

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Colusión y gobernanza criminal: La intersección del Estado y la criminalidad en
Gamarra, La Victoria (2015-2018)

Tesis para obtener el título profesional de Licenciado en Ciencia Política y
Gobierno presentado por:

Cavero Rivera, Eduardo David

Asesor:

Došek, Tomáš

Lima, 2024

Informe de Similitud

Yo, Došek, Tomáš docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación titulado Colusión y gobernanza criminal: La intersección del Estado y la criminalidad en Gamarra, La Victoria (2015-2018) del/de la autor (a)/ de los(as) autores(as) Cavero Rivera, Eduardo David dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 13%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 20/09/2024.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 23 de septiembre del 2024

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Došek, Tomáš</u>	
DNI: 01400127	Firma T.D.
ORCID: 0000-0003-4297-8456	

Dedicatoria

Para mis padres y mi hermana, que tanto me apoyaron desde el inicio de mi carrera y en la culminación de esta tesis. Su amor y confianza en mí han sido la mayor motivación para alcanzar mis metas.

Para mis amigos y amigas, quienes han compartido conmigo buenos momentos y experiencias en el proceso de la carrera y elaboración de esta tesis, les agradezco por estar siempre a mi lado.



Agradecimientos

Gracias a mi asesor, por su orientación, paciencia y disposición en intercambiar perspectivas y compartir sus conocimientos. Su apoyo y dedicación han sido fundamentales para mi desarrollo académico y profesional.

Gracias a todas las personas que decidieron compartir sus experiencias e historias de vivir y trabajar en Gamarra.



Resumen

Las organizaciones criminales han establecido regímenes de gobierno criminal de facto en muchas áreas subnacionales de América Latina y la extorsión forma una parte crucial de sus actividades. Desde los inicios de la década de 2010, el crimen organizado ha desarrollado relaciones de colaboración y competencia con el Estado que han permitido a estas organizaciones reunir una significativa autoridad política. Pese al reconocimiento público de la influencia del crimen organizado en la política subnacional peruana, existe una relativa limitación en las investigaciones sobre el tema, y el caso peruano no suele ser tomado en cuenta a nivel comparado. Esta tesis de licenciatura ofrece una descripción cualitativa de los procesos que dan lugar al surgimiento de una gobernanza criminal en el Emporio Comercial de Gamarra, ubicado en el distrito de La Victoria, en Lima. La investigación está enfocada en el caso de los “Intocables ediles”, entre los años 2015 y 2018. La tesis argumenta que la combinación de dos factores permitió que estos actores ilegales influyan de manera directa en la política: 1) la prevalencia de instituciones informales, producto de la sinergia de intereses entre actores criminales, sociales y políticos, y 2) el conflicto entre las organizaciones criminales GREVA y la organización liderada por Alexander Peña, involucradas en el cobro de cupos y extorsiones en Gamarra. La gobernanza criminal en Gamarra se caracterizó por el dominio que tuvieron estos actores sobre los mercados y el comercio de la zona, así como su dominación social, política y económica. Asimismo, la organización criminal cooptó a autoridades políticas y puestos administrativos municipales, lo que les permitió dominar el distrito.

La investigación emplea un diseño de investigación observacional, recurriendo al estudio de caso y la metodología del rastreo de procesos y entrevistas semiestructuradas. La evidencia empírica proviene también de expedientes fiscales, revisión de archivos periodísticos, noticias, medios de comunicación y bibliografía secundaria.

Palabras clave: informalidad, instituciones informales, corrupción, La Victoria, crimen organizado, gobernanza criminal

Abstract

Criminal organizations have established governance regimes in many subnational areas of Latin America, and extortion forms a crucial part of their activities. Since the early 2010s, organized crime has developed collaborative and competitive relationships with the state, allowing these organizations to gather significant political authority. Despite public recognition of organized crime's influence on Peruvian subnational politics, there is a relative limitation in research on the topic, and the Peruvian case is often overlooked in comparative studies. This undergraduate thesis presents a qualitative description of the processes leading to the emergence of criminal governance in the Commercial Emporium of Gamarra, situated in the district of La Victoria, Lima. The study focuses on the case of the “Intocables Ediles” between 2015 and 2018. It argues that a combination of factors facilitated the direct influence of these illicit actors on politics: 1) the prevalence of informal institutions, stemming from the convergence of interests among criminal, social, and political actors, and 2) the conflict between the criminal organizations GREVA and the group led by Alexander Peña, both involved in collecting quotas and extortion in Gamarra. Criminal governance in Gamarra was marked by the domination of these actors over the area's markets and commerce, as well as their social, political, and economic control. Furthermore, the criminal organization co-opted political authorities and municipal administrative positions, allowing them to dominate the district.

The research employs an observational research design, using case study and process tracing methodology, and semi-structured interviews. Empirical evidence is drawn from prosecutor's investigation file, examination of journalistic archives, mass media, and secondary literature.

Keywords: informality, informal institutions, corruption, La Victoria, organized crime, criminal governance

Índice de contenido

Introducción.....	1
Capítulo 1: Planteamiento teórico y diseño de investigación.....	5
1.1. Revisión de literatura.....	5
1.1.1. Las motivaciones detrás de la gobernanza criminal en territorios con debilidad estatal.....	6
1.1.2. La gobernanza criminal como colusión	9
1.1.3. La gobernanza criminal como conflicto	13
1.2. Marco conceptual y teórico de la gobernanza criminal.....	15
1.2.1. Gobernanza criminal: un análisis conceptual	16
1.2.2. Instituciones informales y arreglos institucionales entre actores ilegales y el Estado	21
1.2.3. Violencia y represión: La hipótesis de competencia	27
1.2.4. Mercados ilícitos y recursos públicos: La hipótesis rentista	27
1.2.5. Órdenes sociales y criminalidad: La hipótesis de la colusión	28
1.2.6. La hipótesis de la gobernanza criminal aplicada en el caso de La Victoria: Colusión y competitividad criminal.....	29
1.3. Diseño de investigación y marco metodológico	30
Capítulo 2: Las municipalidades en Perú y el distrito de La Victoria en contexto	36
2.1. Descentralización y continuidades en la estructura municipal peruana	36
2.1.1. Descentralización y municipalización: Cambios y continuidades	37
2.1.2. Estructura de las municipalidades en Perú	40
2.1.3. Gobernanza municipal en Lima metropolitana: Segmentación y desarticulación institucional.....	43
2.2. La Victoria en contexto: Caracterización territorial, política y socioeconómica	46
2.2.1. La dinámica comercial y económica del distrito de La Victoria.....	46
2.2.1.1. Entre el desarrollo económico y el comercio ambulatorio: El emporio de Gamarra y el Mercado Mayorista de Frutas N°2.....	48
2.2.2. El orden del desorden: Informalidad, delincuencia y corrupción en el Emporio Comercial de Gamarra	51
2.2.2.1. Criminalidad, dinámica económica y corrupción en el distrito de La Victoria.....	52
2.2.2.2. El origen, dinámica y funcionamiento del orden social en Gamarra ..	55
2.2.2.3. La regulación de comerciantes ambulantes en Gamarra.....	63
2.2.3. La gestión municipal y la corrupción en el distrito de La Victoria	70

2.2.3.1.	El Panorama de la corrupción en la Municipalidad de La Victoria (2002-2023)	70
2.2.3.2.	El inicio de los “Intocables Ediles” y la gestión municipal en el distrito de La Victoria (2015-2018).....	78
3.1.	Corrupción y captura institucional en la Municipalidad de La Victoria	88
3.1.1.	“Los Intocables Ediles” y el uso de las redes de corrupción para el establecimiento de la gobernanza criminal.....	88
3.2.	Conflictos territoriales y ambiciones de gobernanza: Competencia y violencia criminal por las calles de Gamarra	92
3.2.1.	Las organizaciones delictivas en La Victoria	92
3.2.2.	El conflicto territorial entre el Grupo GREVA y Alex Peña: La ambición y competitividad criminal	94
3.3.	La gobernanza criminal en el Emporio Comercial de Gamarra, La Victoria ..	96
3.3.1.	La gobernanza criminal de “Los Intocables Ediles”	96
3.4.	La caída de la gobernanza criminal	106
3.4.1.	Acción colectiva y desmantelamiento de la gobernanza criminal en Gamarra	106
3.4.2.	Persistencia del orden informal: Factores y desafíos en Gamarra	110
Conclusiones.....		113
Referencias Bibliográficas		117
Anexos		140
Anexo 1: Tasas de los servicios de recolección de residuos sólidos (SISA) en el distrito de La Victoria (2015-2018).....		140
Anexo 2: Tasas del estacionamiento vehicular temporal en el distrito de La Victoria (2015-2018)		141
Anexo 3: Modelo de consentimiento informado		142
Anexo 4: Guía de Preguntas para comerciantes formales, ambulantes, vendedores de periódicos y vigilantes privados en Gamarra		145
Anexo 5: Guía de preguntas para ex-serenazgos.....		148
Anexo 6: Guía de preguntas para investigadores y periodista sobre Gamarra y el distrito de La Victoria		149

Índice de tablas

Tabla 1.1: Lista de personas entrevistadas	33
Tabla 2.1: Resultados de Elecciones Distritales 1998 en La Victoria	58
Tabla 2.2: Resultados de Elecciones Distritales 2014 en La Victoria	80



Índice de gráficos

Gráfico 2.1: Estructura de la municipalidad.....	40
Gráfico 2.2: Mapa del Emporio Comercial de Gamarra y concentración de comerciantes ambulantes en 2023	69
Gráfico 2.3: Nivel de implementación del Modelo de Integridad en la Municipalidad distrital de La Victoria en 2023.....	72
Gráfico 2.4: Casos de corrupción según etapa procesal en la municipalidad distrital de La Victoria (2002-2023).....	74
Gráfico 2.5: Casos de corrupción en trámite y con ejecución de sentencia en la Municipalidad distrital de La Victoria (2002-2023).....	75
Gráfico 2.6: Delitos de corrupción con mayor incidencia en la Municipalidad distrital de La Victoria (2002-2023).....	76
Gráfico 2.7: Instancias involucradas en casos de corrupción en la municipalidad distrital de La Victoria (2002-2023).....	77
Gráfico 2.8: Denuncias por delitos en el distrito de La Victoria (2015-2018)	83
Gráfico 2.9: Ejecución presupuestal en reducción de delitos y faltas que afectan a la seguridad ciudadana (2015-2018).....	84
Gráfico 2.10: Intervenciones por comercio informal registradas por el Serenazgo (2015-2020)	85
Gráfico 3.1: Número de denuncias por extorsión en el distrito de La Victoria y comisarias alrededor de Gamarra (2012-2023).....	99
Gráfico 3.2: Número de efectivos de serenazgo el distrito de La Victoria (2014-2021)	101

Introducción

El nuevo alcalde de La Victoria, George Forsyth, declaraba el primero de enero de 2019 que “[a]l primero que venga con actos de corrupción le vamos a cortar la cabeza, porque están representando mi gestión y no voy a dañar mi gestión ni mi nombre por un corrupto” (El Comercio, 2019). Esa misma noche, antes de asumir el cargo, realizaba un acto simbólico contra la corrupción al lavar la bandera del distrito fuera del edificio municipal (El Comercio, 2019). Meses antes, el tres de agosto de 2018, el anterior alcalde de La Victoria, Elías Cuba Bautista, fue arrestado al ser señalado como líder de “Los Intocables Ediles”, una organización criminal que controlaba las calles del distrito (MININTER, 2018). Investigaciones posteriores revelaron que el liderazgo de la organización criminal se basaba en una estructura de gobierno compartida, donde el alcalde co-gobernaba con Alexander Peña, líder de una organización criminal dedicada a la extorsión a comerciantes informales en las calles de La Victoria desde 2012 (Ministerio Público, 2018).

Los ámbitos subnacionales de Perú son atravesados por economías ilegales, sobre todo la minería ilegal (Dargent et al., 2017; Pedraglio, 2014; Cienfuegos, 2019), el narcotráfico (Vizcarra y Zevallos, 2016) y la tala ilegal (Mujica, 2015). En ese sentido, el crimen organizado ha logrado establecer un rol protagónico en la política (Mujica et al., 2017). Esto se evidencia en la infiltración en instituciones públicas (Castro, 2018) y diversos acuerdos de colaboración y competencia con el Estado que determinan los niveles de violencia, la autoridad política y el orden (Maldonado, 2024; Dammert, 2021; Rojas, 2018). Además, la corrupción y la impunidad son factores que han facilitado el crecimiento y la consolidación de estas organizaciones criminales en el país (Mujica et al., 2017).

Pese al reconocimiento público de la influencia del crimen organizado en la política subnacional peruana, existe una relativa limitación en las investigaciones sobre el tema, y el caso peruano no suele ser muy estudiado por la literatura comparada (Feldmann y Luna, 2022). La presencia de acuerdos ilegales entre autoridades políticas y grupos criminales en Perú refleja similitudes con México, Colombia y Argentina, lo que permite analizar la validez de la teoría en la literatura comparativa sobre la influencia del crimen

en la política.

En ese sentido, esta tesis investiga el fenómeno de la gobernanza criminal en el Perú, centrándose en entornos subnacionales, con especial énfasis en el Emporio Comercial de Gamarra, ubicado en el distrito de La Victoria, situado en la capital del país. La literatura sobre gobernanza criminal ha ido tomando mayor relevancia en los últimos años en la región y el mundo, más aún por lo desconcertante que es su yuxtaposición con la gobernanza estatal (Lessing, 2023). Por tanto, la principal pregunta de esta investigación es: ¿qué factores explican la construcción de una gobernanza criminal dirigida por “Los Intocables Ediles” en el Emporio Comercial de Gamarra, ubicado en el distrito de La Victoria, entre 2015 y 2018?

El objetivo principal de esta tesis es explicar la construcción de una gobernanza criminal en el Gamarra entre los años 2015 y 2018. A través del presente análisis, se busca obtener una comprensión más profunda de la relación existente entre el crimen y la política, así como de las consecuencias que se derivan de este tipo de interacciones en contextos de informalidad y corrupción a nivel local. De igual forma, se pretende brindar una comprensión de la complejidad que presentan los esquemas de gobernanza criminal a nivel subnacional en Perú.

La tesis sostiene que la gobernanza criminal en Gamarra entre 2015 y 2018 se originó por la conjunción de dos factores. Por un lado, basándose en la teoría de grupos de orden y colusión de Dewey et al. (2016), se argumenta que existió un orden social producto de la interacción entre actores legales e ilegales, regulado por una combinación de normas neo-patrimoniales y burocráticas racionales. Este orden generó resultados económicos y políticos relevantes, como la certidumbre laboral en los mercados informales y la producción de autoridad en los actores ilegales. De este orden social emergieron redes colusorias entre funcionarios públicos y organizaciones criminales, elemento facilitador para el surgimiento de una gobernanza criminal en La Victoria.

Por otro lado, con base en los trabajos sobre la formación de gobernanza criminal (Trejo y Ley, 2020), se afirma que los actores criminales, para mantener su competitividad, se convirtieron en actores territoriales buscando obtener control político, social y económico sobre mercados informales, ilegales y el territorio en situaciones de conflicto territorial.

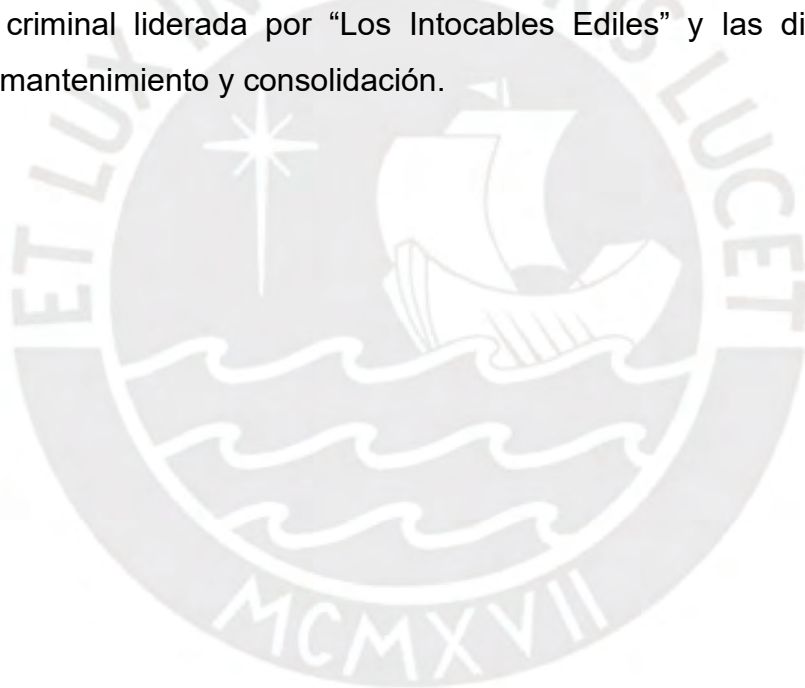
Los hallazgos de la investigación revelan que la construcción de la gobernanza criminal en el Gamarra entre 2015 y 2018 fue resultado de la interacción entre redes de corrupción y el intento de una organización criminal por mantener su competitividad en un contexto de conflictos por el dominio del territorio y control de los mercados informales. La banda criminal liderada por Alex Peña estableció una gobernanza criminal en La Victoria para preservar su poder y monopolizar los mercados ilícitos. Esta gobernanza se caracterizó por el control de los negocios informales de la zona y la captura institucional de la municipalidad. Se manifestó en tres dimensiones principales de control: social, económico y político (Arias, 2017; Trejo y Ley, 2020). Mediante el uso de poder coercitivo y administrativo, el dominio de estas dimensiones permitió sostener la hegemonía del grupo dirigido por Alex Peña en el distrito.

Situaciones como “Los Intocables Ediles” en La Victoria no son aisladas, sino un problema común en entornos urbanos y locales del Perú, con impactos en la economía, la seguridad y el aumento de criminalidad. Si bien las investigaciones sobre este tema son limitadas en el país, es importante ampliar la literatura existente para comprender mejor el fenómeno de la gobernanza criminal en la región y su relación con la democracia, el Estado y la delincuencia. El estudio de estos casos puede aportar información útil para identificar soluciones y políticas públicas destinadas a enfrentar y prevenir estos problemas en el futuro. Además, la literatura puede contribuir a una mejor comprensión de las dinámicas de la gobernanza criminal y su efecto en la calidad de la democracia y el Estado de derecho.

Esta tesis ofrece una descripción detallada de las lógicas de corrupción presentes en la municipalidad de La Victoria (MLV) su relación con la política y el comercio informal. Se utilizó el diseño de investigación observacional, de estudio de caso, enfocado en La Victoria, y la metodología de rastreo de proceso (Tansey, 2007) para analizar el fenómeno en profundidad. La información se obtuvo a través de entrevistas semie-estructuradas con informantes clave, incluyendo expertos, periodistas, funcionarios públicos y empresarios informales y formales. La técnica bola de nieve se empleó para ampliar la muestra y lograr una comprensión más completa del fenómeno.

La tesis se estructura en tres capítulos. El primero presenta una revisión bibliográfica del estado del arte y el marco teórico sobre gobiernos criminales en la región

y en Perú, además de plantear el diseño de la investigación y la metodología utilizada analizar este fenómeno. El segundo capítulo describe la estructura y funciones de las municipalidades distritales en el Perú, su situación dentro del marco de gobernanza en Lima Metropolitana y el contexto político, social y económico en el distrito de La Victoria, para examinar la gobernanza criminal. En el tercer capítulo se aplican los conceptos teóricos sobre la construcción de gobernanzas criminales a nivel subnacional para estudiar el caso “Los Intocables Ediles”, utilizando principalmente la propuesta teórica de Dewey et al. (2016) sobre la sinergia de intereses entre Estado, sociedad y crimen como base de órdenes sociales criminales, y la teoría de Trejo y Ley (2020) sobre conflictos criminales armados. La tesis concluye recapitulando las propuestas teóricas de Trejo y Ley (2020) y Dewey et al. (2016) para comprobar si permiten entender el surgimiento de la gobernanza criminal liderada por “Los Intocables Ediles” y las dimensiones que posibilitaron su mantenimiento y consolidación.



Capítulo 1: Planteamiento teórico y diseño de investigación

En este capítulo se realiza una revisión del estado del arte sobre la gobernanza criminal en Perú y América Latina en años recientes. Asimismo, se examinan las propuestas teóricas y conceptuales que permiten explicar el fenómeno de la gobernanza criminal, las circunstancias y motivaciones por las cuales el crimen organizado decide ingresar en política y ejercer gobierno. En este sentido, se evalúan los marcos teóricos y se detalla la propuesta teórica explicativa para el caso de Gamarra (2015-2018). Por último, se presentan los aspectos metodológicos de la investigación, así como la estrategia analítica para la realización del estudio.

1.1. Revisión de literatura

La literatura sobre la gobernanza criminal en América Latina ha experimentado un notable crecimiento debido a los niveles elevados de violencia en la región y al papel político que muchas organizaciones criminales han asumido. En este sentido, se puede segmentar esta literatura en tres enfoques teóricos que buscan abordar la pregunta de cómo y por qué los grupos criminales deciden controlar diversos aspectos de la vida local, ya sea política, económica o social, tanto en áreas urbanas como rurales. En primer lugar, encontramos la literatura centrada en la debilidad estatal, que pone énfasis en la capacidad del Estado para gestionar la seguridad y proporcionar bienes y servicios en su territorio. En segundo lugar, está la perspectiva de la gobernanza criminal como colusión, que destaca los vínculos de corrupción o las relaciones simbióticas entre el Estado y el crimen organizado que permiten el desarrollo de estos órdenes ilegales. Finalmente, la gobernanza criminal como conflicto se centra en el contexto y los desafíos que enfrentan las organizaciones criminales como incentivos para ejercer control territorial. Cada uno de estos enfoques ofrece una visión particular sobre la dinámica y los factores que influyen en la gobernanza criminal en América Latina.

1.1.1. Las motivaciones detrás de la gobernanza criminal en territorios con debilidad estatal

La perspectiva explicativa que permitió un mayor entendimiento inicial de la gobernanza criminal se enfocó en la debilidad de los estados modernos y su baja capacidad para ejercer control y provisión de bienes y servicios en su territorio.

Por un lado, la provisión de seguridad privada en entornos de debilidad estatal, caracterizados por la presencia de violencia, funcionó como esquemas de gestión de la violencia por parte de grupos criminales. En su estudio, Bergman (2018) sostiene que, ante los niveles altos de violencia en la región, esquemas de protección y gobernanza surgieron dada la demanda de bienes y servicios ilegales por parte de la sociedad, además de la alta expectativa de éxito de las organizaciones criminales y la poca expectativa de castigo. Idler (2019) complementa este argumento al observar que, en zonas fronterizas de Colombia, Ecuador y Venezuela con escasa presencia estatal, la provisión de seguridad surge por la atracción de beneficios económicos y la impunidad.

Por otro lado, Duncan (2015) matiza que, si bien la provisión de servicios responde a necesidades económicas locales, también es una estrategia de los grupos criminales para ejercer control territorial frente a otros competidores, dado el vacío dejado por el Estado. De esta forma, Duncan enfatiza el carácter estratégico de la gobernanza criminal más allá de la mera respuesta a una demanda.

Aunque existe poca literatura sobre gobernanza criminal en Perú, algunos estudios ofrecen perspectivas relevantes. Dammert (2017) sostiene que la gestión de la violencia por parte de grupos criminales sigue una lógica distinta a otros países, con menores tasas de homicidio debido a la infiltración del narcotráfico y sus vínculos con el Estado. Aunque no se profundiza en el control territorial que sostienen estos grupos, permite reflexionar sobre el manejo de servicios básicos en territorios dominados por economías ilegales en vínculos con la corrupción. Un informe de la Defensoría del Pueblo (2022a) sobre la problemática en el VRAEM contribuye a esta discusión, al destacar las precarias condiciones sociales en la zona, con altos niveles de pobreza y falta de acceso a servicios básicos, la debilidad institucional y corrupción en los procedimientos de interdicción de

drogas.¹

Dargent et al. (2017) complementan este punto al argüir que el auge de grupos criminales en Perú responde a oportunidades económicas en mercados ilegales y la debilidad estatal, aunque tampoco examinan su dominio poblacional. Sí lo hace Centeno et al. (2020) al estudiar el tráfico de tierras en Villa María del Triunfo, atribuyéndolo a la corrupción y los beneficios políticos que crean un “orden alternativo” violento. Finalmente, Arriola (2019) argumenta que, en el distrito de Ate, las asociaciones que surgen de forma violenta y que no ofrecen condiciones adecuadas para un intercambio político, logran que la autoridad no actúe ni se relacione con ellas, creando un espacio de gobernanza que, aunque no sea criminal, compite con el Estado. Este fenómeno se produce en un contexto en el que la informalidad es una característica estructural del Perú que ha llevado a una invasión de lo público y un desconocimiento de los derechos de los demás, lo que a su vez se vincula con el dominio de organizaciones criminales (Guadalupe, 2019). Por ejemplo, en su estudio criminológico, Huaytalla (2016) detalla las dinámicas de gobierno de la organización criminal GREVA que rigen en el cerro San Cosme en el distrito de La Victoria y los mercados aledaños ante la ausencia estatal, generando un manejo de recursos en vínculos con la sociedad para lograr su sostenibilidad y beneficio mutuo, como lo es la provisión de seguridad en las calles y protección.

De esta manera, a pesar de que la literatura en Perú aún es escasa, permite observar tendencias en la vulnerabilidad del control territorial del estado y el surgimiento de estos ordenes locales. Por un lado, que los esquemas de autoayuda y provisión de algunos servicios brindan capacidad operativa a organizaciones criminales. Por otro lado, las brechas sociales, el proceso de urbanización y crisis de la ciudad difuminaron la ilegalidad e informalidad en el Perú, generando demandas de regulación o espacios de control de negocios ilícitos sobre la población, donde el Estado no puede o no quiere garantizar la seguridad y la justicia.

Ahora bien, otro tipo de literatura enfocada en las motivaciones de los grupos

¹ El informe de la Defensoría del Pueblo (2022) señala que en el VRAEM el 81,3% de la población del distrito de Uchuraccay se encuentra en situación de pobreza monetaria, mientras que el 16% de la población mayor de 15 años es analfabeta. Además, advierte que el 90% del PBI del VRAEM se origina en la economía ilegal del cultivo de hoja de coca, estableciendo una relación simbiótica entre el narcotráfico, la debilidad institucional y la corrupción.

criminales para ejercer este tipo de control en contextos de debilidad estatal y corrupción tiende a brindar otro tipo de interacciones que permiten el surgimiento de la gobernanza criminal. De acuerdo con Lessing (2020), este tipo de organizaciones buscan un beneficio económico y crear algún tipo de capacidad operativa, observando la posibilidad de ejercer gobierno en contextos “sin Estado” como una oportunidad para una mayor influencia en las regulaciones sobre los mercados ilegales y reducir aún más la presencia estatal, además de desplazar o disuadir a los competidores potenciales e incluso prevenir un golpe interno desde la sociedad civil sobre la organización.

Cienfuegos (2019) provee evidencia de esto al estudiar cómo en Madre de Dios una federación minera ilegal infiltrada en el gobierno regional entre 2013-2018 utilizó estrategias como amenazas e intimidación para resistir la formalización y mantener el control del mercado informal. Esto se relaciona con la prosperidad de las economías ilegales en la selva peruana y la debilidad de representación de las bases y organizaciones indígenas en el territorio, facilitando la consolidación y el crecimiento de actividades económicas ilícitas en la región (Gianella et al., 2021).

No obstante, las dinámicas de los grupos criminales y la debilidad del Estado son más complejas. Lessing (2020) argumenta que este tipo de organizaciones ven en la sociedad civil cierto tipo de apalancamiento político en el sentido de participar en protestas o influir en la agenda estatal para una menor regulación. Ello implica no solo establecer vínculos de lealtad, sino de movilización. En esa línea, si bien México ocupa una gran parte de la literatura en el caso de los cárteles de droga y las protestas, defensa del voto o toma de carreteras (Trejo y Ley, 2020), Toledo (2022) presenta un análisis de la falta de coordinación entre el Estado central y las entidades subnacionales, destacando cómo esto ha creado una oportunidad para que los mineros informales en Perú y Bolivia establezcan grupos de presión en asociación con funcionarios locales, desafiando así la autoridad del estado central. El estudio examina la relación entre los funcionarios y los mineros informales, debido a la dependencia económica de la población informal de estas actividades. Estas actividades no solo brindan recursos económicos y bienestar a las comunidades, sino que también resultan políticamente ventajosas para los funcionarios locales, generando estabilidad electoral. En consecuencia, la relación “leal” entre funcionarios y mineros informales se refleja en su influencia sobre las políticas públicas.

En resumen, la literatura que aborda la debilidad del Estado y las motivaciones de los actores criminales en contextos de corrupción y debilidad estatal revela ciertos patrones que caracterizan a estas organizaciones, tales como el uso de la violencia selectiva en función del entorno institucional y como un medio necesario para ejercer la gobernanza, como es el caso de las extorsiones. La incapacidad del estado peruano para controlar todo su territorio, así como la corrupción en contextos de economías ilegales, permite a estas organizaciones establecer órdenes locales que atentan contra los derechos y la legitimidad democrática. Sin embargo, esta literatura no explora otras dimensiones de la debilidad estatal y la operatividad del Estado en determinados contextos que pueden crear una mayor vulnerabilidad y facilitar que las organizaciones criminales se hagan con el control, o qué factores contribuyen a un menor involucramiento del crimen organizado. Además, no se profundiza en los vínculos que estas organizaciones criminales mantienen con la sociedad y la política en la creación de estos órdenes, a excepción de investigaciones como Duncan (2015) y Toledo (2022).

En conclusión, se necesitan más investigaciones para comprender mejor cómo estas organizaciones operan y cuáles son los factores subyacentes que explican su comportamiento en diferentes contextos. Además, es crucial analizar más detenidamente los vínculos entre estas organizaciones criminales y la sociedad y la política, a fin de encontrar soluciones efectivas para abordar la amenaza que representan para la seguridad y el estado de derecho.

1.1.2. La gobernanza criminal como colusión

Un segundo e importante grupo de estudios examina la gobernanza criminal desde el punto de vista de la colaboración estatal-criminal. Los conceptos diferentes pero relacionados utilizados para analizar esta relación incluyen corrupción, colusión y captura del estado. Aunque se ha establecido que, de un lado, la corrupción implica el uso del poder público con fines personales y suele manifestarse como una relación vertical entre los funcionarios públicos y actores privados (Fisman y Golden, 2017). La colusión, por otro lado, se caracteriza por una relación más horizontal en la que los intereses de los funcionarios públicos y los privados se alinean en torno a objetivos comunes (Barnes,

2017).² La captura del Estado, por su parte, constituye una forma de corrupción sistémica en la que individuos o grupos intervienen en el ciclo de políticas para obtener beneficios económicos a largo plazo (Durand, 2019; Garay-Salamanca et al., 2008).

En ese marco, una de las principales líneas de investigación dentro de estos estudios analiza la presencia de interacciones, arreglos e intereses compartidos entre el Estado y el crimen organizado. Los estudios de gobernanza criminal conceptualizan la colusión como una relación política donde el poder estatal trabaja para los intereses acordados entre el estado y los criminales (Arias, 2006; Arias, 2017; Arias y Barnes, 2017). En estas “zonas grises”, la cual refiere a situaciones o actividades que caen en un área intermedia entre lo legal y lo ilegal donde existen lagunas legales o ambigüedades normativas y se suspende temporalmente el estado de derecho (Trejo y Ley, 2020), los acuerdos criminales-estatales se convierten en un aspecto fundamental de la reproducción del poder político, y aquellos que supuestamente controlan la criminalidad y la violencia se alían con los perpetradores (Dewey, 2018).

Desde esta perspectiva, la gobernanza criminal, lejos de ser una expresión de la debilidad estatal, es una función de la cooperación del Estado y el crimen para gestionar la violencia, mercados ilegales, rentas ilegales o para control social (Arias, 2006). Con ello, es posible diferenciar en lo que Barnes (2017) llama “Integración”, a través de la pérdida de autonomía del Estado, y la “Alianza”, basado la cooperación entre el crimen organizado y el Estado para beneficio mutuo que puede ser de naturaleza implícita o formal.

Siguiendo esa línea, la producción académica en la región y Perú ha permitido profundizar más en sus dinámicas. Uno de los trabajos más importantes sobre la “Alianza” como una forma en que los Estados latinoamericanos actúan en contextos de criminalidad y violencia fue el de Dewey et al. (2016). El autor argumenta el surgimiento de órdenes clandestinos en relación con los mercados ilegales en Buenos Aires. Si bien el libro no objeta el tema de gobernanza criminal, pues se enfoca en la relación que

² De acuerdo con el Código Penal en el Perú, el delito de colusión en su modalidad simple se refiere a “el funcionario o servidor público que, interviniendo directa o indirectamente, por razón de su cargo, en cualquier etapa de las modalidades de adquisición o contratación pública de bienes, obras o servicios, concesiones o cualquier operación a cargo del Estado concierda con los interesados para defraudar al Estado o entidad u organismo del Estado, según ley (...)”. (Congreso de la República del Perú, 1991, Artículo 384).

sostienen estos grupos ilegales con políticos y la política a través de esquemas de protección y beneficio, incide en como este tipo de coordinación genera expectativas y facilita entornos de control social.

En ese contexto, Auyero y Sobering (2019) confirman lo de Dewey (2016), argumentado como el surgimiento de zonas grises en Argentina se ve relacionada a la existencia de autoridades corruptas. Cabe mencionar que los autores se centran en la variedad de interacciones y su sostenibilidad que sucede a nivel subnacional en Argentina, destacando la ambigüedad del Estado como un ente que genera alianzas, coopera o se superpone agendas de las organizaciones criminales cuando estas dominan un territorio.

Esta noción se ve más caracterizada en lo que Snyder y Durán-Martínez (2009) llamaron la “Protección patrocinada por el Estado”. Según los autores, el concepto de “protección patrocinada por el Estado” permite referirse a los acuerdos entre instituciones estatales y grupos criminales, que explican menores niveles de violencia. Esto se sustenta en los beneficios mutuos, donde los criminales obtienen protección y no aplicación de la ley, mientras que el Estado logra reducir la violencia e información sobre organizaciones rivales. Snyder y Durán-Martínez (2009) se enfocan en el caso de México y Colombia. Según los autores, en México estas instituciones fueron capaces de prosperar no solo por cumplir las bases necesarias, sino porque la estabilidad del PRI en el poder permitió su sostenibilidad en el tiempo.

Sin embargo, Trejo y Ley (2020) profundizan esta perspectiva al estudiar cómo la transición democrática en México erosionó dichos acuerdos informales al debilitar al PRI, precipitando violentas disputas entre cárteles. Analizan específicamente cómo variaciones subnacionales en la fortaleza de los partidos políticos y su relación con el gobierno de turno explican diferencias en los niveles de control e infiltración de los grupos criminales tras la democratización.

La literatura en Perú ha empezado a examinar con mayor profundidad los complejos vínculos entre actores políticos y grupos criminales, aunque aún quedan vacíos por explorar. Un primer grupo de estudios destaca el rol de la corrupción política en facilitar el desarrollo de redes criminales dedicadas al narcotráfico y otros delitos (Briscoe et al., 2014). Asimismo, analizan cómo autoridades regionales cumplen diversas

funciones de apoyo al mercado ilegal de drogas, desde permitir el cultivo de hoja de coca hasta facilitar el procesamiento y tráfico de cocaína (Vizcarra y Zevallos, 2016). En esta línea de investigación, el informe de la Comisión Especial Investigadora Multipartidaria del Congreso peruano (2015) profundiza en la comprensión de los nexos entre el narcotráfico y la política a nivel subnacional. El documento aporta evidencia empírica sobre cómo las organizaciones criminales han infiltrado partidos políticos y movimientos regionales, corroborando los hallazgos de Briscoe et al. (2014) sobre el rol facilitador de la corrupción política. Además, el informe detalla mecanismos específicos a través de los cuales autoridades locales y regionales apoyan las operaciones del narcotráfico, desde el financiamiento de campañas, lavado de activos, infiltración en entidades públicas, obstrucción a la justicia, hasta la protección de rutas de tráfico, ampliando así el análisis de Vizcarra y Zevallos (2016) sobre las funciones de apoyo de las autoridades al mercado ilegal de drogas. Este estudio oficial subraya la necesidad de fortalecer los sistemas de control y transparencia en la política subnacional peruana para contrarrestar la creciente influencia del crimen organizado.

Otros trabajos profundizan en dinámicas subnacionales a través de estudios de caso. Melgar (2017) examina cómo en la región Áncash entre 2007-2014 el gobernador César Álvarez construyó una extensa red criminal-política aprovechando los recursos económicos del Estado para comprar lealtades mediante redes clientelares, lo cual le permitió perpetuarse en el poder. De forma similar, Espinoza (2020) revela en Villa María del Triunfo la influencia de una banda criminal dedicada al tráfico de tierras para controlar el gobierno local e institucionalizar sus actividades informales.

Por su parte, Rojas (2018) muestra cómo en la región Callao las autoridades tuvieron que adaptarse y cooperar con grupos criminales preexistentes debido a su capacidad para amenazar la estabilidad política, a diferencia de estrategias clientelares. El interés compartido de ambos actores para controlar recursos económicos y eliminar rivales políticos primó sobre la confrontación.

Si bien estos estudios proveen evidencia relevante, aún faltan investigaciones que exploren otros casos subnacionales en Perú y analicen en profundidad los diversos tipos de vínculos entre Estado, política y crimen, que pueden ir desde corrupción y clientelismo hasta relaciones más simbióticas y complejas. Asimismo, se requiere examinar las

implicancias de estas asociaciones ilícitas para la calidad de la democracia y el Estado de derecho a nivel local. Esta es un área de estudio emergente en Perú que demanda mayor investigación para comprender un fenómeno que socava las instituciones democráticas.

En conclusión, los niveles de corrupción e impunidad que afectan la región han permitido que organizaciones criminales se infiltren cada vez más en el poder formal, generando regímenes de gobernanza criminal, si bien no constante, con grandes impactos en la democracia y construcción de un Estado más justo. Sin embargo, la producción académica sostiene gran parte de los mecanismos de colusión bajo un enfoque de patrones rentistas entre las organizaciones criminales y autoridades, dejando de lado que otras dimensiones determinan el grado de involucramiento del crimen organizado en la política, tales como la ideología, la cultura y la sinergia entre las instituciones formales e informales que confiere cierta autoridad a actores externos al aparato público (Dewey et al., 2016). Por tanto, es necesario adoptar un enfoque más amplio y holístico para comprender la complejidad de la relación entre el Estado, la política y el crimen organizado, así como las instituciones formales e informales que rigen en la vida cotidiana.

1.1.3. La gobernanza criminal como conflicto

La literatura sobre las guerras civiles ha sido relevante en el desarrollo de la literatura sobre gobernanza criminal, ya que ha desarrollado aspectos como las instituciones informales que se consolidan tras la guerra y el control de grupos antiestatales en determinados territorios. Dos líneas de esta literatura han sido útiles para el estudio de la gobernanza criminal en América Latina: los estudios que investigan el efecto de los negocios ilegales en la guerra civil (Kaldor, 2001; Keen, 1996) y los estudios que examinan las instituciones de tipo bélico en áreas controladas por guerrillas, paramilitares y milicias (Arjona, 2016; Cheng, 2018; Duncan, 2015). La literatura sobre la guerra civil y la gobernanza criminal ha sido relevante en los debates sobre Colombia, dado el papel del narcotráfico, la guerrilla y el control paramilitar de su territorio. Además, ha proporcionado evidencia sobre la naturaleza del conflicto en países donde los niveles

de violencia son altos, como Brasil (Lessing, 2017), El Salvador (Cruz, 2012) y México (Trejo y Ley, 2020).

Tras el desarrollo posterior de la literatura en la gobernanza criminal a inicios de 2010, los análisis empezaron a incluir factores que se desprenden en el marco del enfrentamiento entre criminales y el Estado. En particular, el conflicto entre criminales como incentivos en la construcción de órdenes sociales empezó a ser parte del debate sobre los tipos de orden social que se establecen en territorios de América Latina.

En ese sentido, uno de los autores que plantea un diálogo entre las condiciones internas de una organización criminal con el Estado fue Duncan (2015). El autor argumenta como la apertura democrática en 1991 en Colombia generó que las élites políticas perdieran control sobre las organizaciones criminales de la periferia (guerrillas, paramilitares y narcotraficantes), desencadenando guerras internas y por tanto un mayor aumento de la violencia y ordenes legales necesarios para competir, más no de no dominar la política.

Trejo y Ley (2020) analizan el caso mexicano y el periodo de la guerra contra las drogas en 2006. Es partir de esos contextos donde los pactos entre el PRI y los cárteles de droga se desvanecen y empieza una guerra caracterizada por el uso masivo de violencia y armamento. En esa lógica, frente a un contexto de enfrentamiento y pactos de protección desvanecidos, los autores señalan dos casos característicos de su propuesta teórica. Por un lado, Michoacán, donde la polarización política y el enfrentamiento territorial incentivo a estos cárteles a dominar el municipio, sobornar al alcalde y controlar el voto. Tal como mencionan, este nivel de violencia, si bien fue menor que otros casos, se debió a la posibilidad de obtener un mayor control dada la posibilidad que el PRI logró entrar al poder. Sin embargo, en casos como Guerrero, el ciclo electoral y la fragmentación partidaria determino el asesinar alcaldes y dominar el territorio, dada la baja probabilidad de mantener un control efectivo y la presencia de la milicia estatal de México.

Ahora bien, Moncada (2021) afirma que los horizontes temporales que posea una organización criminal para ejercer gobernanza, ya sea a corto o largo plazo, depende principalmente de (1) la competencia entre grupos rivales, lo que impulsa a estas organizaciones centrarse en su supervivencia antes que el futuro, y (2) las medidas

punitivas y aplicación de la ley estatal, presionando a estos actores a priorizar su supervivencia antes que un futuro incierto. Cabe señalar que esta propuesta explicativa se enmarca en las lógicas de resistencia civil. Así, el autor analiza diversos casos en Colombia, resaltando Medellín, donde la falta de una competencia efectiva que rete a estas organizaciones criminales permitió ejercer un control efectivo, que, en vínculo con una débil acción ciudadana generaron una “resistencia cotidiana” de la sociedad.

En general, la literatura ha demostrado cómo el enfrentamiento entre criminales y de criminales contra el Estado influye en la construcción de órdenes sociales, así como las medidas punitivas del Estado pueden incentivar niveles de violencia y motivaciones de ejercer gobernanza no previstos. Sin embargo, queda un vacío en la literatura sobre el papel de la sociedad civil y cómo puede desempeñar un papel en la construcción de órdenes sociales resistentes a la gobernanza criminal (Moncada, 2022). Además, también hay una necesidad de análisis más detallados sobre los factores culturales, identitarios y de ideología que influyen en la participación del crimen organizado en el establecimiento de marcos de gobernanza en distintos ámbitos, como mercados ilícitos o sociedades.

1.2. Marco conceptual y teórico de la gobernanza criminal

La literatura reseñada permite identificar una serie de patrones y lógicas de funcionamiento entre el crimen y política, las cuales derivan en explicaciones teóricas y conceptuales sobre la gobernanza criminal como órdenes extralegales y su surgimiento en arenas subnacionales en América Latina. Esta sección se divide en cuatro partes. En primer lugar, se desarrolla el marco conceptual específico de la gobernanza criminal que esta investigación utilizará para su análisis y medición en el caso de La Victoria. Se explican sus dimensiones constitutivas y características distintivas respecto a otros fenómenos de criminalidad organizada.

En segundo lugar, se presenta el marco conceptual de instituciones formales e informales, donde se define la noción de arreglos institucionales entre actores ilegales y el Estado

En tercer lugar, se discuten tres propuestas teóricas acerca de las dinámicas

criminales y su relacionamiento con el Estado y la política, permitiendo entender su surgimiento, funcionamiento y sostenibilidad. Se revisan los enfoques de la competencia entre el crimen organizado, el uso de los recursos públicos de organizaciones criminales y la colusión y sinergias de intereses entre agentes estatales y organizaciones criminales.

Finalmente, se desarrolla el marco teórico concreto que hará uso esta investigación para evaluar las distintas hipótesis que se plantean y su forma de análisis. Se definen los conceptos centrales y las relaciones causales en las que se enfocará el estudio.

1.2.1. Gobernanza criminal: un análisis conceptual

La delincuencia organizada no es un fenómeno que haya sido fácil de definir y sigue siendo una cuestión abierta y un debate en curso entre académicos, profesionales y responsables políticos sobre qué es y cuáles son sus principales características. A pesar de ello, la investigación al respecto ha tenido un amplio bagaje, en gran medida, dentro de los intereses criminológicos y sociológicos (Barnes, 2017; Lessing, 2020). Este interés tuvo una mayor ampliación a inicios de siglo en América Latina ante el aumento de acuerdos de gobernanza caracterizados por el establecimiento de órdenes sociales y locales extralegales, así como la existencia de vínculos complejos entre autoridades estatales y criminales que disputaban o compartían el poder (Arias, 2017). Estos espacios se caracterizaron por la presencia de violencia, impunidad y órdenes patrimoniales (Auyero, 2007; Lessing, 2020).

Conforme se amplió el campo, investigadores de distintas disciplinas buscaron una mayor comprensión del desarrollo y la aparición de estructuras organizativas y la complejidad y diversidad de sus actividades operativas, así como el vínculo con el Estado y el impacto en la sociedad civil. De ese modo, el desarrollo de esta agenda de investigación se centró en el surgimiento de órdenes de gobierno criminales, mejor conocidos como gobernanzas criminales, planteando preguntas de manera crítica acerca del estado de las democracias y la estatalidad (Mantilla y Feldmann, 2021; Lessing, 2020).

En la actualidad, se observa una menor segmentación en las investigaciones

mencionadas (Feldmann y Luna, 2022). A pesar de ello, el debate en torno a la noción de gobernanza criminal sigue siendo relevante. De un lado, se concibe a la gobernanza como el proceso de formación, gestión y seguimiento de instituciones sociales. Además de ser la habilidad del Estado para regular las interacciones sociales y proveer bienes públicos (Fukuyama, 2004).

De esta forma, la idea de gobernanza criminal surge a partir de esta concepción de gobernanza y la lógica de la capacidad estatal y su intervención en la esfera social. Específicamente, en los estados frágiles con capacidades limitadas y un estado de derecho débil, las modalidades convencionales de gobernanza tienden a adoptar una forma diferente. Al estar mal preparados para regular las interacciones sociales, estos estados enfrentan dificultades en el manejo de la desigualdad, marginación y mercados informales en los cuales coexisten fuentes de violencia y donde diversos actores no estatales desafían el monopolio del Estado en cuanto a la coerción (Ginocchio, 2021; Arias y Goldstein, 2010). Estas condiciones han forzado a los Estados a delegar parte de sus funciones a potentes contendientes no estatales (Arias, 2017). En este escenario, los Estados modernos coexisten en mayor medida con los actores desafiantes, muchos de ellos de carácter criminal, compartiendo o disputando poder, y dando lugar a una variedad de órdenes locales que gobiernan sobre un segmento significativo de la sociedad (Eaton, 2012).

Esta variedad de órdenes criminales hace del término “gobernanza” problemático, pues muchos grupos criminales y delictivos normalmente no establecen un monopolio sobre la utilización de la fuerza (Lessing et al., 2023). Por el contrario, las zonas de gobernanza criminal conforman en su mayoría espacios sociales donde los sujetos bajo su control transitan entre el Estado y el orden criminal, que, de manera conjunta, pero en oposición, organizan la vida diaria. De este modo, la gobernanza criminal puede ser entendida como “la regulación del orden social, incluyendo las economías informales o ilegales a través del establecimiento de instituciones formales e informales que reemplazan, complementan o compiten con el Estado” (Mantilla y Feldmann, 2021, p. 2). En algunos casos, estos ordenes se caracterizan por distribuir bienes públicos como los servicios sociales, la justicia y la seguridad, dependiendo de la capacidad de los actores criminales y el grado de dominio en un territorio (Arias, 2017; Barnes, 2017; Lessing,

2022). Incluso muchos ordenes criminales establecen la extorsión como la principal herramienta de control, mientras que otros gobiernan a través de las ganancias del tráfico de drogas y otros mercados ilícitos, pidiendo la complicidad de los residentes frente al Estado (Lessing, 2023).

Asimismo, los grupos delictivos poseen variaciones significativas en cuanto a la forma en que ejercen el poder y su habilidad para gobernar (Lessing, 2020; Lessing, 2023). Aunque el uso de la fuerza es una herramienta fundamental para establecer su autoridad, algunos grupos delictivos dependen más de la persuasión y de la legitimidad a través de una sinergia de intereses (Dewey et al., 2016; Abello y Guarneros, 2014; Arias, 2006). En algunos casos, la autoridad se concentra en “líderes”, mientras que, en otros, el poder se basa en normas, ideales y procedimientos compartidos (Mujica et al., 2023; Moncada, 2021; Barnes, 2017). Algunos grupos delictivos son muy eficientes en su gobernanza, pudiendo controlar indicadores de violencia y complicidad de la sociedad (Rivera y Bravo, 2023; Toledo, 2022), incluso gobernando a otros grupos criminales (Badillo-Sarmiento y Trejos-Rosero, 2023). Mientras que otros mantienen una fachada de autoridad sin proporcionar una gobernanza efectiva para aquellos bajo su control (Lessing, 2023).

Trejo y Ley (2020) amplían el concepto de control que ejercen los grupos criminales a nivel político, argumentando que pueden influir en los procesos electorales a través del soborno en la selección de candidatos o mediante el uso de la violencia contra los votantes para manipular los resultados. Este control político les permite eliminar obstáculos que afectan su capacidad, como la seguridad, y obtener nuevas fuentes de ingresos a través de contratos y políticas públicas. Además, los grupos criminales también establecen controles económicos mediante la captura de rentas, la imposición de impuestos y cuotas de protección, y la administración de la economía local lícita e ilícita (Goldstein, 2016; Moncada, 2022).

Este involucramiento de los criminales con el Estado permite el establecimiento de controles políticos-económicos, implicando a su vez una interacción constante con la ciudadanía y autoridades. Así, por un lado, el control social es una característica principal de la gobernanza criminal, ya sea para la obtención de información sobre riesgos a su dominio y el monitoreo en las acciones colectivas locales (Moncada, 2021; Trejo y Ley,

2020). Por otro lado, el uso de la corrupción para influir el control administrativo de las instituciones públicas, los procesos electorales y la participación en la política es otra característica que hacen de estas organizaciones criminales actores territoriales (Trejo y Ley, 2020). Frente a ese contexto, de acuerdo con Trejo y Ley (2020), “la presencia de cualquier forma de control político, económico o social basta para indicar algún grado de gobernanza criminal” (Trejo y Ley, 2020, p. 237).

En cuanto a la operacionalización, las tres dimensiones señaladas, de control político, económico y social han sido discutidas en la literatura reciente para determinar la existencia de determinado control territorial. Por un lado, Trejo y Ley (2020) señalan que el control político se evidencia a través del manejo de contratos públicos, extracción de rentas y el posicionamiento de personal público perteneciente a la organización criminal. Como indicadores específicos, los autores miden los ingresos fiscales y el porcentaje de los impuestos locales, observando a detalle el establecimiento de una gobernanza criminal en municipios con mayores rentas. Asimismo, miden los fondos de seguridad y la cantidad de agentes de seguridad por 1,000 habitantes en el municipio, representando la capacidad del Estado. Otros indicadores para determinar el control político-social de grupos criminales se basan en medir el número de enfrentamientos armados, las mejoras en la seguridad pública y delincuencia común y la legitimidad de la policía en un territorio (Magaloni et al., 2020).

En la dimensión económica-social, si bien guarda relación con el control político, el crimen organizado tiende a controlarla a partir de actividades ilícitas, como la extorsión, control de entradas y salidas de mercadería lícita e ilícita y territorios específicos para el desarrollo de sus actividades (Moncada, 2022; Duncan, 2015). La forma de medir esta dimensión se basa principalmente en la observación y reportes policiales o periodísticos. Sin embargo, en muchas ocasiones dichas actividades tienden a camuflarse con acciones lícitas luego de haber controlado el territorio (Trejo y Ley, 2020). Así, en un informe sobre la extorsión comercial y el cobro de piso en Tijuana realizado por Le Cour Grandmaison et al. (2022), señalan tres pasos en el cobro de extorsiones que permiten identificar esta actividad ilícita. En primer lugar, la observación que realizan los actores criminales los ingresos económicos de la zona o víctima en específico. En segundo lugar, la realización de un reporte y evaluación sobre la frecuencia y cuota establecida. En el

caso de criminales infiltrados en el aparato legal, el monto se establece bajo criterios de cobro al comercio informal o impuestos agregados. Por último, el acercamiento y seguimiento, donde se pone en manifiesto las amenazas, los valores del cobro y las visitas periódicas. Si bien esta operacionalización no se enfoca en los marcos de gobernanza criminal, permite identificar bajo qué estrategia y dimensión en específico se logra controlar la economía local.

Por último, es preciso señalar sobre la comprensión de la gobernanza criminal que su sostenibilidad tiende a variar de acuerdo con los grados de represión e intervención del Estado, la existencia y lógica interna de los pactos o lógicas de protección establecidas entre autoridades y criminales, la capacidad económica y competitiva de los actores criminales, y estrategias de resistencia desde la sociedad civil (Dargent et al., 2017; Duncan, 2015; Snyder y Durán-Martínez, 2009; Moncada, 2021; Felbab, 2017). En una línea similar, Garay-Salamanca et al. (2010) mencionan que en Colombia los reclamos públicos contra los excesos de los paramilitares, incluyendo masacres y desapariciones forzadas, ayudaron a deslegitimarlos y eventualmente condujeron a su desmovilización durante el gobierno de Álvaro Uribe. De la misma manera, Arias (2017) argumenta que los movimientos no violentos de base comunitaria pueden erosionar el apoyo público y la legitimidad de los grupos armados ilegales. Al documentar y denunciar sus crímenes, y al proveer servicios comunitarios, estas organizaciones de la sociedad civil construyen resiliencia social frente a dichos grupos criminales.

En este sentido, la presión sostenida de grupos de la sociedad civil resulta relevante para comprender los quiebres y transformaciones de gobernanzas criminales en varios contextos. Su capacidad de movilización social y política puede debilitar la posición de estos actores ilegales. Esto se debe a que, mediante campañas de sensibilización, monitoreo de crímenes, litigio estratégico, prestación alternativa de servicios e interlocución política, las organizaciones civiles deconstruyen los pilares de legitimidad que permiten la dominación de estas redes ilícitas (Garay-Salamanca et al., 2010; Arias, 2017). Al quitarles base social de apoyo, aumentar sus costos reputacionales, frenar su influjo económico y evidenciar sus verdaderas prácticas delictivas, abren el camino para su desmantelamiento (Felbab, 2017; Sullivan y Bunker, 2002). La presión multidimensional ejercida erosiona el poder de coerción y corrupción

que sustentaba el imperio de las gobernanzas criminales sobre poblaciones vulnerables, y favorece su desarticulación definitiva.

Partiendo de este marco conceptual, la presente investigación define a la gobernanza criminal como la imposición de reglas y restricciones por parte de un grupo criminal sobre la política, economía, civiles, y también criminales, atendiendo sus variaciones en la forma de ejercer el poder y su relacionamiento con el Estado señaladas. De este modo, para determinar este control en un territorio el estudio medirá el control político, social y económico en términos de cuatro resultados cuantificables (Trejo y Ley, 2020; Magaloni et al., 2020): (1) extorsiones constantes en el territorio; (2) el manejo del aparato de seguridad, tanto en su aumento como infiltración, detallado en (3) en el control del espacio público.

1.2.2. Instituciones informales y arreglos institucionales entre actores ilegales y el Estado

El estudio de las instituciones ha sido fundamental en la Ciencia Política para comprender cómo se regulan y organizan las sociedades en el ámbito político. A lo largo del tiempo, diferentes corrientes de pensamiento han abordado el concepto de institución desde perspectivas teóricas y enfoques analíticos, como el estructuralismo (Pierson, 2004), el neo institucionalismo (Mahoney y Thelen, 2009; March y Olsen, 2009), elección racional (North, 1990). Uno de los debates más relevantes en este campo se centra en la comprensión de las instituciones como un conjunto de normas, reglas y estructuras, y cómo estas influyen en el comportamiento político y en la configuración de las dinámicas sociales.

En la rama clásica de la Ciencia Política, las instituciones se definen como elementos estables y duraderos que desempeñan un papel fundamental en la estabilidad y el orden social (Laswell, 1936). Esta perspectiva se basa en teorías como el funcionalismo y el estructuralismo, que consideran que las instituciones son construcciones sociales que regulan el comportamiento de los actores políticos (Pierson, 2004). Sin embargo, el surgimiento del neo institucionalismo plantea una visión más amplia y dinámica de las instituciones, superando algunas de las limitaciones de la teoría clásica.

El neo institucionalismo se enfoca en analizar tanto las reglas formales como las informales, así como las prácticas, rutinas y procesos que moldean el comportamiento político (March y Olsen, 1997). Esta corriente reconoce la importancia de las interacciones entre las instituciones y otros actores, como individuos y organizaciones, en la configuración de las dinámicas políticas y sociales (Skocpol, 2010). En ese sentido, se destaca la necesidad de comprender las instituciones no solo como estructuras normativas, sino también como constructos sociales en constante transformación.

Como argumenta Lauth (2004), a pesar de la complejidad de definir a las instituciones, la mera existencia de reglas o normas pueden entenderse como instituciones, a pesar de poseer poco efecto en el comportamiento político. Desde esa perspectiva, una institución puede ser entendida como un conjunto de normas, reglas, estructuras y prácticas establecidas en una sociedad que regulan el comportamiento de los actores políticos y sociales (Levitsky, 2012). Estas normas pueden ser tanto formales como informales y se relacionan con la distribución del poder, la toma de decisiones, la interacción entre los actores y la reproducción de patrones de comportamiento (Lauth, 2000). Las instituciones influyen en la forma en que se ejerce el poder, en la estabilidad y el orden social, y en la configuración de las dinámicas políticas y sociales (Helmke y Levitsky, 2004).

Esta definición reconoce que las instituciones van más allá de las estructuras normativas, abarcando también las prácticas, las rutinas y los procesos que configuran el comportamiento político. Además, destaca la importancia de las interacciones entre las instituciones y otros actores en la sociedad, como individuos y organizaciones, en la configuración de las dinámicas políticas y sociales (Helmke y Levitsky, 2004).

En este contexto, resulta esencial diferenciar entre las instituciones formales e informales conceptualmente, comprendiendo cómo operan y cuáles son las implicaciones que tienen en el funcionamiento de los sistemas políticos. Para ello, se hará de dos criterios: el origen y establecimiento, y la legitimidad.

En primer lugar, las instituciones informales se definen como normas socialmente compartidas, generalmente no codificadas por escrito, que emergen, se comunican y aplican al margen de los canales oficiales por agencias estatales (Lauth, 2000; Helmke y Levitsky, 2004). Mientras que, las instituciones formales, se definen como reglas y

procedimientos creados y establecidos a través de canales ampliamente aceptados como oficiales (Helmke y Levitsky, 2004; Lauth, 2000).

La complejidad de esta diferencia se encuentra en que las instituciones informales se crean, comunican y aplican generalmente fuera del ojo público (Levitsky, 2012). Ante esta confidencialidad, la complejidad por descifrar las motivaciones detrás de la creación de las instituciones informales es desarrollada por Helmke y Levitsky (2004). Los autores argumentan tres motivaciones generales. Por un lado, los actores crean reglas informales porque las instituciones formales están incompletas. Por otro lado, cuando las instituciones informales pueden ser una mejor estrategia para los actores que prefieren, pero no pueden lograr, una solución institucional formal. Por último, cuando las instituciones informales permiten la búsqueda de objetivos que no se consideran públicamente aceptables. Para fines de la presente investigación, este último punto es el más relevante.

De acuerdo con Helmke y Levitsky (2004), dada la confidencialidad de las motivaciones, las instituciones informales han permitido a diversos actores llevar a cabo sus actividades, que van desde la impopular hasta lo ilegal. En ese sentido, a pesar de una amplia aceptación de determinadas actividades, como el soborno, clientelismo, nepotismo, las normas formales impiden su legalización abierta.

En segundo lugar, la legitimidad de las instituciones deriva de los propósitos que prevén, sea bienes, servicios o patrones de comportamiento. La transgresión de reglas o normas en las instituciones formales conlleva sanciones por parte del Estado. Mientras que las instituciones informales encuentran su sustento y efectividad a través de mecanismos de exclusión o mediante la reducción de las oportunidades para acceder a bienes y servicios necesarios (Lauth, 2000; Lauth, 2004; Levitsky, 2012).

Este funcionamiento de las instituciones establece estructuras de comportamiento difíciles de cambiar de forma individual (March y Olsen, 1996). La negación a seguir las normas de una institución puede ser detenida al condicionar sus intereses y los costos involucrados al rechazar las normas, o incluso llegar al uso de la violencia extrajudicial (Levitsky, 2012; Lauth, 2000).

En ese sentido, a diferencia de las instituciones formales, que reciben su legitimidad a través del Estado, las instituciones informales se basan en la autoafirmación

de estas normas. Así, si su reconocimiento no posee aceptación, su existencia es menos probable. Es por ello que el cambio de las instituciones informales, a diferencia de las formales, tiende a ser un proceso complejo y político, ya que estas instituciones son internalizadas por los actores participantes y se reproducen a sí mismas al dar forma a las expectativas de comportamiento futuras (March y Olsen, 1996). Este punto es importante, ya que mientras el dominio de una institución formal a menudo está delineado por leyes universales en un Estado, el dominio de las reglas informales es a menudo dentro de una comunidad particular (Levitsky, 2012).

Esta observación lleva a cuestionar la relación entre el Estado con el funcionamiento de las instituciones informales. Esto genera una gran diversidad, para lo cual Helmke y Levitsky (2004) proponen una tipología cuádruple basada en la fortaleza o efectividad de las instituciones formales y la relación entre las instituciones informales y las reglas formales establecidas. Por un lado, existen instituciones informales complementarias, que actúan en armonía con las reglas formales existentes. Estas instituciones permiten a los actores lograr sus objetivos de manera más efectiva dentro del marco institucional establecido. Por otro lado, están las instituciones informales de acompañamiento, que coexisten con las reglas formales, pero las desafían en su espíritu. Estas instituciones modifican los incentivos y el comportamiento de los actores dentro de los marcos institucionales establecidos, generando resultados sustantivos que difieren de lo que se espera según las reglas formales. No obstante, cuando las instituciones formales son ineficaces, aparecen instituciones informales que compiten o fomentan la subversión de las reglas formales. Estas instituciones informales estructuran los incentivos de los actores de manera que entrar en conflicto con las reglas formales se vuelve inevitable. Esto ocurre cuando las reglas formales no se aplican de manera efectiva y son superadas por las normas informales. Ejemplos de esto son actos de corrupción y clientelismo.

Finalmente, existen instituciones informales sustitutivas, que entran en juego cuando las instituciones formales son incapaces de cumplir su propósito. Estas instituciones informales suplen las deficiencias de las instituciones formales, proporcionando soluciones alternativas a través de medios no oficiales.

Estas formas de interacción entre instituciones formales e informales influyen en

el funcionamiento del sistema político y democrático al moldear los incentivos y comportamientos de los actores políticos. Cuando las instituciones informales compiten o incluso atentan contra las reglas formales establecidas, se genera inestabilidad institucional y resultados no previstos o indeseados dentro del sistema político (Barnes, 2017). Como argumenta Nieto (2012), cuando aparecen instituciones informales que compiten o fomentan la subversión de las reglas formales, se generan nuevos arreglos institucionales que reflejan estructuras y normas que gobiernan el funcionamiento de una determinada esfera de actividad. Estos arreglos surgen como resultado de la interacción entre el Estado y los actores ilegales, donde se establecen acuerdos informales que permiten la coexistencia o colaboración entre ellos.

En el contexto de acuerdos informales entre el Estado y actores ilegales, estos arreglos institucionales pueden adoptar diferentes formas. Por ejemplo, en algunos casos, el Estado puede tolerar o incluso participar activamente en actividades ilegales a cambio de beneficios económicos, políticos o de otro tipo en común con los actores ilegales (Nieto, 2012; Barnes 2017). Este tipo de acuerdos informales, denominado como *alianza*, se observa en su mayoría en situaciones donde funcionarios estatales aceptan sobornos o beneficios ilícitos a cambio de favores o protección hacia actores ilegales (Barnes, 2017; Lessing, 2020).

En otros casos, los arreglos institucionales pueden surgir por la presión de actores ilegales sobre el Estado. Estos actores pueden tener un poder considerable, ya sea a través de su influencia económica, política o incluso por medio de la violencia (Garay-Salamanca et al., 2010). Ante esta situación de captura institucional, el Estado puede verse obligado a adaptar sus reglas formales o a establecer acuerdos informales con estos actores para mantener cierta estabilidad o evitar conflictos violentos (Nieto, 2012).

De esta manera, para la presente investigación hará uso del concepto de arreglos institucionales informales, definido como acuerdos extraoficiales, no codificados legalmente, que surgen entre agencias estatales y actores ilegales producto de su interacción. Estos acuerdos regulan el comportamiento de los actores a través de instituciones informales que definen formas de convivencia o cooperación entre ellos, y estructuran el funcionamiento de ciertas esferas de la actividad política, económica o social dentro de un orden establecido al margen de las instituciones formales (Nieto,

2012; Barnes, 2017; Dewey, 2018). Este concepto permite comprender las condiciones que posibilitan estas alianzas informales, así como sus diversas manifestaciones, siendo una pieza clave para explicar el establecimiento de órdenes políticos y sociales donde participan y obtienen beneficios tanto actores estatales como no estatales ilegales (Dewey et al., 2016).

Con ello, la presente investigación hará uso del concepto de “corrupción”, como institución informal, que permitió la configuración de una gobernanza criminal en Gamarra, en el distrito de La Victoria. La corrupción se define como un fenómeno multidimensional y complejo, que involucra al privado y el público. En el caso de lo público, la corrupción posee una característica política en la medida que afecta las decisiones colectivas y al Estado. Por tanto, esta se define como toda transacción entre los sectores públicos y privados que convierten ilegítimamente bienes públicos en recompensas o beneficios privados (Fisman y Golden, 2017). Autores como Nye (1990), Klaveren (2007) y Friedrich (2007) plantean definiciones similares, pero que tipifican y excluyen a determinados actores. De este modo, la corrupción se ve ligada sobre todo a la función pública y la obtención de beneficios particulares a través de la violación de una obligación o el abuso de poder de un funcionario público (Fisman y Golden, 2017).

Desde esta perspectiva, la corrupción como institución informal debe establecer normas o reglas que influyen en el comportamiento de las personas involucradas, cuya violación genera algún tipo de sanción externa. Cuando se observa corrupción que se origina desde las altas esferas del poder o está arraigada en expectativas ampliamente aceptadas tanto por ciudadanos como por funcionarios públicos, y donde negarse a participar en estas prácticas conlleva consecuencias significativas, la corrupción puede considerarse una institución arraigada en la sociedad. Como argumenta Helmke y Levitsky (2004), cuando la corrupción no enfrenta sanciones externas ni se basa en expectativas compartidas, sino que surge como una respuesta a bajos salarios en el sector público o una falta de eficacia en la aplicación de medidas anticorrupción, es más apropiado considerarla como un patrón de comportamiento.

1.2.3. Violencia y represión: La hipótesis de competencia

El primer marco teórico propone dos variables que determinan la creación de una gobernanza criminal creada por actores armados y criminales, que operan en el contexto de un poder estatal democrático. Ríos (2012), en su estudio del narco guerras en México sugiere que las organizaciones criminales son proclives a asesinar funcionarios y asegurar el control territorial de acuerdo con los conflictos territoriales que posean. Así, según esta hipótesis, los grupos criminales influyen en las estructuras políticas para mantener su dominio en los mercados ilícitos. Dicha hipótesis se relaciona con Trejo y Ley (2020), al señalar que las gobernanzas criminales surgen por la existencia de conflictos territoriales, pero que se ven reforzadas por la existencia de una posible represión estatal. Así, Trejo y Ley (2020) argumentan que si el partido del gobierno central posee altas oportunidades de ganar en el territorio local que controla el grupo criminal, poseen un mayor incentivo para asesinar candidatos y alcaldes y establecer su propio dominio político con el fin de resguardar sus negocios ilícitos y mantenerse competitivos. En ese sentido, los ciclos electorales tienden a ser otra variable importante para que los actores criminales analicen estratégicamente su posibilidad de establecer una gobernanza criminal.

1.2.4. Mercados ilícitos y recursos públicos: La hipótesis rentista

La segunda explicación argumenta que el surgimiento de la gobernanza criminal en un territorio específico ocurre de acuerdo con la lógica de financiamiento de los actores criminales y grupos armados. De acuerdo con Chacón (2017), en su estudio sobre el conflicto armado en Colombia, argumenta que, tras la reforma de descentralización, los grupos armados tuvieron el objetivo de asesinar funcionarios y autoridades municipales de acuerdo con las transferencias fiscales que recibían y la poca capacidad policial para enfrentar a los grupos armados. Según Chacón (2017), la conducta rentista de los grupos armados implica la búsqueda de recursos financieros para el mantenimiento de armas, vehículos y actividades dentro de los mercados ilícitos, así como en enfrentamientos con otros grupos, observando los ingresos fiscales como una fuente necesaria y de fácil acceso. Así, si bien no señala el concepto de gobernanza criminal, el control que estos

grupos armados poseen sobre las transferencias fiscales, información y control de la participación política hace plausible afirmar que se encuentran dentro del marco conceptual de la gobernanza criminal.

1.2.5. Órdenes sociales y criminalidad: La hipótesis de la colusión

La tercera explicación argumenta que los órdenes sociales criminales surgen cuando las sinergias entre los agentes estatales y los actores involucrados en actividades ilegales o informales conducen al desarrollo de recursos materiales y presentan oportunidades a los miembros de la sociedad civil que les proporcionan un cierto grado de autoridad, o al menos se presentan de una manera que lleva a la sociedad a tolerar las actividades ilegales (Dewey et al., 2016). Dewey et al. (2016) argumentan que los titulares del poder canalizan las demandas de acuerdo con la amplia gama de posibilidades legales e ilegales. En particular, en contextos sociales expuestos a procesos como la informalización laboral, la segregación, desigualdad y la rápida urbanización que el uso de medios legales, informales e ilegales permite a las agencias estatales y a los actores no estatales satisfacer las demandas. Así, la tolerancia a las drogas, las armas, la protección, la seguridad pública, el tráfico ilegal, la informalidad y bienes robados, representan mercados en los que participan actores legales e ilegales y forman redes extremadamente complejas.

En otras palabras, la existencia de actividades informales e ilegales socialmente aceptadas ofrece a esos actores posibilidades adicionales para producir ganancias y orden, o al menos un tipo de orden que produce ganancias significativas para los agentes estatales y actores criminales. En resumen, la noción de grupos de orden pone de relieve la existencia de ámbitos en los que la combinación de legalidad e ilegalidad, y la transformación de la autoridad y su aceptación social más amplia conduce a la aparición del orden. El surgimiento de esta forma de orden es provocado por la convergencia de los intereses de los agentes estatales, las instituciones civiles y las organizaciones criminales, así como por la aceptación de la sociedad.

Dicho vínculo entre estado y crimen no solo promueve la expansión de economías informales e ilegales que generan redes de empleo y sociabilidad, sino que el papel de

la política informal y criminal gana importancia como marco regulatorio entre el mundo legal y el ilegal.

1.2.6. La hipótesis de la gobernanza criminal aplicada en el caso de La Victoria: Colusión y competitividad criminal

El marco teórico del que hará uso este estudio surge de la evaluación de las explicaciones existentes reseñadas sobre el surgimiento de órdenes sociales criminales y el control territorial que estos poseen.

La primera hipótesis, fundamentada en la teoría de colusión de Dewey et al. (2016), plantea que la gobernanza criminal emergió en un contexto caracterizado por sinergias y complicidades entre actores ilegales y agentes estatales en La Victoria. Estas alianzas generaron beneficios para determinados sectores de la población, así como ganancias económicas para funcionarios corruptos y poder para los criminales. De esta manera, se estableció un arreglo institucional informal que empleó la corrupción como mecanismo regulador de las actividades y comportamientos de los actores (Nieto, 2012), lo que distorsionó el funcionamiento de la municipalidad de La Victoria (MLV). Estas características facilitaron la entrada y cooptación del gobierno municipal por parte del grupo criminal liderado por Alex Peña.

La segunda hipótesis, fundamentada en la teoría rentista y de competencia criminal de Trejo y Ley (2020), plantea que el grupo liderado por Alex Peña buscó intencionalmente infiltrarse en la política local e influir en la gestión de la municipalidad debido a la existencia de conflictos territoriales con otras organizaciones criminales en La Victoria. El principal objetivo era incrementar su poder y control sobre actividades ilegales clave como el comercio informal en La Parada y el cobro de cupos en Gamarra.

Mediante la cooptación de áreas estratégicas de la municipalidad, especialmente aquellas vinculadas al comercio ambulatorio y obras públicas, el grupo criminal tuvo acceso privilegiado a recursos económicos del municipio, información sensible sobre operativos y mayor control sobre la población de La Victoria. Esto les permitió debilitar a bandas rivales como "GREVA", dominar los mercados ilícitos existentes e incrementar sus beneficios económicos producto de actividades ilegales en el distrito.

En síntesis, este estudio plantea dos explicaciones complementarias sobre el surgimiento de la gobernanza criminal ejercida por el grupo de “Los Intocables Ediles” en el distrito de La Victoria. Por un lado, la hipótesis de colusión indica que las sinergias y complicidades entre actores ilegales y agentes estatales corruptos facilitaron la inserción de la organización criminal en la política local y el aprovechamiento de recursos públicos para sus propios intereses. Por otro lado, la teoría rentista se enfoca en los incentivos económicos del grupo delictivo para buscar influir en el gobierno municipal, especialmente para debilitar a bandas rivales y consolidar un control territorial sobre mercados informales e ilegales existentes, incrementando sus beneficios económicos. En conjunto, ambos planteamientos proveen explicaciones complementarias sobre cómo la débil institucionalidad local, la cultura de corrupción, así como los conflictos entre grupos criminales en torno al control territorial de actividades informales e ilegales, configuraron las condiciones propicias para la emergencia de redes de gobernanza criminal en el distrito de La Victoria durante la gestión del alcalde Elías Cuba entre 2015 y 2018.

1.3. Diseño de investigación y marco metodológico

El uso de métodos cualitativos en la Ciencia Política ha ido en crecimiento en los últimos años, donde una de las contribuciones más importantes ha sido el desarrollo del análisis causal a través de un estudio de caso. Un estudio de caso se plantea como una estrategia de investigación basado en la investigación empírica a profundidad con el objetivo de analizar la configuración de cada caso y aclarar dichas características en casos similares a través de la evaluación de explicaciones teóricas (Venesson, 2008)

En ese sentido, una forma de análisis de casos que ha recibido especial atención en los últimos años es el rastreo de procesos, que se ha presentado como uno de los medios básicos por los cuales se pueden llevar a cabo estudios de caso. El rastreo de procesos, de acuerdo con Tansey (2007), se define como un método cualitativo basado en obtener información sobre eventos y procesos específicos y definidos, recopilando grandes cantidades de datos de una amplia gama de fuentes. En particular, el rastreo de procesos se presenta como el método más apropiado en descifrar el funcionamiento los mecanismos causales para explicación causal en los estudios de caso (George y Bennett,

2005), ya que tiene el objetivo de identificar si el proceso causal que una teoría hipotetiza o implica en un caso es evidente en la secuencia y los valores de las variables intermedias en ese caso (Tansey, 2007). Más aún, el rastreo de procesos tiende a ser un método útil en el entendimiento de casos complejos, delicados y con poca información disponible, de modo que la articulación de distintas fuentes permita establecer la explicación causal (Tansey, 2007).

En consecuencia, este estudio emplea una metodología de enfoque cualitativo a través del rastreo de procesos para el estudio de caso, y hace uso de un corte descriptivo y otro interpretativo (Vennesson, 2008). Por un lado, los estudios de caso descriptivos, como menciona Vennesson (2008), desarrollan una descripción sistemática del fenómeno o fenómenos sin el objetivo de formular teorías y evaluarlas. Sin embargo, este tipo de corte de estudios de caso permiten que fenómenos poco conocidos o que requieran de una mayor interpretación de los datos sea analizados de manera rigurosa y en descripciones densas (Vennesson, 2008). Debido a la poca literatura sobre la gobernanza criminal en Perú, este trabajo busca contribuir al entendimiento e interés por el desarrollo de marcos de gobernanza extralegales y en vínculos con organizaciones criminales en Perú.

De otro lado, los estudios de caso interpretativos tienen el objetivo de ofrecer la explicación causal en base a marcos teóricos, dando pase a su evaluación y mejora. Así, desde esta perspectiva, no solo se busca descifrar qué ocurrió en las cadenas causales, sino cómo, a través de las razones de los actores, sus preferencias, percepciones y objetivos frente al contexto (Vennesson, 2008). Para ello, el rastreo de procesos vuelve a ser pertinente dada su utilidad de vincular el fenómeno en cuestión y el contexto donde ocurre.

En esa lógica, los criterios para la selección del caso de la municipalidad de La Victoria (MLV) y “Los Intocables Ediles” entre 2016 y 2018 se basan principalmente en su carácter de “construcción de casos” y desarrollo de la teoría de gobernanza criminales (Vennesson, 2008). Como menciona Vennesson (2008), un estudio de caso implica un análisis y reflexión crítica sobre las categorías de los fenómenos sociales y políticos comúnmente aceptados, en tanto rompe con la representación del fenómeno en cuestión y conceptualiza dicho problema, además de su esfuerzo explícito en la construcción de

teorías. Ello se refleja en a partir de los enfoques teóricos y el marco de hipótesis puestos a prueba con la evidencia empírica en los estudios de caso.

En esa lógica, la gobernanza criminal aún se encuentra en construcción en la literatura de la Ciencia Política, descifrando nuevas interacciones, funcionamiento y lógicas de surgimiento. En Perú la literatura sigue siendo escasa, asociando dicho fenómeno a la corrupción administrativa antes del uso instrumental del Estado, en tanto las reglas y normas que constituyen las instituciones formales son reconfiguradas desde dentro de la institución a través de la manipulación de la información y recursos que las transforman en función del interés criminal. Así, el caso de La Victoria y “Los Intocables Ediles” revela a profundidad la construcción de gobernanzas criminales a través de la colusión y el uso del poder político por parte de los actores criminales para controlar determinado territorio. No obstante, a diferencia del uso de funcionarios y autoridades para la intermediación de los intereses ilegales con las instituciones cooptadas, el caso de “Los Intocables Ediles” sostiene el establecimiento de redes poderosas y de vínculo directo entre criminales y la política de las esferas altas sin la necesidad de intermediarios, permitiendo reflexionar en los procesos causales a través del rastreo de procesos que determinan dicha estructura de la gobernanza criminal en Perú.

En este sentido, para el desarrollo de esta investigación se utilizan dos herramientas de recojo de información. En primer lugar, entrevistas semi-estructuradas y a profundidad realizadas a comerciantes formales, ambulantes y líderes sociales en Gamarra. También se ha entrevistado a actores clave, como periodistas, funcionarios, expertos, académicos y actores de la sociedad civil. Así, la presentación de testimonios a través de las entrevistas se organiza por el tipo de persona entrevistada (Tabla 1.1).

Tabla 1.1
Lista de personas entrevistadas

Número de entrevista	Nombre de persona entrevistada	Cargo/función	Fecha	Lugar	Modalidad
Entrevista #1	Anónimo	Comerciante del Mercado Mayorista de Frutas N°2	17 de febrero de 2023	Distrito de La Victoria	Presencial
Entrevista #2	Anónimo	Comerciante del Mercado Mayorista de Frutas N°2	19 de febrero de 2023	Distrito de La Victoria	Presencial
Entrevista #3	Anónimo	Representante de comerciantes ambulantes de Gamarra	23 de marzo de 2023	Distrito de La Victoria	Presencial
Entrevista #4	Anónimo	Comerciante ambulante de Gamarra	11 de abril de 2023	Distrito de La Victoria	Presencial
Entrevista #5	Anónimo	Comerciante ambulante de Gamarra	20 de mayo de 2023	Distrito de La Victoria	Presencial
Entrevista #6	Anónimo	Ex serenazgo	26 de mayo de 2023	Distrito de La Victoria	Presencial
Entrevista #7	Anónimo	Comerciante ambulante de Gamarra	2 de junio de 2023	Distrito de La Victoria	Presencial
Entrevista #8	Anónimo	Empresario formal de Gamarra	29 de mayo de 2023	Distrito de La Victoria	Presencial
Entrevista #9	Anónimo	Comerciante formal de Gamarra	27 de mayo de 2023	Distrito de La Victoria	Presencial
Entrevista #10	Anónimo	Comerciante ambulante de la Avenida Aviación	22 de mayo de 2023	Distrito de La Victoria	Presencial
Entrevista #11	Anónimo	Ex serenazgo	23 de mayo de 2023	Distrito de La Victoria	Presencial
Entrevista #12	Anónimo	Vendedor de periódicos	6 de junio de 2023	Distrito de La Victoria	Presencial
Entrevista #13	Anónimo	Vendedor de periódicos	6 de junio de 2023	Distrito de La Victoria	Presencial
Entrevista #14	Anónimo	Vigilante privado	6 de junio de 2023	Distrito de La Victoria	Presencial
Entrevista #15	Ysmael Tasayco	Periodista de investigación	18 de abril de 2023	Virtual (Zoom)	
Entrevista #16	Anónimo	Empresario formal de Gamarra	15 de junio de 2023	Distrito de La Victoria	Presencial
Entrevista #17	Francesco Ginocchio	Politólogo e Investigador de La Victoria	17 de abril de 2023	Distrito de Magdalena	Presencial
Entrevista #18	Arturo Huaytalla	Coordinador de INDAGA y sociólogo investigador de La Victoria	24 de abril de 2023	Virtual (Zoom)	Virtual (Zoom)
Entrevista #19	Anónimo	Dirigente social y representante de empresarios formales de Gamarra	2 de mayo de 2023	Distrito de La Victoria	Presencial

Fuente: Elaboración propia.

Las entrevistas hacen uso de técnicas etnográficas, ya que buscan reconstruir el proceso del surgimiento de una gobernanza criminal en La Victoria (Kubik, 2009). La etnografía, por excelencia, es uno de los métodos más utilizados en los estudios de criminalidad y política, pues permite descifrar cómo los actores criminales manejan el poder, el territorio y la legitimidad (Schatz, 2009). Sin embargo, dado que el caso de La Victoria ocurrió en el pasado, el uso de técnicas etnográficas a través de las entrevistas busca reconstruir el surgimiento de dicho orden local y cómo se dio, mediante la observación, recopilación de información, puntos de vista y preferencias de los actores, así como mapear sus acciones dentro de las estructuras locales que empoderan y restringen dicho accionar, identificando los mecanismos causales.

La selección de la muestra es no aleatoria, pues, como menciona Tansey (2007), el rastreo de procesos busca obtener la mayor información disponible de las personas que estuvieron más estrechamente involucradas en el proceso de interés. Sin embargo, no se debe dejar de lado la recopilación de información de una variedad de fuentes. En esa lógica, el presente estudio hace uso del muestreo de bola nieve. Este tipo de muestreo no aleatorio implica identificar un conjunto inicial de actores relevantes y luego solicitar que sugieran otros actores potenciales que posean relevancia en el objeto de estudio. Este enfoque se utiliza comúnmente en estudios sobre fenómenos delicados o actividades ilegales, así como el estudio de élites y actores ocultos al público. Así, el proceso continúa hasta que la muestra agrupa información suficiente para los propósitos del estudio, o hasta que los actores comiencen a repetir nombres, sin obtener nueva información significativa (Tansey, 2007).

El límite de este muestreo es el control que posee el investigador en definir al primer conjunto de actores a entrevistar, al tiempo que debe ser cuidadoso en poseer un grupo lo suficientemente diverso para que la muestra no esté sesgada en determinada dirección (Tansey, 2007). Así, el estudio hace uso del criterio de reputación y posición en la selección del primer conjunto de actores a entrevistar. Por un lado, el criterio de reputación implica identificar un conjunto de actores dada su relevancia en el tema de investigación, y sugerir que proporcionen otros nombres relevantes, y así sucesivamente. Por otro, el criterio de posición se basa en iniciar una muestra de bola de nieve con actores conocidos y de accesibilidad que ocupan posiciones clave que el investigador

identifica, lo que permite arrojar nueva información de la identidad de actores importantes que pueden haber desempeñado un papel desde posiciones improbables o impredecibles (Tansey, 2007).

Finalmente, se ha utilizado información de fuentes secundarias a través de los (1) acuerdos y ordenanzas municipales, (2) informes de la Contraloría y la Procuraduría Pública, (3) periódicos locales, e información documental proporcionada por (4) la fiscalía y congreso, así como (5) fuentes académicas.



Capítulo 2: Las municipalidades en Perú y el distrito de La Victoria en contexto

Este capítulo presenta un análisis del contexto institucional, político, económico y social de las municipalidades en el Perú, con énfasis en Lima Metropolitana y el distrito de La Victoria. La estructura del capítulo es la siguiente. En primer lugar, se examinan los cambios y características principales de las municipalidades en Perú tras las reformas de descentralización, describiendo sus funciones, atribuciones y complejidades dentro de la gobernanza metropolitana de Lima. En segundo lugar, se analiza la historia y rasgos distintivos del distrito de La Victoria en términos socioeconómicos, su estructura económica informal, los niveles de inseguridad y la competencia política local. Asimismo, se presenta una caracterización del orden social en el emporio comercial de Gamarra. Finalmente, se incluye una aproximación sobre la corrupción y dinámicas internas en la gestión del municipio de La Victoria durante el periodo del exalcalde Elías Cuba (2015-2018).

El análisis busca sentar las bases contextuales para comprender dos aspectos clave del estudio de caso sobre gobernanza criminal. Por un lado, el entorno subnacional en el cual surge el caso “Los Intocables Ediles” y las atribuciones obtenidas tras controlar el municipio. Por otro lado, las condiciones que propician el surgimiento de gobernanzas criminales a nivel local en la capital peruana. De esta forma, se pretende enmarcar institucional, política, social y económicamente el estudio del municipio de La Victoria.

2.1. Descentralización y continuidades en la estructura municipal peruana

La descentralización en el Perú ha sido objeto de reformas y cambios significativos desde su inicio en 2001. Esta sección se divide en tres partes. En primer lugar, se aborda los procesos de descentralización del Estado peruano y su relación con la evolución de la estructura municipal peruana. En segundo lugar, se describen las funciones y estructura de las municipalidades distritales en el Perú. En tercer lugar, se examina la gobernanza municipal en la provincia de Lima Metropolitana y se analiza la segmentación y desarticulación institucional que se han dado en este ámbito. Este análisis permite comprender mejor los desafíos de las municipalidades capitalinas y la relación de estas

dificultades con la gobernanza local en el distrito de La Victoria.

2.1.1. Descentralización y municipalización: Cambios y continuidades

El proceso de descentralización que fue reiniciado en el año 2001 se considera como uno de los procesos políticos más significativos que ha tenido lugar en el Perú durante el siglo XXI (Azpur et al., 2006; Aragón y Cruzado, 2012). Tras el fin del gobierno autoritario de Alberto Fujimori (1990-2000) y el retorno al sistema democrático, la reforma de descentralización fue emprendida con el objetivo de desconcentrar el poder y retomar el proceso que ya había sido iniciado en 1980 (López-Follegatti, 2002).

Actualmente el país se organiza en tres niveles de gobierno: el nacional, regional y local. Tanto el nivel regional como local poseen autonomía política, normativa, económica y administrativa, la cual, no obstante, se encuentra sujeta a ciertas restricciones impuestas por la Constitución y las leyes generales aplicables (Azpur et al., 2006). A nivel local, los órganos de gobierno se dividen en los municipios provinciales y los distritales. Así, el territorio de cada municipalidad provincial coexiste con las municipalidades distritales, sumado a su coexistencia con los gobiernos regionales (Muñoz, 2014a). Sin embargo, es importante tener en cuenta que no todos los distritos poseen su propia municipalidad distrital, ya que aquellos que se encuentran dentro de la categoría de distritos capitales de las provincias son gobernados por las municipalidades provinciales, y, por lo tanto, no cuentan con un cuarto nivel de gobierno (Došek et al., 2022). Bajo esa lógica, cada nivel superior es responsable de la coordinación y acción en asuntos del interés público (Dammert-Guardia, 2021), aunque con graves deficiencias como se detalla más adelante.

En esta distinción entre los distintos niveles de gobierno en Perú, las municipalidades constituyen una de las instancias de gobierno más importantes. Éstas constituyen la base de la organización territorial del Estado peruano y son los canales con mayor tradición y más cercanos a los intereses y participación de la ciudadanía en los asuntos públicos (Vega y Elías, 2020). La Constitución de 1979 tomaba a las municipalidades como la base de la organización política, con recursos y facultades que permitían su autonomía económica, política y administrativa (Aragón y Cruzado, 2012).

Además, desde 1980, las municipalidades son el mecanismo para elegir autoridades, representando un cambio significativo respecto a la designación directa por parte del gobierno nacional. Este cambio permitió un mayor acercamiento del Estado a las demandas de la ciudadanía y la mayor participación de la ciudadanía en los asuntos públicos locales (Córdova e Incio, 2013).

A finales de la década de 1980, frente a una tendencia descentralizadora, se crearon los gobiernos regionales como un nuevo nivel de gobierno intermedio (Došek et al., 2022). Sin embargo, las atribuciones de las municipalidades mantuvieron su vigencia e importancia dado el fortalecimiento que obtuvieron en los gobiernos de Alberto Fujimori (1990-2000) y Alejandro Toledo (2001-2006). Como señala Dickovick (2007), este fortalecimiento no fue resultado de un compromiso con la descentralización, sino producto de una estrategia política de los gobiernos de Fujimori y Toledo para limitar el poder de sus rivales.

A principios de la década de 1990, tras la victoria de Alberto Fujimori (1990-2000), el poder del partido aprista se vio debilitado, pero retenía amplio control a nivel regional. Esta lógica de competencia estableció una estrategia política orientada al fortalecimiento de los gobiernos locales. En concreto, Fujimori intentó aliar al gobierno central con los gobiernos locales para debilitar a las regiones dominadas por el APRA, transfiriendo recursos a las municipalidades y socavando las bases de los gobiernos regionales (Vergara, 2015). Esta estrategia buscaba minar el poderío aprista en los niveles regionales y las candidaturas presidenciales de rivales políticos que desafiaban a Fujimori (Muñoz et al., 2016; Tanaka, 2002). Por ejemplo, según Dickovick (2007), durante los gobiernos de Ricardo Belmont (1990-1995) y Alberto Andrade (1995-2002) en Lima, los ingresos se redujeron 80%, debilitando sus candidaturas presidenciales. En resumen, durante el gobierno de Fujimori, la municipalización fue resultado de incentivos políticos, generando graves desbalances en competencias, coordinación y regulación entre municipalidades distritales y provinciales (Tanaka, 2002).

Tras el retorno a la democracia, el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) no corrigió este defecto. Toledo anunció un esquema de descentralización bajo la bandera de devolver legitimidad a la democracia, reparando el legado de Fujimori con los departamentos (Eaton, 2017). Sin embargo, en las elecciones regionales y municipales

de 2002, el partido de gobierno sufrió una derrota y el aprismo tuvo éxito electoral a nivel regional (Meléndez, 2003). Ante este escenario, Toledo decidió apoyar al gobierno local aumentando considerablemente las transferencias y otorgando mayor libertad en el gasto, representando el presupuesto municipal el 8,1% del nacional, generando descontento regional y retroceso en la descentralización (Dickovick, 2007). Estas transferencias, como señala Remy (2005), se distribuyen a través del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), un sistema de transferencia fiscal directa entre el gobierno central y locales, donde todos reciben un monto mínimo común, creando disparidades.

Tras este periodo de fortalecimiento municipal, los años desde 2006 se caracterizaron por el continuismo antes que reformas en la descentralización. El diseño de 2002 extendió problemas como la poca claridad de competencias y atribuciones en niveles subnacionales (Aragón y Cruzado, 2012; Došek et al., 2022). Por un lado, la baja coordinación y transferencias del gobierno central generaron atomización (Muñoz, 2014b). En el nivel municipal, las unidades territoriales siguen fragmentándose y aislándose dada la autonomía política y económica sobre los recursos transferidos (Muñoz, 2014a), propiciando el surgimiento de caudillos locales sin rendición de cuentas a instancias superiores (Došek, 2024; Muñoz, 2014a).

Por otro lado, el elevado número de municipalidades comparada con otros países de la región aumenta por la atomización fiscal y la poca claridad jerárquica entre niveles de gobierno (Dammert-Guardia, 2021). En algunos casos, las nuevas municipalidades se crean sin considerar la viabilidad financiera, resultando en falta de capacidad institucional y dependencia de recursos externos (Zevallos de Mendoza, 2014). Además, la fragmentación política dificulta la implementación de políticas coordinadas y coherentes, ya que cada municipalidad busca su beneficio propio en lugar de trabajar en conjunto (Muñoz, 2014b). La poca claridad jerárquica y falta de coordinación también generan sobreposición de funciones y conflicto de competencias, obstaculizando la gestión de la descentralización en el Perú (Dammert-Guardia y Lozada, 2021).

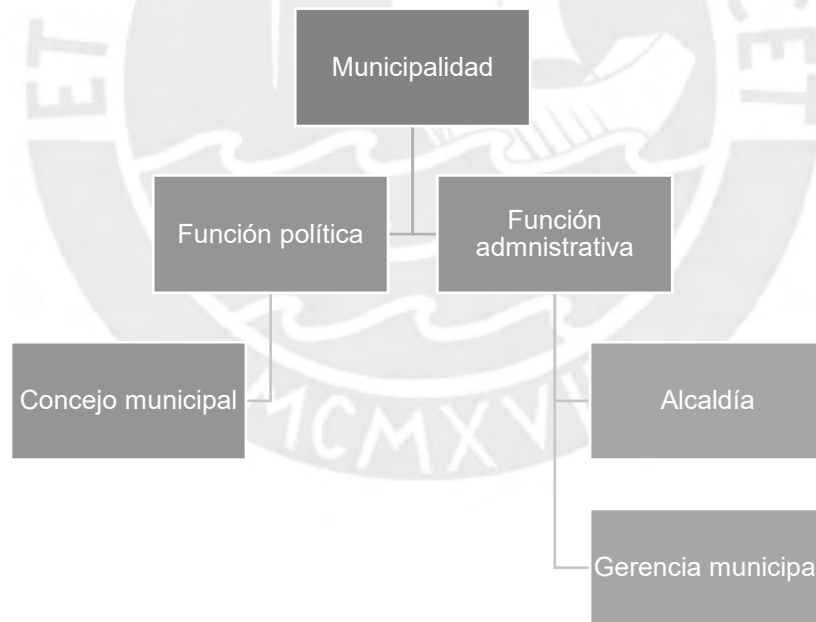
En síntesis, a pesar de los avances iniciales en la descentralización en Perú, la falta de claridad en competencias y atribuciones municipales, la atomización fiscal, la fragmentación política y la descoordinación han generado obstáculos en la

implementación de políticas coherentes y efectivas.

2.1.2. Estructura de las municipalidades en Perú

Las municipalidades cumplen la función de gobierno y administración con la finalidad de lograr el desarrollo de su localidad y satisfacer las necesidades de la ciudadanía (Defensoría del Pueblo, 2008). Según la Ley N°27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), las municipalidades tienen una estructura orgánica que se compone del concejo municipal, conformado por el alcalde y los regidores, y la alcaldía, encabezada por el alcalde como representante legal y compuesta por la administración municipal y los órganos de coordinación (Gráfico 2.1) (Congreso de la República de Perú, 2003).

Gráfico 2.1
Estructura de la municipalidad



Fuente: Elaboración propia a partir de La Ley Orgánica de Municipalidades (Ley No 27972).

Por un lado, el concejo municipal es un aparato político encargado de la fiscalización y la normativa, con tres competencias principales. En su facultad legislativa,

dicta, modifica y deroga normas. En su competencia económica y financiera, autoriza programas y servicios, aprueba el presupuesto anual y administra bienes y rentas. Por último, en su competencia fiscalizadora y de control, tiene la autoridad de declarar vacancias de la alcaldía y regidores (Vega y Elías, 2020).

Por otro lado, el alcalde, a nivel ejecutivo, convoca y preside las sesiones del concejo municipal, mientras que a nivel de la administración propone el reglamento interno y nombrar y remover al personal administrativo, así como ejecuta los planes de desarrollo y coordina con las dependencias públicas los asuntos municipales. A nivel de las competencias económicas y financieras, el alcalde somete a aprobación del concejo el presupuesto municipal y los gastos realizados, además de poder convocar licitaciones públicas o concursos de precios para una obra pública (Congreso de la República de Perú, 2003).

En cuanto a su facultad sancionadora, la alcaldía promulga ordenanzas y somete al concejo los pedidos que formulen los ciudadanos. Para que el alcalde pueda cumplir con dichas obligaciones, la Gerencia Municipal posee la responsabilidad administrativa, conformada por una persona de confianza designada por el alcalde y a la que se le delegan las acciones administrativas que se deben cumplir (Congreso de la República de Perú, 2003).

En la actualidad, el sistema electoral a nivel municipal en Perú se rige por la Ley de Elecciones Municipales (Ley N°26864) y la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N°27972). En la elección de alcaldes y regidores, se utiliza el sistema de voto preferencial, lo que significa que los ciudadanos pueden elegir al candidato de su preferencia para alcalde y para regidores que lo acompañarán en su gestión. Asimismo, los regidores se eligen de manera proporcional a los votos obtenidos por cada lista de candidatos.

Sin embargo, estas elecciones se ven caracterizados por altos niveles de volatilidad electoral. Frente a una frágil institucionalización de partidos, los políticos han aprendido que pueden ganar elecciones con organizaciones débiles (Levitsky y Zavaleta, 2019). Un claro indicio ha sido la irrupción de los movimientos regionales, que desplazaron a los partidos políticos y establecieron un menor control organizativo e improvisación en la gestión (Figueroa, 2015). En ese contexto, se ha evidenciado la prevalencia de intereses particulares en la conformación de las autoridades municipales,

lo que ha generado una problemática en la representatividad de los políticos electos, al encontrarse desconectados de la ciudadanía y sin una articulación efectiva entre ellos (Zavaleta, 2022; Došek et al., 2022).

Bajo esa lógica, los partidos políticos y los movimientos regionales no son capaces de mantener candidaturas en el tiempo, incluso luego de haber ganado las elecciones (Aragón et al., 2018), lo que no implica una renovación de la clase política y candidaturas. Como argumenta Ballón (2020), en muchas ocasiones la competencia política se da con autoridades que renuncian y postulan a otros cargos públicos y de elección popular.

En cuanto a los concejos municipales, estos se ven conformados a partir de una mayoría automática de la organización política del alcalde, siendo específicamente conformado por la mitad más uno de regidores, aumentando el número de regidores de acuerdo con la población. Esta distribución de regidores y predominio del oficialismo ha determinado que los consensos y propuestas del concejo municipal se vean supeditados al interés de la organización política oficialista o del alcalde, generando que los acuerdos gestión municipal no refleje pertinencia política o sustento técnico adecuado, en la mayoría de las ocasiones (Došek et al., 2022). Asimismo, esta situación limita las posibilidades de contrapeso desde la oposición ante el poder ejecutivo municipal. En particular, los gobiernos subnacionales en Perú se rigen bajo lógicas “presidencialistas”, con organismos de control y cuerpos legislativos débiles y con pocas capacidades reales para ejercer contrapeso o balance en las gestiones subnacionales (Muñoz, 2014b; Vega y Elías, 2020). Así, por ejemplo, en las municipalidades, el rol fiscalizador de los regidores debe ser previamente autorizado por los concejos municipales. En ese sentido, ante una mayoría automática a favor del alcalde, las posibilidades de ejercer una correcta fiscalización se ven bloqueadas (Muñoz, 2014b). En ese contexto, la vigencia de intereses personalistas y particularistas desencadenan graves casos de corrupción y abuso de autoridad (Došek et al., 2022).

Un aspecto igual de importante es la autonomía interna que posee el concejo municipal. Además de los limitantes que genera la mayoría automática, la estructura de la norma en los concejos establece el tipo de fiscalización que se produce o no. De acuerdo con la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), los regidores pueden desempeñar cargos en el sector público y privado, siempre que no sea en la

municipalidad o en el territorio del desempeño de su representación electoral. Bajo esa lógica, los regidores gozan de licencia con goce de haber hasta por 20 horas semanales, haciendo de la función de regidor a medio tiempo (Congreso de la República de Perú, 2003).

En virtud de la autonomía del gobierno local, las municipalidades poseen la capacidad de formular sus propias leyes en consonancia con el ordenamiento jurídico nacional. En ese sentido, las ordenanzas municipales rigen y establecen normas para la organización interna del territorio, la administración de los servicios públicos y asuntos de competencia normativa. Además, los decretos de alcaldía establecen normas y la aplicación de las ordenanzas. Estos decretos, dado el carácter presidencialista de las municipalidades, permiten una eficiente administración municipal, así como velar por el interés general, siempre y cuando no sean de competencia del concejo municipal (Congreso de la República de Perú, 2003).

En síntesis, el diseño institucional las municipalidades en Perú promueve dificultades para una mayor eficiencia y articulación en la respuesta a las demandas de la ciudadanía. En primer lugar, las lógicas presidencialistas mantienen una relación de bajo control por parte de los consejeros municipales, reforzada por las mayorías automáticas que obtienen los partidos que ganan las elecciones (Muñoz, 2018; Quispe Mamani, 2016). En segundo lugar, los espacios de articulación para proyectos de desarrollo se mantienen débiles frente a los niveles de inestabilidad política y los graves casos de corrupción que se desprenden de una estructura jerárquica y centralizadora del poder en el ejecutivo (Muñoz, 2005).

2.1.3. Gobernanza municipal en Lima metropolitana: Segmentación y desarticulación institucional

La gobernanza metropolitana se refiere a los distintos arreglos institucionales entre actores públicos, privados y sociales para resolver problemas organizativos en un espacio y tiempo determinados (Montero y García, 2017). En ese sentido, las aristas de la gobernanza son múltiples, como la gestión, financiación y provisión de servicios o aplicación de leyes y regulaciones a nivel local.

Las investigaciones sobre la gobernanza en Lima metropolitana aún son escasas,

con excepciones enfocadas en administración, participación ciudadana y financiamiento (Bensa, 2017; Dammert-Guardia, 2021; Dammert-Guardia y Lozada, 2021). El caso de Lima muestra cómo varias reformas estatales han generado una superposición de arreglos institucionales, aumentando la fragmentación y debilidad de los distintos niveles de gobierno subnacionales para hacer frente a procesos urbanos (Bensa, 2017). Además, es un modelo de alta competencia entre niveles de gobierno por gestionar el área urbana, configurando un esquema caracterizado por la tensión constante entre centralización y descentralización de competencias y funciones (Muñoz, 2014b).

Como se mencionó, los niveles de gobierno en Perú son nacional, regional y local. No obstante, Lima tiende a ser un caso particular. La actual Constitución reconoce a la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) como la principal con jurisdicción sobre la provincia de Lima, otorgándole un estatus distinto al provincial, sino de un nivel metropolitano. Esta característica le confiere un régimen especial convirtiéndolo en la práctica en una escala de gobierno urbano, similar a un municipio provincial, pero con competencias y funciones regionales (Dammert-Guardia, 2021).

Esta situación genera diferentes problemas de coordinación y superposición de competencias de los distintos niveles de gobierno de Lima (Dammert-Guardia y Lozada, 2021). Además, la coexistencia de los gobiernos provinciales y regionales en Lima y Callao crea problemas para abordar las competencias relacionadas con la planificación territorial y urbana (Dammert-Guardia, 2021).

En cuanto a los distritos, cuentan con baja capacidad para implementar importantes proyectos de infraestructura y equipamiento, y a menudo operan en dominios políticos con poca articulación y cooperación (Bensa, 2017; Dammert-Guardia, 2021). En Lima Metropolitana hay 50 municipios distritales. Dos de ellos son capitales de provincia, por lo que el alcalde provincial tiene las funciones y poderes de la municipalidad distrital.

En ese sentido, la gestión del área metropolitana de Lima es un caso de complejidad y fragmentación entre los distintos niveles de gobierno. Como muestra Dammert-Guardia (2021), existen varios acuerdos de coordinación metropolitana en la provisión de servicios. Sin embargo, cada servicio opera de forma autónoma e independiente de los procesos e instrumentos de planificación. Asimismo, en cuanto al financiamiento, las transferencias del gobierno central generan desigualdades entre

distritos, sumado a la baja capacidad de inversión y una lógica que no fomenta la coordinación. Así, al igual que el resto de los gobiernos subnacionales en Perú, Lima reproduce lógicas “alcaldistas” y una atomización de las atribuciones sobre las municipalidades distritales (Muñoz, 2005).

En cuanto a la participación ciudadana, con la descentralización se introdujeron los Consejos de Coordinación Provincial (CCP) y los Consejos de Coordinación Distrital (CCD) como instituciones para coordinar decisiones de gobierno subnacional con participación ciudadana (Bensa, 2017). Tanto los CCP como los CCD incluyen miembros de la sociedad civil elegidos por dos años, constituyendo un 40% del total de miembros. Ambos consejos tienen la función principal de coordinar y formular planes de desarrollo, presupuestos e identificar prioridades.

Si bien hubo avances en participación ciudadana para mejorar la gobernanza, Bensa (2017) observa que los procesos de participación en la elaboración del Plan de Desarrollo en 2012 demoraron alrededor de un año, limitando la intervención ciudadana en otros procesos igualmente importantes. Las dinámicas de participación subnacional y sus límites tienden a repetirse en la capital. Como argumenta McNulty y Guerra García (2019), el presupuesto participativo ha tenido grandes limitaciones como la falta de voluntad política, la influencia neoliberal y el diseño institucional de estos mecanismos. En Lima, Bensa (2017) destaca que para 2013 la voluntad política era escasa en la MML, mientras que a nivel distrital era poco constante y capaz de articular un proceso participativo. Además, la volatilidad política y revocatoria en la MML estableció puntos críticos previos a la consulta, por la polarización política de ese entonces.

Respecto a la competencia política en la gobernanza de la capital y sus características, a diferencia de otros gobiernos subnacionales en Perú, en Lima los movimientos regionales no están permitidos, excepto en Callao, y no compiten en la política (Došek y Alva, 2021). Sin embargo, ello no implica menor fragmentación y precariedad organizativa de la oferta electoral (Zavaleta, 2022). En particular, en Lima los partidos nacionales compiten de forma poco constante, con presencia de partidos locales y movimientos independientes que logran controlar territorios a largo plazo (Muñoz, 2005). Este patrón refleja mayor fragmentación institucional y gubernamental, pues los partidos que logran la alcaldía metropolitana no se despliegan en la mayoría de los

distritos. Así, la colaboración intergubernamental y alianzas políticas tienden a ser escasas (Bensa, 2017).

En conclusión, la gestión del área metropolitana de Lima es compleja y con alta fragmentación institucional, donde los gobiernos subnacionales tienen limitaciones para coordinar y establecer mejoras en la gobernanza metropolitana. Esto refuerza la heterogeneidad entre distritos, desarrollando poca coordinación en planes articulados. Asimismo, la atomización distrital, lógicas “alcaldistas” y la fragmentada competencia política refuerzan políticas a corto plazo, baja articulación con la MML y proyectos personalistas, propiciando situaciones de abuso de autoridad, liderazgos caudillistas y redes de corrupción a nivel local (Došek, 2024; Vega et al., 2018).

2.2. La Victoria en contexto: Caracterización territorial, política y socioeconómica

Esta sección se concentra en la caracterización territorial, política y socioeconómica del distrito de La Victoria en Lima. Se divide en tres partes. En primer lugar, se presentan datos históricos y estadísticas relevantes sobre la demografía, la economía, los principales mercados y la estructura urbana del distrito. En segundo lugar, se describe el orden social, su funcionamiento y variaciones que se presenta en Gamarra, desde la perspectiva teórica de Dewey et al. (2016). En tercer lugar, se describe el panorama de la corrupción en el municipio de La Victoria y descripción de la gestión municipal del exalcalde Elías Cuba (2015-2018). El objetivo principal es proporcionar una comprensión más profunda de la situación en este distrito y de las características que han propiciado la emergencia de una gobernanza criminal en la zona.

2.2.1. La dinámica comercial y económica del distrito de La Victoria

La ciudad de Lima, capital de Perú y la más poblada del país, albergaba aproximadamente 9.5 millones de habitantes según el último censo de 2017, lo que representaba alrededor del 29% de la población total peruana. El distrito de La Victoria, establecido en 1920 durante el gobierno de Augusto B. Leguía (1919-1930), ha sido desde sus inicios un epicentro de comercio y acumulación de capital en Lima (Gonzales, 2001). Su proximidad al centro de Lima, el rápido crecimiento urbano y la presencia de

terminales de transporte urbano e interprovincial en la zona le confirieron a La Victoria una posición estratégica en términos comerciales y económicos en la ciudad (Huaytalla, 2016). La creación de grandes mercados como el ya desalojado mercado de La Parada, el emporio comercial de Gamarra y el Mercado Mayorista de Frutas N°2, los cuales satisfacían la creciente demanda de una ciudad en constante expansión, consolidaron la posición de La Victoria como uno de los distritos más prominentes desde el punto de vista comercial en Lima (MLV, 2021).

En 2021, la población de La Victoria se estimaba en alrededor de 188,384 personas (MLV, 2021). Los habitantes del distrito se dedican principalmente a actividades comerciales e industriales, albergando numerosas pequeñas y medianas empresas. Según datos del INEI (2007), el 43.34% de la población trabajaba como empleado dependiente, mientras que el 37.90% lo hacía de forma independiente. Las industrias más relevantes eran el comercio al por menor, con un 24.01% de trabajadores, seguido de la manufactura, que representaba el 16.29%. De esta manera, la mayoría de los residentes de La Victoria se desempeñan en el sector de servicios, ocupando roles como vendedores ambulantes, comerciantes, taxistas, empleados de hoteles, restaurantes y obras públicas (Macera y Villar, 2019). Según Huaytlla (2016), los habitantes de La Victoria se distribuyen en diferentes barrios, como Apolo, San Cosme y El Pino, interactuando en áreas como comercio, educación e infraestructura, y presentan características geográficas y dinámicas socioculturales propias.

Con todo, La Victoria se destaca por su marcada presencia comercial y una economía predominantemente informal, lo que se refleja en la notable cantidad de comerciantes ambulantes que operan en el distrito, representando cerca del 20% de su población (Macera y Villar, 2019). Esta informalidad también se manifiesta en la presencia de comercios sin licencia y en el empleo informal. A esto se suma una tasa de pobreza del 15% (MLV, 2021) y bajos ingresos fiscales per cápita, situándolo como el segundo distrito con menores ingresos entre sus vecinos. A pesar de estos desafíos, La Victoria ha logrado mantener su posición como uno de los distritos comerciales más relevantes de Lima y sigue siendo un motor económico clave en la ciudad.

2.2.1.1. Entre el desarrollo económico y el comercio ambulatorio: El emporio de Gamarra y el Mercado Mayorista de Frutas N°2

La Victoria alberga dos de los mercados más influyentes en la capital y el país: el Emporio Comercial de Gamarra y el Mercado Mayorista de Frutas N°2. La presencia de estos mercados tiene un impacto significativo en la economía local y, sobre todo, en los barrios cercanos a ellos, que son el cerro San Cosme y el cerro El Pino, respectivamente. La historia de Gamarra se remonta a la década de 1950, cuando la calle Agustín Gamarra albergaba uno de esos bazares callejeros que surgieron gracias a migrantes que buscaban satisfacer la creciente demanda de ropa económica para los nuevos habitantes de Lima, que llegaban a la capital debido a las grandes migraciones (Ponce, 1994). Según lo mencionado por Carlos Ponce (1994), muchos comerciantes de “La Parada” identificaron una necesidad y demanda de prendas de vestir para trabajadores, obreros y familias en el distrito.

El caso de Gamarra es especialmente relevante ya que logró convertirse en poco tiempo en uno de los mercados más importantes de la capital. Con el paso del tiempo, muchos de estos bazares callejeros se convirtieron en pequeños negocios que comenzaron a vender sus productos en la zona. A partir de la década de 1970, comenzó a tomar forma como un importante centro de comercio textil. Los pequeños negocios que se encontraban en la zona comenzaron a agruparse en galerías y centros comerciales, pero sin dejar de lado al comercio ambulatorio (Ginocchio, 2021).

Durante la crisis económica que afectó a la década de 1970 y 1980, varias fábricas textiles se vieron obligadas a cerrar, lo que dejó a trabajadores con experiencia en el sector en una situación precaria. Aprovechando su experiencia y, en algunos casos, contando con el capital necesario, estos trabajadores optaron por establecer sus propias empresas, lo que impulsó el desarrollo de la industria textil en Gamarra (López, 2017). No obstante, en paralelo, muchas personas del distrito también observaron el crecimiento de la industria textil y comenzaron a involucrarse en la producción de prendas de vestir en pequeños talleres informales que no estaban registrados por el Estado, y a menudo copiaban diseños de diversas marcas (Ponce, 1994; López, 2017). La proliferación de estas pequeñas empresas resultó beneficiosa, ya que permitió satisfacer la creciente demanda de productos por parte de los migrantes que llegaban a la capital. Además,

muchas personas recién llegadas a Lima estaban dispuestas a trabajar en cualquier sector y encontraron en los talleres de Gamarra una oportunidad de empleo (Rojas, 2014).

Durante las décadas de 1980 y 1990, los espacios públicos en el emporio textil de Gamarra fueron ocupados y controlados por vendedores ambulantes. Este fenómeno se desarrolló en un contexto marcado por un aumento en la migración interna hacia la capital y la transición hacia un modelo económico neoliberal. La migración fue impulsada por el conflicto armado interno y el estancamiento económico, mientras que las reformas neoliberales llevaron a que más del 70% de la fuerza laboral peruana estuviera empleada en el sector informal (Klarén, 2008; López, 2017; Ginocchio, 2021).

Hoy en día, Gamarra cuenta con más de 30 mil establecimientos comerciales que ofrecen una amplia variedad de productos textiles y prendas de vestir a precios muy competitivos. Asimismo, el comercio ambulatorio e informal se ha vuelto un sello importante, no solo en los flujos económicos que posee con el comercio formal, sino en las diversas modalidades de empleo que la informalidad ha ido cubriendo, como jaladores o destajeros (López, 2017; Rojas, 2014).

En lo que respecta al Mercado Mayorista de Frutas N°2, su historia se remonta al año 1970. El antiguo mercado informal de “La Parada” albergaba tanto el comercio de frutas como el de verduras, generando un flujo significativo de vehículos de transporte y capital, y proporcionando empleo a los residentes del distrito (Huaytalla, 2016). En 1970, por decisión del gobierno militar bajo Velasco Alvarado (1968-1975), se reubicaron a los comerciantes de frutas en los alrededores del cerro El Pino como parte de un intento de reorganizar el mercado (Entrevista #1, 2023). Tal como señala Huaytalla (2016), muchos comerciantes optaron por trasladarse al cerro El Pino, ya que tenían viviendas establecidas allí, y con ellos, persistió el comercio de frutas.

No obstante, el cambio más significativo se produjo en 1990, cuando durante el gobierno autoritario de Alberto Fujimori (1990-2000) se promulgó la Ley 26569, que permitía la privatización de los mercados públicos propiedad de las municipalidades provinciales o distritales. En ese contexto, el Mercado Mayorista de Frutas N°2 optó por acogerse a esta ley debido a los beneficios que ofrecía la administración autónoma, como la propiedad del espacio físico del mercado y el acceso a mayores recursos crediticios

para su modernización (Entrevista #1, 2023). No obstante, en el año 2000, la Ley 26569 fue cambiada por la Ley 27304. Esta nueva legislación confirió a la Corporación de Formalización de la Propiedad Privada (Cofopri) la autoridad para llevar a cabo la asignación de terrenos desocupados o construcciones destinadas a mercados. Esta medida desencadenó disputas por el control de uno de los principales mercados de frutas en el Perú. Como argumenta Cosamalón (2018), estos problemas resultaron en la paralización del comercio en La Victoria, lo que aumentó los enfrentamientos en la zona:

Facilitada por las leyes que permitían a los municipios la recuperación de su administración y la venta de los puestos de mercados, las medidas causaron enfrentamientos entre grupos de comerciantes entre sí y las autoridades. Numerosos grupos de vendedores se resistieron a la entrega administrativa de los mercados, especialmente en el Mercado Mayorista N°2 de Frutas de La Victoria. Fueron intensas las batallas judiciales entre el municipio metropolitano y el distrital, por un lado, y, por el otro, algunas asociaciones de comerciantes. Además, la situación se complicaba por el engorroso problema de las diferentes directivas que se atribuían la administración del mercado, enfrentándose entre sí. (Cosamalón, 2018, p. 389)

Después de que el Mercado Mayorista presentara una demanda judicial contra EMSA, MML y la MLV para lograr la privatización, el Tribunal Constitucional emitió una acción de cumplimiento que permitió el traspaso de la administración del mercado a los comerciantes y sus representantes en los años 2000 y 2002 (Gestión, 2017). Sin embargo, la municipalidad de La Victoria se opuso, argumentando que la privatización del mercado generaría una pérdida económica al realizarse a precios arancelarios y, además, señaló que el mercado estaba embargado debido a un préstamo impago que la municipalidad había solicitado a la Caja Metropolitana en 1995. Como resultado, la privatización del mercado se mantuvo en pausa debido a la falta de resolución de los problemas físicos y legales pendientes (Entrevista #2, 2023).

Además, la falta de voluntad política de los alcaldes Jorge Bonifaz Carmona (1999-2002), Alejandro Bazán Gonzáles (2003-2006) y Alerto Sánchez Aizcorbe (2007-2014) ha impedido y mantenido la incertidumbre sobre la privatización del Mercado Mayorista de Frutas N°2 (Entrevista #1, 2023). Para resolver esta problemática, el Mercado Mayorista de Frutas N°2 formó una Comisión Transitoria de Administración (CTA) el 8 de julio de 2001, en cumplimiento de la sentencia del Tribunal Constitucional. La CTA, compuesta por tres a cuatro personas elegidas por los comerciantes, se encargó de

administrar el mercado mientras se llevaba a cabo el proceso de privatización, y de designar al administrador o administradora del mercado (Entrevista #1, 2023).

Actualmente el Mercado Mayorista de Frutas N°2 mantiene esta incertidumbre sobre su privatización y solicitando el cumplimiento de lo sentenciado por el Tribunal Constitucional (Entrevista #2, 2023). No obstante, la situación del Mercado ha sido objeto de críticas. De acuerdo con Marchán (2020), el problema legal del mercado ha generado la formación de cinco facciones de comerciantes que buscan obtener su control, estableciendo una mayor volatilidad en la administración del mercado y actos de violencia (Latina, 2019). En cualquier caso, la corrupción ha sido un sello que ha marcado las distintas administraciones (Entrevista #2, 2023). Para 2019, las acusaciones sobre Willy Cuadros, ex administrador del mercado, lo vinculaban al cobro de cupos y extorsiones a los comerciantes, trabajadores, ambulantes de las inmediaciones y camiones que ingresaban al mercado (TV Perú, 2019). Asimismo, una serie de reportajes sobre el control de distintos grupos de extorsión a los alrededores y dentro del Mercado de Frutas N°2 (Buenos Días Perú, 2018).

2.2.2. El orden del desorden: Informalidad, delincuencia y corrupción en el Emporio Comercial de Gamarra

Esta subsección aborda la compleja dinámica entre el crecimiento económico, la criminalidad y la corrupción en el distrito de La Victoria, con un enfoque particular en el emporio comercial de Gamarra. La primera sección describe cómo el distrito exhibe altas tasas de inseguridad y delincuencia, que se entrelaza con el comercio informal y la presencia de actores delictivos en los grandes mercados. La segunda sección analiza cómo la prohibición del comercio ambulatorio a partir de 1999 llevó al desarrollo de un “orden social” basado en prácticas informales y corruptas, que benefician a vendedores, funcionarios públicos y grupos criminales. La tercera sección profundiza en la regulación diferenciada del comercio informal en los distintos sectores de Gamarra, donde en algunas zonas la gobernanza es ejercida por organizaciones criminales a través de la colusión y la corrupción con las autoridades. En conjunto, estas secciones exponen la manera en que el comercio informal, la delincuencia y la corrupción se entrelazan en este importante centro económico del distrito de La Victoria.

2.2.2.1. Criminalidad, dinámica económica y corrupción en el distrito de La Victoria

La relación entre el crecimiento y dinamismo económico con la delincuencia es común en los estudios sobre el crimen y Estado, ya que en áreas donde existe un flujo significativo de dinero, el crimen puede encontrar oportunidades para obtener rentas e ingresos necesarios (Auyero, 2007). En el año 2021, la percepción de inseguridad en el distrito de La Victoria se equiparaba a la de El Callao y El Agustino, con un promedio del 84% de las personas que se consideraban inseguras en sus respectivos distritos durante los próximos doce meses (INEI, 2022). Además, La Victoria exhibe altas tasas de homicidios en Perú, con un aumento de 11,6 en 2021 a 12,2 muertes en 2022, por cada 100 mil habitantes. Esto implica que en el distrito se registran entre seis y 12 homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes, situándolo como el tercer distrito con las tasas más elevadas de homicidios en Lima y en todo el país, después de Tumbes y El Callao (INEI, 2022).

Sin embargo, la problemática de la delincuencia y la criminalidad en La Victoria se vuelve más compleja cuando se trata de los grandes comercios y mercados del distrito, como el emporio de Gamarra, el antiguo mercado La Parada y el Mercado Mayorista de Frutas N°2. Estos lugares están inmersos en un entorno de comercio informal y están relacionados con actores vinculados al mundo delictivo (Rojas, 2014). Para poder mantenerse en el negocio, los vendedores informales deben establecer relaciones con diversas organizaciones de informales o delincuentes que operan en su entorno, lo que en la mayoría de los casos implica intercambios monetarios para obtener acceso a recursos como espacio, limpieza, seguridad y estacionamiento (Entrevista a Ginocchio, 2023). Además, es importante destacar que estos mercados no solo están compuestos por vendedores informales, sino que también albergan establecimientos comerciales formales (López, 2017). Como argumenta Huaytalla (2016) en su estudio sobre delincuencia en los cerros San Cosme y El Pino, en el distrito de La Victoria:

En los espacios donde se encuentran los mercados de Gamarra, Jorge Chávez, 12 de octubre, Terminal Pesquero, 3 de febrero, La Cachina, Mercado Minorista y Mercado de Frutas, puede reconocerse el control de algunos grupos. Como se apreciará, los primeros mercados señalados se caracterizan por contar con una cuota de informalidad. En este lugar, en cambio, aunque podría pensarse que no existe un orden, hay una estructura organizada: los puestos de los pequeños comerciantes en la vía pública están

casi lotizados. Más importante que el producto es el espacio. En la avenida Aviación, cada uno tiene su lote, su lugar de ventas, y quien “pone orden” (disciplina) es la gente que brinda seguridad. Al final, al pequeño comerciante le resulta rentable el pago por seguridad y tranquilidad; de otro modo no se podría explicar que se mantengan. Un funcionario de la municipalidad de La Victoria lo define como “un mal arreglo”. Si antes se realizaba el cobro de manera desordenada y por predominio de algunos avezados delincuentes o con el consentimiento de ellos, ahora se han constituido organizaciones que los agrupan según la cercanía de su barrio, pero también por la fuerza que imponen. (Huaytalla, 2016, p. 82)

La magnitud de estos cobros ilegales, pero con beneficios tanto para comerciantes como para criminales, ha generado una serie de disputas por su control, que incluso han involucrado intentos de homicidio y otros actos delictivos (Guerrero, 2015; Huaytalla, 2016; Ardiles, 2023). Esta práctica no es nueva, ya que según Sulmont (1999), los primeros vendedores informales en Gamarra subdividieron el espacio público para alquilarlo, y en algunas cuadras, contrataban matones del cerro San Cosme para hacer estos cobros y brindar servicios de “seguridad”. Desde entonces hasta la actualidad, no solo se lleva a cabo esta práctica en el emporio textil, sino que también se extiende a otras redes comerciales establecidas en la zona (Ardiles, 2023).

La situación descrita refleja lo que Dewey et al. (2016) llama “orden social”. Para los autores, un orden social se define como un tipo de dominación social que establece reglas y autoridades alternativas que se desvían de las normas legales, pero que aún son aceptadas por la sociedad civil. Su origen se da en aquellos espacios donde los medios formales de dominación estatal son cuestionados, pero donde el Estado se mantiene presente a través de actos inmorales o ilegales.

En el caso de las economías informales, que proporcionan empleos y los medios para sostener la vida cotidiana a grandes grupos de personas, su existencia se debe a que involucra actores ilegales que observan un mercado rentable de protección, y actores estatales que actúan de manera corrupta. Estas alianzas entre actores legales y extralegales se rigen por dos conjuntos diferentes de reglas, formales e informales, que se impregnan mutuamente. Es esta interdependencia la condición para la generación de una sinergia de intereses basado en recursos económicos, autoridad y un orden social relevante (Dewey et al., 2016).

En el caso de Gamarra, los acuerdos entre comerciantes informales, funcionarios públicos y delincuentes para el cobro de servicios de seguridad, limpieza y otros servicios,

han sido una práctica común y sostenible a lo largo del tiempo, debido a su rentabilidad y beneficios para todos los involucrados (Entrevista a Ginocchio, 2023). En particular, el cobro por seguridad es llevado a cabo por delincuentes, que permiten a los comerciantes estar en la vía pública, y que también sobornan al personal de serenazgo para que se les permita controlar ciertas calles y avenidas en Gamarra (Entrevista #3, 2023). Asimismo, brindan protección o interceden por los comerciantes informales ante posibles robos o decomisos por parte de los fiscalizadores municipales del comercio ambulatorio. Como me comentó un comerciante ambulante, “nosotros también les pagamos para que ellos arreglen con los fiscalizadores y no nos quiten nuestras cosas” (Entrevista #7, 2023).

Antes del año 2015, no se podía afirmar que un solo grupo controlaba el cobro por estos servicios en los centros de comercio y abasto, ya que este tipo de control se expandía a zonas no comerciales del distrito. En algunas zonas, por ejemplo, los delincuentes son atraídos por las importantes transacciones que se realizan en un área donde la informalidad y la falta de control estatal son predominantes, motivados por un diseño comercial rentable y “las prácticas diarias que están sujetas y fomentadas por una lógica que busca al menos dos cosas: dinero y poder” (Huaytalla, 2016, p. 87).

No obstante, en algunos casos la prestación de servicios como la seguridad no necesariamente implica la participación de grupos delictivos. Mientras que en la venta ambulante en las calles se requiere de una red más amplia para proporcionar seguridad, no es el caso en las galerías y mercados específicos (Sulmont, 1999). En este sentido, la seguridad se convierte en una necesidad para los comerciantes ambulantes que buscan certidumbre y protección debido al espacio público que ocupan, y para quienes la brindan, ya que también les genera una suerte de empleo y beneficios económicos (Entrevista a Ginocchio, 2023). Una comerciante ambulante de correas y diversas prendas de ropa que poseía su mercadería anclada en una de las paredes de las calles de Gamarra me comentó: “Cuando pago me dan la seguridad de que mañana este va a seguir siendo mi sitio. No va a venir otro a que me quite mi lugar donde vendo” (Entrevista #4, 2023).

De esta manera, las formas en que los delincuentes gestionan las incertidumbres cotidianas de los comerciantes ambulantes se convierten en un orden social, pues se ordenan las interacciones y las expectativas. En Gamarra, las interacciones entre

comerciantes informales, delincuentes y funcionarios públicos, como el serenazgo o fiscalizadores, ha generado una serie de acuerdos, regulados principalmente por la corrupción, que ha permitido a la informalidad mantenerse en el distrito (Entrevista a Ginocchio, 2023; Entrevista #11, 2023).

En ese sentido, la seguridad no solo implica protección, sino también del mantenimiento de un intercambio basado en dinero y dominación (Entrevista a Ginocchio, 2023). Los mercados y comercios informales no solo están relacionados con personas vinculadas a actividades delictivas, sino que también crean la necesidad de seguridad ante un Estado cuestionado, pero presente a través de acciones colusorias. La rentabilidad y el acceso a ingresos para todos los involucrados mantienen este orden en el tiempo, regulando expectativas y sinergias de intereses sobre la informalidad.

En conclusión, los mercados y centros de comercio en La Victoria no solo ofrecen empleo y son vistos como una oportunidad para muchos pobladores, sino que también componen un sistema que incluye comercio que transita entre lo formal e informal, y logra beneficiar a los actores involucrados (Entrevista a Huaytalla, 2023). La dominación territorial de grupos delictivos no siempre se percibe como ilegítima o dañina, sino como una manera de participar en los intercambios y relaciones comerciales y sociales que existen en entornos donde la informalidad ha creado sus propias normas y acuerdos.

2.2.2.2. El origen, dinámica y funcionamiento del orden social en Gamarra

Para comprender la dinámica y funcionamiento de este orden social que permitió la organización de una gobernanza criminal, se debe hacer énfasis en los marcos regulatorios sobre el comercio informal y la política local de La Victoria. Esta situación se comprende mejor si se divide en dos momentos críticos que dieron origen a un orden social caracterizado por la presencia de instituciones formales e informales que mantienen el comercio ambulatorio debido a los beneficios múltiples que este prevé.

En este contexto, es posible distinguir dos etapas claramente diferenciadas en la dinámica comercial, política y regulativa relacionada con el comercio informal en el distrito de La Victoria. La primera etapa abarca desde 1985 hasta 1998, mientras que la segunda etapa se extiende desde 1998 hasta 2018 (Ginocchio, 2021).

En primer lugar, entre 1985 y 1998, la dinámica comercial y política en Gamarra se caracterizaba por el aumento del comercio ambulatorio y las constantes tensiones entre comerciantes formales e informales por el dominio de la representación de Gamarra y la defensa de sus intereses como comerciantes (Sulmont, 1999; Ponce, 1984). Sin embargo, la regulación sobre el comercio informal no condicionaba a esta área como una actividad que debía estar prohibida o considerarla incluso ilegal. Las regulaciones de la MML en 1985 sobre el comercio ambulatorio establecían la decisión de permitir la venta ambulante en espacios públicos. Esto fue resultado de una estrategia de desarrollo económico local en el ámbito urbano, sin enfocarse explícitamente en la informalidad. Esta nueva regulación consideró la venta ambulante como una actividad económica de carácter temporal, que brinda a los residentes de la ciudad la oportunidad de asegurar su sustento (Ginocchio, 2021; Gonzales, 2001).

Para esta primera etapa, no obstante, las regulaciones no dejaban de lado los decomisos o multas en lugares donde el Estado no regulaba o por la prohibición de determinados espacios al ser únicamente de uso público (Gonzales, 2001). De hecho, las organizaciones de vendedores ambulantes en esta etapa componían el principal recurso para poder ocupar un sitio en las calles o mercados, así como el puente de negociación o sobornos ante decomisos, reubicaciones o el valor fijado por el SISA (impuesto legal por de derecho de uso de un puesto ambulatorio en espacios públicos autorizados que tuvo vigor hasta 1994), si este excedía la capacidad de poder pagarlo (Grompone, 1991). De la misma manera, cómo se mencionó, los actores ilegales en esta etapa no componían como tales organizaciones criminales, sino una suerte de redes familiares o de protección particulares a nivel de la calle para determinados espacios públicos en Gamarra (Sulmont, 1999). De este modo, existía una cierta tolerancia a la actividad del comercio informal en las calles tanto por un discurso que veía en esta actividad la posibilidad de emprender como futuros empresarios, así como los beneficios que el Estado podía extraer de esta actividad al ser regulada (Ginocchio, 2021).

En 1997, un año antes de la segunda etapa regulatoria del comercio informal en La Victoria, el distrito atravesaba un contexto político conflictivo entre comerciantes formales e informales. En las elecciones subnacionales de 1997 se enfrentaron dos partidos políticos que reflejaban el conflicto social en el distrito y en el emporio comercial

de Gamarra: Somos Perú y Vamos Vecino. Como argumenta Sulmont (1999), las elecciones subnacionales de 1997 fueron determinantes en las tensiones que existían entre los comerciantes formales e informales. Concretamente, existía una lucha política entre ambos tipos de comerciantes por la consolidación de una representación hegemónica de los “intereses de Gamarra” y su reconocimiento frente a las instituciones públicas y la sociedad. Asimismo, los conflictos por el control de las vías públicas del centro comercial.

Durante las elecciones municipales de 1997 en el distrito de La Victoria, la candidatura de Jorge Bonifaz de Somos Perú adoptó una postura enérgica hacia la problemática de la venta ambulante, mientras que Miguel Ángel Mufarech de Vamos Vecino ofreció propuestas para la reestructuración de los comerciantes informales de Gamarra (Sulmont, 1999). Ambas candidaturas fueron apoyadas por grupos interesados en defender sus propios intereses en el contexto de Gamarra. Bonifaz recibió el apoyo de empresarios y comerciantes formales de Gamarra, quienes incluso publicaron anuncios en periódicos locales, como *GamarraNews*, presentándolo como el candidato ideal para traer orden a La Victoria. Mufarech, por su parte, tenía una relación compleja con los vendedores ambulantes, ya que muchos de ellos habían decidido apoyar a otros candidatos que defendían los intereses de los comerciantes informales en el mercado de La Parada. Durante la campaña electoral, se podían ver hasta tres paneles de propaganda para diferentes candidatos en las calles de La Victoria. Finalmente, la directiva del partido Vamos Vecino eligió a Mufarech, un empresario exitoso y sin escándalos, como su candidato para las elecciones municipales en La Victoria (Sulmont, 1999). Tras la victoria de Bonifaz por más de 50,000 votos (Tabla 2.1), el distrito y Gamarra se preparaban para el desalojo de los comerciantes ambulantes.

Tabla 2.1
Resultados de Elecciones Distritales de 1998 en La Victoria

Candidato	Organización Política	Votos
Jorge Antonio Bonifaz Carmona	Movimiento Independiente Somos Perú	57,635 (38.745%)
Miguel Ángel Mufarech Nemy	Movimiento Independiente Vamos Vecino	36,323 (24.418%)
José Augusto Ormeño Vélez	Todos por La Victoria	18,503 (12.439%)
No se encontraron resultados	Unidos por La Victoria	8,761 (5.890%)
José Luis Cáceres Velásquez	La Victoria al 2000	7,649 (5.142%)
Guillermo Antonio Saco Suarez	Partido Aprista Peruano	6,240 (4.195%)
Luis Sánchez Calderón	Nueva Victoria	3,192 (2.146%)
Pelayo Urquiza Díaz	Juntos Si Podemos	3,121 (2.098%)
Blanca Nelly Méndez Gómez	Acción Popular	2,972 (1.998%)
Augusto Javier Vega Rioja	Unión Por El Perú	2,743 (1.844%)
Álvaro David Luciano Cole Along	Contigo Victoria	1,537 (1.033%)
	Votos en blanco	5,663
	Votos nulos	9,136
	Votos impugnados	79
	Total de votos emitidos	163,554
	Número de electores	210,301
	Porcentaje de participación	77.771%

Fuente: Elaboración propia en base a Infogob (<https://infogob.jne.gob.pe/>).

En 1999, la Municipalidad de La Victoria emitió un primer marco legal donde se reubicaba a todos los comerciantes ambulantes y se dejaba sin efecto toda autorización para el uso de la vía pública en el distrito (MLV, 1999a), además de la creación del “Dameró de Gamarra”, dividido en dos sectores (A y B) (MLV, 1999b), el cuál recientemente ha incorporado un nuevo sector C (MLV, 2019). Como argumentan Amézquita y Pari (2014), la regulación del comercio ambulatorio tuvo un enfoque de exclusión, el cual se vio reforzado en el 2011:

El Decreto n.º 014-2011/MLV era un recurso que potenciaba aún más la hegemonía del gran empresariado. Las actividades a ejecutarse de este Decreto están dirigidas al reordenamiento del uso del espacio público del Dameró A para el incremento del dinamismo de la inversión privada y la actividad comercial, en consonancia, principalmente, con los intereses de los grandes empresarios, lo cual restringe el uso comercial de este espacio a los ambulantes. En este contexto observamos la erradicación y ya no la reubicación como posible salida a la actividad informal en las calles del Dameró A de Gamarra. (Amézquita y Pari, 2014, p. 158).

La venta ambulatoria, por tanto, había dejado de ser tolerada ante un nuevo

escenario político y de mayores atribuciones legales a las municipalidades. En el año 2003, con gobiernos locales fortalecidos, se reafirmó la responsabilidad de los municipios de controlar y suspender todas las actividades informales, permitiendo a los municipios ejercer un control efectivo en sus jurisdicciones (Ginocchio, 2021). De esta manera, el comercio ambulatorio en Gamarra no estaba permitido y se abordaba en circunstancias específicas (MLV, 2011), aunque con un discurso diferente en comparación con la primera etapa. El comercio ambulatorio, desde 1999, posee el carácter de ser una actividad informal, y por tanto adoptando medidas para regularizar o formalizar dicha actividad (Gonzales, 2001; Rojas, 2014). La definición sobre el comercio ambulatorio como una actividad informal se mantuvo incluso durante la gestión de Elías Cuba (2015-2018), retornando el SISA, que había dejado de estar vigente en las ordenanzas municipales, pero ahora bajo el concepto de recolección de residuos sólidos y limpieza de espacios públicos (Peralta, 2020).³

De este modo, estas medidas tuvieron dos consecuencias significativas que desencadenaron en una misma lógica de colusión y ambivalencia de las regulaciones sobre el comercio informal. Como argumenta Helmke y Levistky (2004), algunas instituciones informales surgen porque permiten la búsqueda de objetivos que no se consideran públicamente aceptables.

En primer lugar, desde 1999, los comerciantes informales empezaron a desarrollar estrategias para no ser desalojados a través prácticas informales que establecieron expectativas y la permanencia del comercio ambulatoria en Gamarra. Por un lado, las prácticas de corrupción, como el soborno y la coima, que existían antes de la excesiva regulación en la segunda etapa, se institucionalizaron como acuerdos informales que permitían la protección y seguridad de no ser desalojados. Las expectativas y orientaciones sociales tanto de los vendedores ambulantes como de los funcionarios públicos se encaminaron a mantener la informalidad ante los beneficios materiales que proporciona respectivamente.

En ese sentido, la aceptación social del comportamiento ilegal del Estado se vuelve esencial para la creación de un orden social. Ello no implica que los vendedores

³ De acuerdo con el Ministerio Público (2019), el SISA fue un tributo municipal implementado en La Victoria en 2015 para cobrar a los vendedores ambulantes por el uso de espacios públicos, vinculándolo al servicio de recolección de residuos con el fin de darle legitimidad.

ambulantes dejen de reconocer las normas y reglas formales de la municipalidad, aunque si cuentan con una relativa autonomía de los estatutos formales. Como relata un ex serenazgo que fiscalizaba en Gamarra: “Mira, nosotros decomisábamos a un montón de ambulantes. Muchos eran madres, que recién habían llegado de provincia. Ellos saben que están prohibidos, pero esto (la coima) era un arreglo positivo porque le permitía trabajar al ambulante” (Entrevista #6, 2023). El componente de la corrupción y la informalidad en Gamarra derivó igualmente en el establecimiento de redes de corrupción complejas en la municipalidad (Sulmont, 1999). Como menciona una representante de los empresarios formales Gamarra Perú, “tú ves un informal, significa que detrás de él hay un corrupto, y son los mismos de siempre” (Entrevista #19, 2023). Al respecto, otro vendedor ambulante en el intermedio entre el Damero uno y dos de Gamarra me mencionó: “Yo los conozco hace tiempo, y si eres nuevo también tienes que conocerlos (a los funcionarios corruptos). Solo te puedo decir que tengo que pagar para vivir” (Entrevista #5, 2023).

De este modo, el orden social resultante está compuesto por los servidores estatales, que envían señales contradictorias respecto a las reglas formales, y comerciantes ambulantes, que se adhieren y reaccionan a ambas señales alternativamente. Con el tiempo, ambos aprenden a combinar, administrar y aprovechar ambos sistemas de normas.

En segundo lugar, los actores ilegales que operaban en el cobro de cupos a cambio de protección también tuvieron un cambio de comportamiento para mantener su control de los espacios públicos. La construcción de redes de corrupción con funcionarios públicos se dio inicialmente con agentes de serenazgo y fiscalizadores, escalando posteriormente a las gerencias municipales y a la figura del alcalde (Ginocchio, 2021). En este caso particular, los actores ilegales también llegaron a ocupar puestos de trabajo como fiscalizadores o serenazgos (Entrevista #11, 2023). Sin embargo, los intercambios que existen detrás son confidenciales y ocultos al ojo público. Un vendedor de periódicos con 15 años trabajando en Gamarra me relata “Ahora habrán cambiado al 50% o 60%, pero yo veo a los mismos. No sé cómo entran y ya se quedan. Con Cuba ellos cobraban extorsiones. Un amigo identifiqué a uno y me dijo que era su primo, era un ratero por donde vive” (Entrevista #13, 2023). Esta situación la confirma igualmente Susel Paredes, ex

gerenta de fiscalización de la MVL, en una entrevista en Cuarto Poder: “Cuando nosotros entramos (la gestión de George Forsyth), serenazgo cambio totalmente. Tuvimos muchos problemas, se amotinaron y como unas 60 personas fueron a buscarme a mi oficina a decirme que: si no puede contratarnos en seguridad ciudadana, que los contrate yo (...) ¿o quiere que nos pongamos a robar?” (América Noticias, 2019).

El caso más emblemático ocurrió durante el segundo gobierno de Sánchez Aizcorbe (2011-2014), donde se dio origen al grupo “Pantera”, el cual tenía la finalidad de resocializar y brindar trabajo a ex presidiarios del distrito, sentenciados por asesinato, extorsión y tráfico de drogas, como fiscalizadores y personal de serenazgo (Panorama, 2009). El poder que se les dio fue tal que este grupo se dedicó al cobro de extorsiones, haciéndose incontrolable (Huaytalla, 2016). Para Ysmael Tasayco, periodista de investigación, esta fue una de las primeras aproximaciones que tuvo el crimen organizado dentro de la municipalidad de La Victoria, lo que les permitió obtener información y el desarrollo de una lógica de control local (Entrevista a Tasayco, 2023). Como comenta Arturo Huaytalla, coordinador del Observatorio Nacional de Política Criminal, la concentración criminógena en La Victoria igualmente tiende a ser un factor que involucra a personas con un pasado delictivo con las instituciones públicas (Entrevista a Huaytalla, 2023)

Estas formas de relación entre el crimen y el Estado tuvieron efectos con las regulaciones formales al comercio informal y otras actividades ilegales. Como argumenta Ginocchio (2021), las redes que se establecieron entre actores ilegales y funcionarios públicos determinaron una aplicación selectiva de la ley, donde los desalojos tenían lugar en espacios donde los comerciantes ambulantes se negaban a participar en el cobro por protección de estos grupos ilegales. Asimismo, a diferencia de la relación entre informales y la municipalidad, los actores ilegales establecen estas redes también con la finalidad de permitirles desarrollar otras actividades ilegales además del cobro de cupos, como el mantenimiento de prostíbulos y bares clandestinos (Entrevista #19, 2023).

Desde la mirada del Estado, el comportamiento ilegal sucede por dos razones principales. Como argumenta Dewey et al. (2016), el comportamiento estatal ilegal está estrechamente relacionado con las externalidades positivas derivadas de su involucramiento, así como la acumulación del poder estatal, especialmente la

monopolización de la fuerza y los constantes intentos del estado de fabricar la adhesión a las reglas.

Las externalidades positivas del comercio informal desde la mirada estatal se centran en el mismo funcionamiento del mercado, en este caso el mercado informal de prendas de vestir en Gamarra. Estos productos tienden a ser relevantes al estar particularmente impulsados por la demanda, y el comportamiento y las preferencias de los consumidores son especialmente importantes en lo que respecta a los cálculos políticos y los intereses de los comerciantes formales (López, 2017). Por ejemplo, los efectos secundarios positivos de la informalidad en Gamarra conducen a la interdependencia económica entre la informalidad y formalidad que abarata costos y dinamiza la economía (Ginocchio, 2021). Además, produce legitimidad social, que es políticamente valiosa y tiene un profundo significado en contextos en los que abunda la desigualdad social ya que elementos como la creación de empleos informales y el aumento del consumo hace legítimo al mercado (Dewey et al., 2016).

Así, el Estado no solo es capaz de acumular poder a través de la extracción de rentas y mayores ingresos municipales, sino en tener reconocimiento y un grado de autoridad a partir de regulaciones ambivalentes y que toleran a la informalidad en Gamarra. En el caso de los nexos con grupos ilegales es posible determinar igualmente algún tipo de control sobre estos actores, aunque por los mismos elementos de rentabilidad y corrupción se tiende a distorsionar el accionar estatal, derivando, como se detalla más adelante, en la configuración de una gobernanza criminal.

Por tanto, estas razones no implican una mejora en la construcción de la democracia. La actividad ilegal en la que el Estado participa, principalmente a través de la corrupción, genera consecuencias graves en los derechos humanos y la calidad de la democracia. La corrupción debilita las instituciones democráticas al socavar la confianza de los ciudadanos en el Estado y en el sistema político en general. Además, fomenta la desigualdad y la concentración de poder en manos de unos pocos, debilitando así la rendición de cuentas y la igualdad ante la ley. En el caso específico del comercio informal, aunque pueda generar beneficios económicos a corto plazo, también puede tener efectos negativos a largo plazo. La informalidad puede dificultar el cumplimiento de regulaciones laborales y de seguridad, lo que pone en riesgo la salud y los derechos de los

trabajadores. Además, al establecer nexos con grupos ilegales la impunidad tiende a generar graves casos de violación a los derechos humanos, desprotección y una debilidad institucional proclive a la captura estatal. Al darse en contextos subnacionales ampliamente desprestigiados, la descentralización entra en cuestionamiento, y con ello la construcción de un mejor Estado que sirva a la ciudadanía.

2.2.2.3. La regulación de comerciantes ambulantes en Gamarra

Desde que en diciembre de 1999 la Municipalidad de La Victoria adoptó la posición de que el comercio informal debe ser erradicado, un nuevo tipo de orden se instauró en las calles de Gamarra, desarrollando prácticas y arreglos informales regulados por la corrupción entre organizaciones criminales, comerciantes ambulantes y agentes estatales. Esto proporcionó normas y regulaciones para reducir el riesgo y la incertidumbre que los vendedores ambulantes enfrentan en un entorno de mercado sin normas.

Sin embargo, la división de Gamarra en tres sectores (A, B y C), así como las principales avenidas que la rodean, es una muestra de cómo estas alternativas a la regulación estatal (organizaciones de ambulantes y organizaciones criminales) de las actividades económicas informales interactúan de forma variada con el Estado. Esto depende de la ubicación de los comerciantes ambulantes en el Damero de Gamarra y de quiénes están a cargo de regularlos, o si la regulación está ausente. Estas alternativas otorgan beneficios y limitaciones desde el punto de vista de la venta ambulante. Comprender esta diferenciación de alternativas de regulación del comercio informal y las interacciones que tienen con agentes estatales ayuda a identificar cómo el Estado actúa y negocia sobre el comercio ambulatorio, y porqué un enfoque de política de talla única para gestionar la transición de los vendedores del sector informal a la esfera formal no es la mejor respuesta.

Cómo se mencionó, Gamarra se caracteriza por ser el principal Emporio Comercial textil del Perú (Ponce, 1994; Gonzales, 2001). Las actividades económicas no se limitan a la producción de ropa, sino en su comercialización y distribución (Rojas, 2014). Siendo un centro económico dinámico, los trabajadores también son múltiples. Como argumenta Rojas (2019) en un magnífico estudio sobre el trabajo en Gamarra, es posible observar

una multiplicidad de actores: talleristas, vendedores, estibadores, jaladores y ambulantes. Siendo el comercio informal el principal foco de estudio de esta tesis, los jaladores y ambulantes se describirán a mayor profundidad.

Por un lado, los jaladores se caracterizan por vender en las calles, pero también ofertar los productos de tiendas y comercios que los contratan para “jalar” gente. Su actividad es normalmente prohibida en las calles de Gamarra, pero su existencia ha permitido dinamizar la economía (Rojas, 2019). A diferencia de los comerciantes ambulantes, los jaladores poseen una ganancia relativamente menos volátil, según la efectividad de su trabajo y el tiempo que lo hacen (Rojas, 2014).

Por otro lado, los ambulantes en Gamarra se caracterizan por realizar su trabajo en lugares con un alto flujo de tráfico peatonal, como fuera de las estaciones del tren en Avenida Aviación, cerca de las principales estaciones de autobuses en la Avenida Parinacochas o en calles concurridas dentro de Gamarra. Normalmente trabajan en el mismo lugar durante todo el año y sus puestos a menudo están anclados permanentemente al pavimento en violación de las ordenanzas del distrito. Sin embargo, es posible observar ambulantes que no tienen un puesto fijo, y transitan de un lugar a otro en busca de clientes, y evadir a las autoridades (Rojas, 2014). De la misma manera, su especialización es variada, pues además de aquellos que se dedican a la venta de ropa, existen ambulantes que ofrecen productos electrónicos, utensilios de cocina, juguetes y comida. Esto, según un comerciante ambulante, varía según la oferta que haya en el mercado: “Mi hermana vende ropa, pero también ollas. Cuando hay festividades cerca o aniversarios, ella sale, y vende” (Entrevista #7, 2023).

De este modo, es posible diferenciar a tres tipos de ambulantes en Gamarra, según los productos que ofertan, y su relación con calles (Rojas, 2014). De acuerdo con Rojas (2014), estos son los ambulantes fijos, ambulantes semifijos y ambulantes móviles. Los ambulantes fijos se caracterizan por ocupar un espacio determinado y por mayor tiempo en la vía pública. En este caso, es posible observar ambulantes fijos regulados y no regulados. Los primeros hacen referencia a quienes están inscritos y poseen una autorización de la municipalidad para su actividad comercial ambulatoria en el espacio público (Rojas, 2014). En La Victoria, desde el año 2000 se aprobó la ordenanza N°050, donde se reglamentó la instalación de los módulos de venta para los emolienteros,

lustradores de zapatos, vendedores de periódicos, revistas y golosinas (MLV, 2000).

Lo segundos hacen referencia a los comerciantes que posee un puesto fijo, pero no están regulados por ninguna norma o inscritos en el municipio. Este tipo de ambulantes normalmente se dedican a la venta de comida, pero también de ropa y productos electrónicos (Rojas, 2014).

Los ambulantes semifijos y móviles comparten la dinámica de trasladarse de un lugar a otro. Sin embargo, la diferencia recae en que los semifijos se instalan en determinadas avenidas o espacios, pero son constantemente retirados por las autoridades locales (Amézquita y Pari, 2014). Mientras que los ambulantes móviles caminan evadiendo a las autoridades y buscando mejores demandas de clientes. Cómo me comentó un vendedor ambulante móvil en el Damero B: “Yo paro por aquí (Damero B), pero los sábados me voy al A. Hay un montón de gente y hay que aprovechar. Además, que no hay muchas redadas esos días” (Entrevista #5, 2023).

En consecuencia, el Estado interactúa según la ubicación de los comerciantes ambulantes en el Damero de Gamarra (A, B o C) y quiénes están a cargo de regularlos (organizaciones de ambulantes y organizaciones criminales), o si no se les aplica regulación alguna. Esta variación en la respuesta estatal se manifiesta de dos formas: en la obediencia a prácticas y acuerdos informales o en la aplicación de la ley.

Todo el Damero de Gamarra posee una reglamentación especial destinada al desarrollo productivo y comercial, de modo que las calles son zonas únicamente para peatones, aunque el Damero B si posee zonas autorizadas donde los autos pueden transitar y estacionarse, y se prohíbe el uso de los espacios públicos para cualquier actividad comercial (MLV, 1999). En esta investigación se hará énfasis en el Damero A y B, dado que fueron las principales zonas en Gamarra sobre las que se ejerció control de la gobernanza criminal en el periodo de Elías Cuba (2015-2018) y donde más comerciantes ambulantes se sitúan (Gráfico 2.2).

En primer lugar, los comerciantes ambulantes que se ubican en el Damero A son aquellos que son fijos y regulados, los semifijos y los móviles (Rojas, 2014). El Damero A se encuentra delimitado por la Avenida Aviación, Av. 28 de Julio, Jr. Huánuco y Av. México. La regulación del comercio informal en este Damero se traduce en el uso de prácticas informal y la aplicación de la ley. Como argumentan Amézquita y Pari (2014),

los comerciantes semifijos y móviles, así como jaladores, se encuentran en una situación de alerta antes la alta probabilidad que los fiscalizadores y serenazgo decomisen sus productos. Sin embargo, existe la posibilidad de “negociar” antes que el agente estatal deposite los productos decomisados en un camión. Esto, según los autores, se traduce en que el agente estatal deja la bolsa negra de decomisa semi-abierta, indicando la posibilidad de establecer algún arreglo, sea o no de carácter monetario. En otros casos, el comercio informal simplemente pasa inadvertido, siendo presionado de manera amable para su retiro, para luego dejarlos vender (Rojas, 2014). Sin embargo, la violencia también se llega a presentar, incluso ocurriendo enfrentamientos (Entrevista #19, 2023).

La presencia de una alternativa a la regulación estatal en el Damero A es casi nula por el poder e influencia que poseen los empresarios formales en mantener en orden los espacios públicos (Amézquita y Pari, 2014). Sin embargo, es posible observar algunas organizaciones de ambulantes que tratan de defender la posibilidad de seguir vendiendo en el Damero A.

En la espera por concretar la entrevista con la representante de empresarios formales de Gamarra, en mayo de 2023, la MLV había empezado el desalojo del comercio informal en el Damero A. En el Jirón Gamarra era posible observar mujeres con bolsas llenas de productos, que transitaban de manera rápida. De acuerdo con la representante, eran dirigentes de los informales, y trataban de negociar con algún serenazgo que les permita vender en las calles (Entrevista #19, 2023).

En la Avenida Aviación, los ambulantes que se ubican son los fijos no regulados, los semifijos y los móviles (Amézquita y Pari, 2014). A diferencia del Damero A, en Aviación la organización de los ambulantes fijos tiende un carácter de redes familiares y normas sociales, las cuáles han establecido una relación compleja y oculta al ojo público con funcionarios de la municipalidad. Esta relación ha permitido una suerte de “tregua”, sin necesidad de negociar a través de prácticas informales como la corrupción (Rojas, 2014). Sin embargo, tanto los semifijos como los móviles sí poseen este tipo de interacciones basados en prácticas como la corrupción, y la aplicación de la ley, aunque con menor presión debido a que no se encuentran dentro de Gamarra (Amézquita y Pari, 2014). Asimismo, como se mencionó, a través de relaciones clientelares con políticos.

En segundo lugar, en el Damero B la regulación del comercio informal involucra a

las organizaciones criminales. El Damero B está delimitado por el Jirón Huánuco, Av. 28 de Julio, Jr. Parinacochas y Av. México. En este Damero, los principales ambulantes que se ubican son los fijos no regulados, los cuáles venden ropa, comida y dispositivos electrónicos, así como los semifijos y móviles. Aunque no se ha podido comprobar si los vendedores semifijos y móviles deben pagar un monto para acceder al espacio público, los fijos no regulados gestionan su acceso y asignación del espacio a través de montos que varían de 100 a 300 soles semanales (Entrevista #9, 2023). Tal y como se mencionó anteriormente, la manera como el Estado interactúa en estos espacios es a través de la corrupción, donde los funcionarios públicos establecen una tolerancia a la actividad informal y sus riesgos a cambio de un beneficio económico. Esta situación se torna más compleja al verse involucradas redes de corrupción complejas y de distintas jerarquías en el municipio, determinando otro tipo de intercambios ocultos al ojo público. En esta alternativa de regulación, el objetivo final de los criminales es la búsqueda de rentas, mientras que el Estado intenta maximizar sus beneficios económicos y políticos a través de un accionar ilegal (Dewey et al., 2016).

A las afueras del Damero B, en la Av. Parinacochas, los principales ambulantes que se ubican son los semifijos y móviles. En este caso, los comerciantes ambulantes no están regulados por algún tipo de alternativa, ni tampoco presentan alguna interacción con agentes del Estado al ubicarse en un espacio poco atractivo para los clientes que llegan a Gamarra (Entrevista #7, 2023). En mi primera excursión al Damero B, pregunté a un vendedor al costado de las rejas que dan inicio al Damero de Gamarra el por qué se permitían ambulantes en esta zona, y no cruzando el Jr. Huánuco, a lo que su respuesta fue: "Aquí dentro todo lo controla una mafia. A mí no me hacen nada porque estoy afuera". En síntesis, las instituciones informales, incluyendo organizaciones criminales y el Estado, se convierten en mecanismos para abordar el problema de los derechos de propiedad entre los vendedores callejeros en Gamarra. Estas instituciones garantizan la protección de los espacios asignados, el sistema de puestos asignados y la capacidad de negociación con las autoridades gubernamentales. En Gamarra, las normas y prácticas sociales regulan las actividades del mercado, creando modelos competitivos de regulación. Por un lado, la municipalidad de La Victoria ha implementado modelos regulatorios formales y ha facilitado una transición ordenada y gradual hacia el comercio

formal para los comerciantes. Esta imposición ha impulsado la corrupción, con instituciones sociales y mafias operando contra el gobierno para obtener beneficios económicos y capital político mediante funcionarios corruptos y redes complejas.

Por otro lado, estas formas de regulación del comercio informal ya desempeñan ciertas funciones gubernamentales de manera eficaz en términos de costos. El caso de Gamarra y el comercio informal ha sido ampliamente estudiado y demuestra cómo estas formas de regulación informal reducen los costos de transacción para los vendedores ambulantes en un mercado altamente competitivo (López, 2017). En contraste, el programa de reubicación y regulación de espacios públicos implementado por la municipalidad ha incrementado los costos de operación para comerciantes ambulantes y formales, especialmente en el Damero B (Entrevista a Ginocchio, 2023; Gonzales, 2001; López, 2017). Esto plantea interrogantes sobre la aceptación de regulaciones gubernamentales por parte de los comerciantes informales, dado que históricamente han encontrado mayor eficiencia y protección en las regulaciones informales.

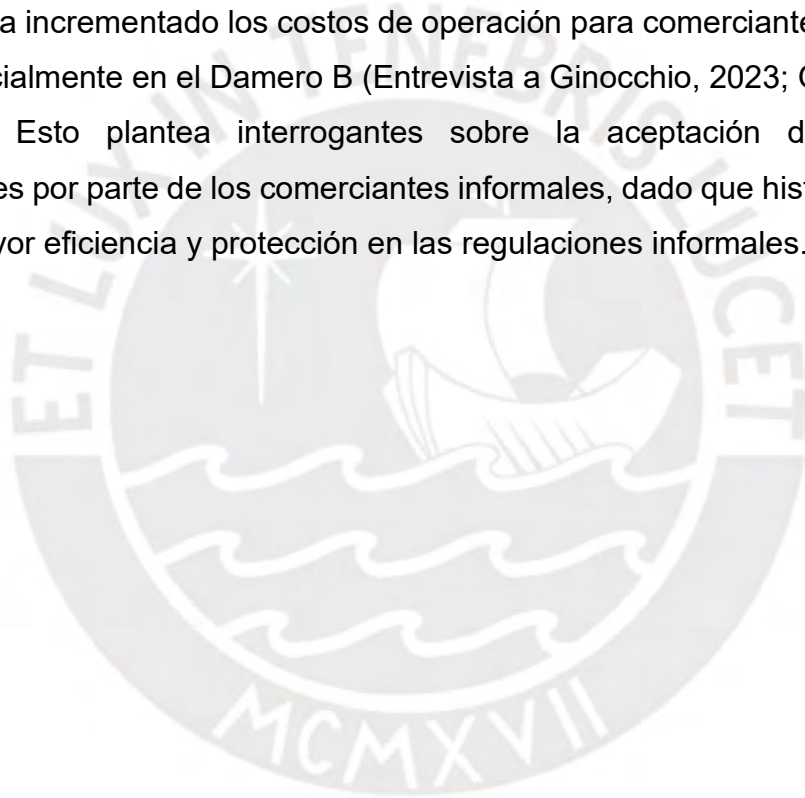


Gráfico 2.2
Mapa del Emporio Comercial de Gamarra y concentración de comerciantes ambulantes en 2023



■ Comerciantes ambulantes fijos no regulados, semifijos y móviles

Fuente: Elaboración propia a partir de Rojas (2014) y notas de campo (2023).

2.2.3. La gestión municipal y la corrupción en el distrito de La Victoria

En esta subsección se describe el panorama de la corrupción en la Municipalidad Distrital de La Victoria entre 2002 y 2023, destacando la alta incidencia de casos, especialmente en la última década, la limitada implementación del modelo de integridad institucional y los factores que contribuyen a la persistencia de actos de corrupción, como la debilidad organizativa del municipio y la infiltración de redes de corrupción que se remontan a las gestiones anteriores. Asimismo, se examina el caso emblemático conocido como “Los Intocables Ediles”, que reveló cómo durante la administración de Elías Cuba Bautista (2015-2018) se habría perpetuado un esquema de cobros irregulares y corrupción en la provisión de servicios públicos, aprovechando las deficiencias institucionales del municipio.

2.2.3.1. El Panorama de la corrupción en la Municipalidad de La Victoria (2002-2023)

La municipalidad de La Victoria está entre los distritos que presentan mayores niveles de corrupción y quejas fundadas en las que se acredita alguna vulneración de un derecho en la ciudad de Lima (Contraloría General de La República, s.f.; Defensoría del Pueblo, 2022b). Esta tendencia ha sido identificada desde 1995, donde La Victoria encabezaba la lista de municipalidades por malversación de fondos y sobornos (Sulmont, 1999).

De acuerdo con los datos de la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (PPEDC) (s.f.), el distrito de La Victoria registró 65 casos de corrupción desde el año 2002 hasta diciembre de 2023. De estos, solamente 15 cuentan con sentencia ejecutoriada.⁴ Entre los casos que siguen en trámite,⁵ hasta diciembre del 2023, el 60% de los casos de corrupción se encontraban bajo investigación fiscal. Este porcentaje representa la suma de los 26 casos en investigación preliminar (40%) y los 13 casos en investigación preparatoria (20%). Es decir, seis de cada 10 casos de corrupción

⁴ La ejecución de la sentencia en materia penal es la etapa procesal que tiene por objeto llevar a cabo y materializar las penas y medidas de seguridad impuestas en una sentencia condenatoria firme dictado por un juez o tribunal penal competente.

⁵ Casos en trámite son aquellos procesos penales iniciados mediante denuncia, investigación de oficio o acusación directa del Ministerio Público, que se encuentran en curso en alguna de las etapas procesales previas a la emisión de una sentencia que ponga fin al proceso, ya sea condenatoria o absolutoria

permanecen en investigación a cargo del Ministerio Público en el distrito de La Victoria.

Según la Defensoría del Pueblo (2019), diversos factores pueden contribuir a este alto porcentaje de casos en investigación fiscal, como la complejidad del caso, estrategias dilatorias por parte de los procesados, la elevada carga procesal de los fiscales, su alta rotación y el escaso número de peritos en cada distrito fiscal.

No obstante, al considerar el ámbito de la prevención, las limitaciones en la implementación del modelo de integridad en la municipalidad de La Victoria también son un factor que contribuye a un alto porcentaje de casos en investigación fiscal. De acuerdo con el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (2018-2021), el modelo de integridad en las entidades del Estado es el conjunto de orientaciones dirigidas a fortalecer la capacidad preventiva y defensiva de las instituciones frente a la corrupción y prácticas contrarias a la ética (Presidencia de la República del Perú, 2018).⁶

Si bien este sistema integral podría aumentar significativamente los niveles de integridad y fortalecer las defensas contra los actos de corrupción en el aparato estatal, el desafío principal radica en la complejidad de llevar a cabo una implementación efectiva.

En específico, el modelo de integridad se implementa de manera gradual y progresiva a través de cinco etapas, cada una con niveles de exigencia y resultados específicos que la entidad debe alcanzar. Estas etapas son: Cumplimiento normativo e institucionalización, aplicación e implementación, consolidación de mecanismos y herramientas, evaluación de resultados, y evaluación de impacto. El progreso se evalúa a través del Índice de Capacidad Preventiva frente a la Corrupción (ICP), una herramienta que asigna un puntaje en función del logro alcanzado por la entidad en cada etapa. El

⁶ Según la sección IV del Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021, este modelo se organiza de forma sistémica en una estructura de trabajo con nueve componentes, establecidos sobre la base de conceptos y pautas específicas a nivel organizacional y funcional. El objetivo del modelo es constituir un marco de gestión para implementar el enfoque de integridad al interior de cada entidad, permitiendo tanto evaluar cómo fortalecer el desempeño ético de los servidores públicos y las medidas institucionales orientadas a evitar la ocurrencia de actos antiéticos y de corrupción. En ese sentido, el modelo de integridad representa una guía metodológica que, de implementarse de forma efectiva, contribuiría a la prevención de la corrupción administrativa y el fomento de altos estándares de probidad en la función pública.

El modelo de integridad en las entidades públicas peruanas está compuesto por nueve componentes que cubren los principales aspectos de gestión relacionados con la ética pública. Estos componentes incluyen el compromiso de la Alta Dirección, la gestión de riesgos, las políticas de integridad, la transparencia, los controles, la comunicación y capacitación, el canal de denuncias, la supervisión y monitoreo, y la figura del encargado del modelo. Cada uno de estos componentes implica responsabilidades, procesos, medidas y herramientas específicas que la entidad debe implementar de manera coordinada.

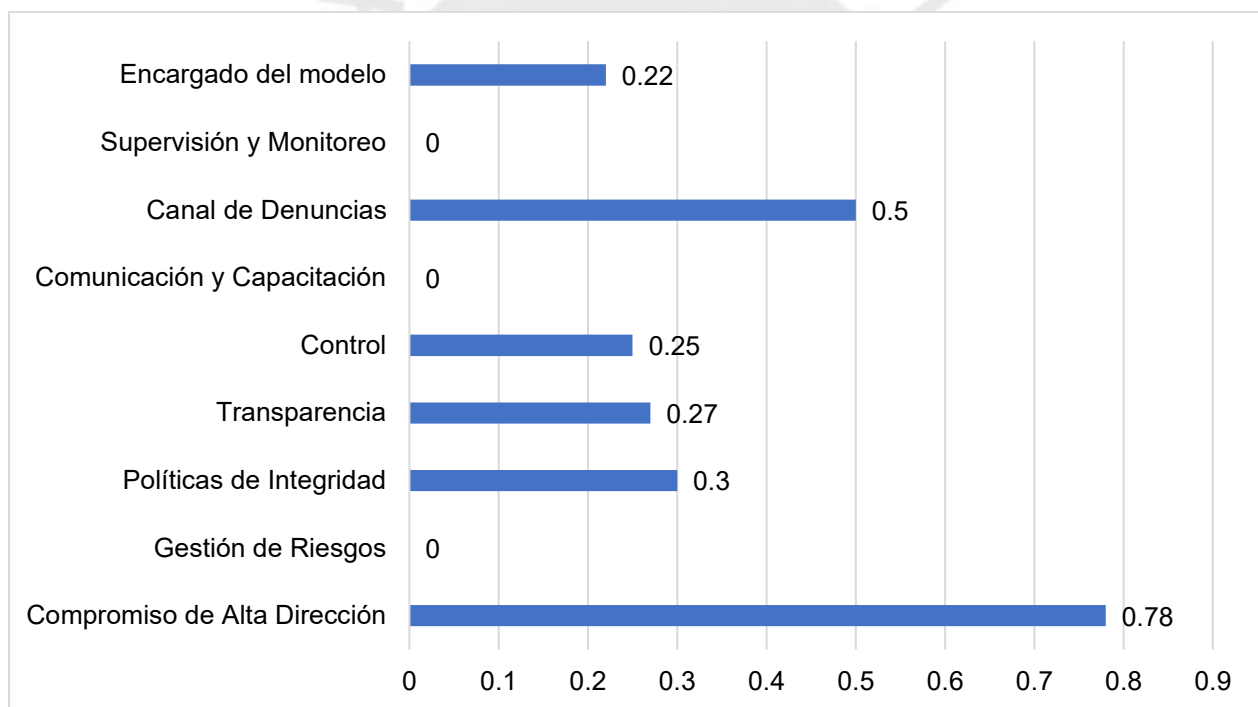
ICP máximo después de completar las cinco etapas es de cinco puntos.⁷

Ante el limitado avance en la implementación del modelo de integridad, el año 2023 la Secretaría de Integridad Pública ejecutó proyectos piloto dirigidos a 65 gobiernos locales, con el fin de promover y evaluar la aplicación inicial del modelo en instituciones subnacionales.⁸

En el caso de la Municipalidad de La Victoria, obtuvo un Índice de Capacidad Preventiva de 0.27 sobre uno, con una brecha de implementación de 0.73. Esto refleja un progreso aún muy limitado en comparación con el estándar en la etapa uno, o de cumplimiento normativo (Gráfico 2.3).

Gráfico 2.3

Nivel de implementación del Modelo de Integridad en la Municipalidad distrital de La Victoria en 2023



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Reporte de Implementación del Modelo de Integridad en el Proyecto Piloto de Unidades Ejecutoras del Ministerio de Salud, Proyecto Piloto de Gobiernos Locales y Proyecto Piloto de Cortes Superiores de Justicia, de la Secretaría de Integridad Pública (2023).

⁷ Sección V de la Directiva n.º 002-2021-PCM/SIP

⁸ Esta intervención implicó capacitación, asistencia técnica, aplicación de mecanismos y herramientas específicas, así como la evaluación a través del ICP. Si bien hubo una respuesta positiva de las autoridades, solo 28 gobiernos locales culminaron efectivamente el proceso.

Los resultados por componentes establecen cierto avance en el compromiso de la alta dirección. No obstante, no se registró ningún nivel de progreso en la gestión de riesgos, comunicación y capacitación, y supervisión.

En ese sentido, el caso de La Victoria es representativo de las dificultades y limitaciones que persisten para la implementación del modelo de integridad a nivel de gobiernos locales en el país. Si bien se aprecia inicialmente cierta voluntad política de la gestión municipal, falta consolidar el involucramiento efectivo de las autoridades para liderar este complejo proceso de gestión del cambio institucional.

Desde una perspectiva politológica, el caso de la Municipalidad de La Victoria refleja varias de las principales problemáticas y desafíos que enfrenta la gestión pública local en el país. Un primer aspecto que cabe resaltar es la histórica debilidad institucional de las municipalidades distritales en el Perú, tanto en términos de recursos humanos, presupuesto, como de capacidades de gestión (Ballón y Monge, 2018). Esta mayor fragilidad organizacional se erige como un obstáculo estructural que dificulta la implementación de iniciativas complejas como la del modelo de integridad, que involucran importantes requerimientos de personal especializado, cambios en procedimientos y coordinación efectiva entre múltiples áreas y roles (Molina, 2016).

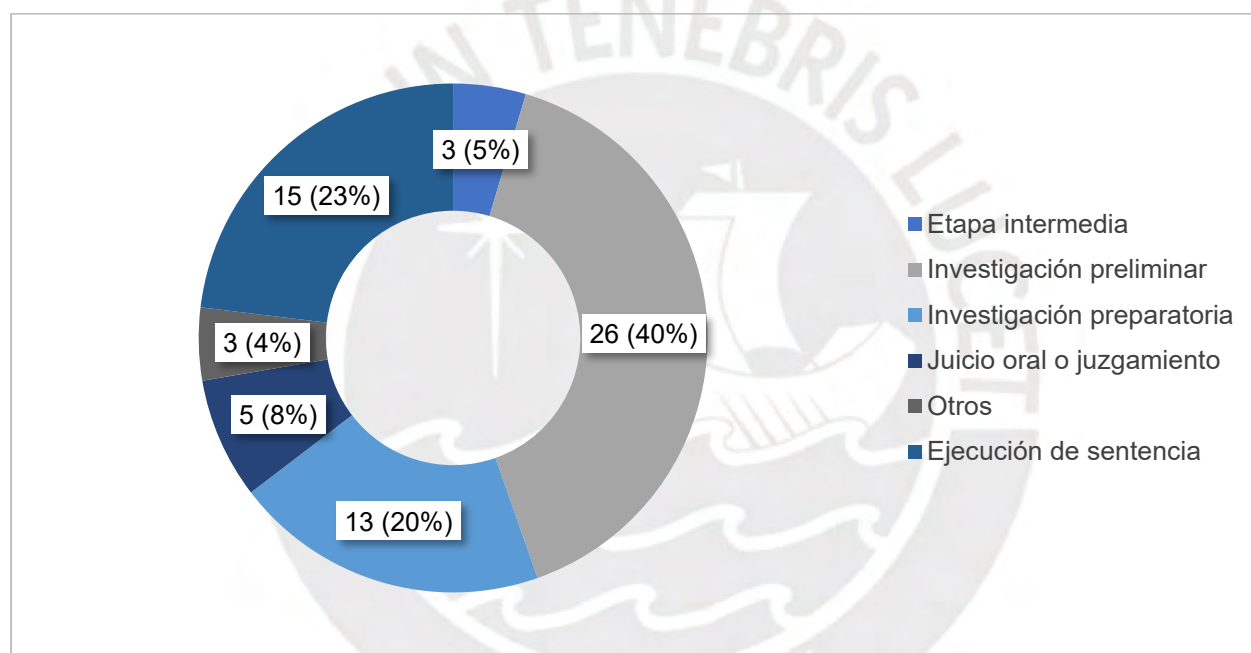
Asimismo, la alta rotación que se suele dar en los cargos directivos y funcionarios en el ámbito municipal distrital, dependiendo de los cambios políticos y de autoridades de turno, atenta contra cualquier esfuerzo por imprimir sostenibilidad y continuidad a los procesos de gestión del cambio institucional (Programa GFP Subnacional, 2019; Pepinsky et al., 2017).

Unido a ello, desde la Ciencia Política se ha estudiado el predominio de estructuras de poder altamente personalizadas e informales en la política local, bajo esquemas de liderazgo neo-patrimonialistas, donde priman los intereses, lealtades y redes particulares de la autoridad de turno y su entorno, por sobre las reglas e instituciones formales (Došek, 2024; Melgar, 2017; Muñoz, 2014; CANRP, 2019). Este último factor también podría estar incidiendo como variable explicativa de los magros resultados en iniciativas que buscan robustecer los mecanismos formales orientados al control de la discrecionalidad y la rendición de cuentas efectiva (Muñoz, 2010; Quispe, 2016).

En este contexto, según los datos presentados, se destaca que la etapa de

investigación fiscal concentra el mayor número de casos, con un total de 39 (Gráfico 2.4). Esta fase implica la realización de acciones urgentes e inaplazables por parte del Ministerio Público, con el respaldo de la Policía Nacional y bajo la supervisión del juez, con el propósito de recabar pruebas y evidencias (Defensoría del Pueblo, 2019). Dichas acciones pueden incluir detenciones preliminares, allanamientos, incautaciones, así como reconocimientos físicos y fotográficos, entre otras medidas pertinentes.

Gráfico 2.4
Casos de corrupción según etapa procesal en la municipalidad distrital de La Victoria (2002-2023)



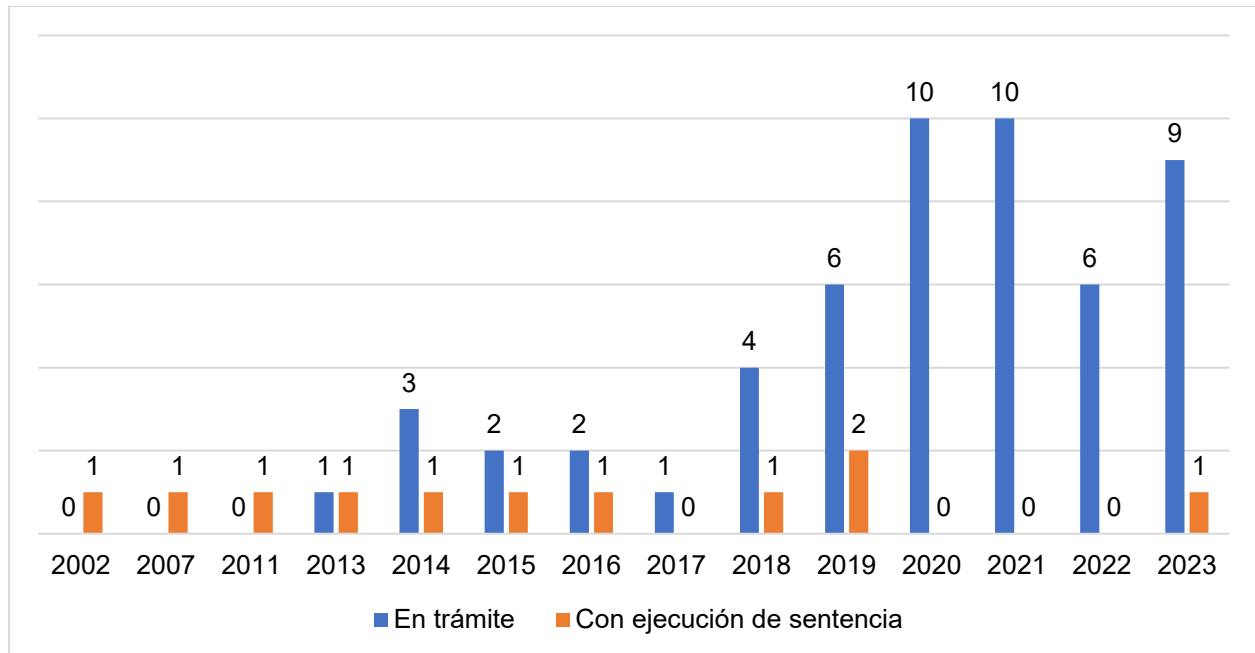
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (PPEDC).

En cuanto a la evolución del número de casos por año, se aprecia un incremento sostenido en la última década: entre 2002 y 2013 se registraron en promedio 1,5 casos anuales. A partir de 2014 comienza a evidenciarse un aumento, con un promedio de cinco casos por año entre 2014 y 2018. Finalmente, en el quinquenio 2019-2023 se observa un repunte, ubicándose en un promedio de nueve casos anuales (Gráfico 2.5). Cabe señalar que la investigación del Ministerio Público respecto al caso de los “Intocables Ediles” comenzó en el año 2016, llevando a cabo las denuncias respectivas y detención de los

involucrados a finales del año 2018 y durante el año 2019. En ese sentido, entre el año 2018 y 2023 se registraron siete casos de corrupción relacionadas al caso de los “Intocables Ediles”.

Gráfico 2.5

Casos de corrupción en trámite y con ejecución de sentencia en la Municipalidad distrital de La Victoria (2002-2023)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (PPEDC).

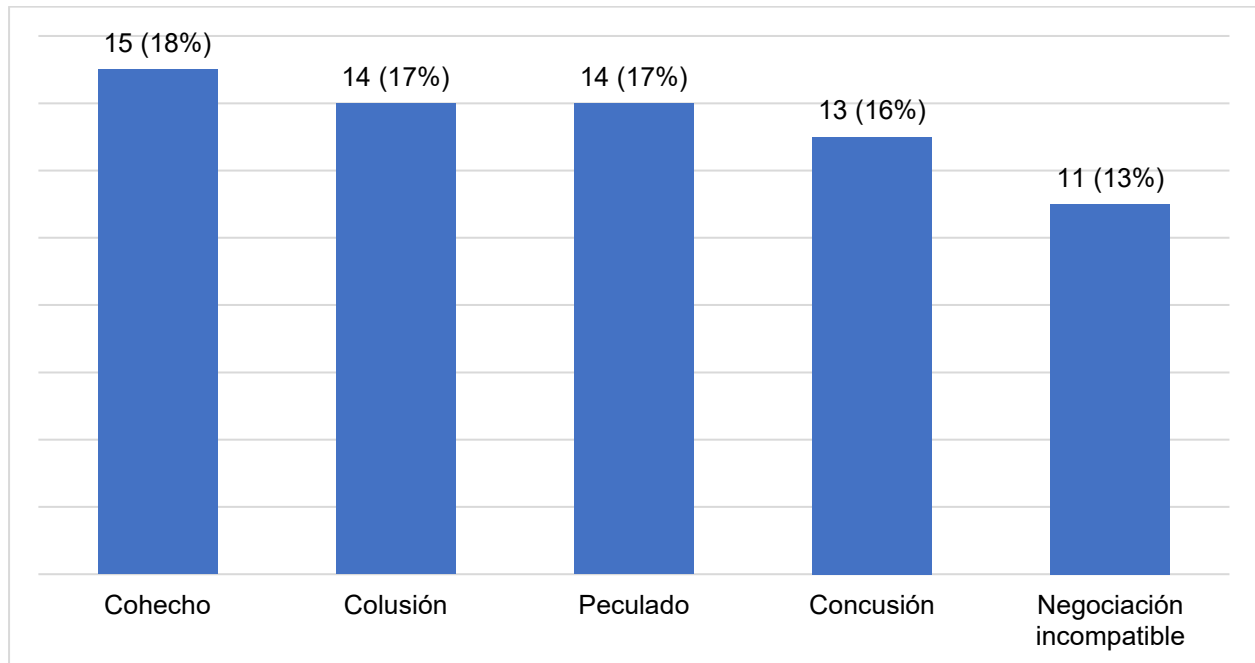
Por lo tanto, el 51% de casos se concentra en el periodo más reciente, entre 2019 y 2023. Asimismo, según el nivel de importancia, los casos emblemáticos constituyen el 17% de casos. Los casos emblemáticos se distinguen por la relevancia social del bien o servicio público implicado, la cantidad de personas procesadas y la repercusión mediática que pueda generar en la comunidad (Defensoría del Pueblo, 2023). Mientras que los casos importantes constituyen el 83%.

De otro lado, entre los delitos de corrupción con mayor incidencia en el distrito de La Victoria destacan: el cohecho, colusión, peculado, concusión y la negociación incompatible (Gráfico 2.6). Estos cinco tipos de corrupción concentran el 70% del total de ilícitos registrados. Es importante destacar que un caso puede involucrar más de un

delito, y un delito puede manifestarse en varios casos.

Gráfico 2.6

Delitos de corrupción con mayor incidencia en la Municipalidad distrital de La Victoria (2002-2023)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (PPEDC).

Los delitos con mayor incidencia son el cohecho,⁹ colusión y peculado,¹⁰ representando el 52% de los delitos con mayor incidencia en la municipalidad de La Victoria. Esta alta incidencia se explica por la debilidad en los controles financieros y administrativos de la municipalidad, así como en la falta de transparencia en los procesos de adquisiciones y contrataciones públicas (Peralta, 2020). La continua repetición de los mismos tipos de delitos también hace plausible afirmar la existencia de redes internas de

⁹ Según el Código Penal peruano, el delito de cohecho refiere a “el funcionario o servidor público que acepte o reciba donativo, promesa o cualquier otra ventaja o beneficio, para realizar u omitir un acto en violación de sus obligaciones o el que las acepta a consecuencia de haber faltado a ellas (...). El funcionario o servidor público que solicita, directa o indirectamente, donativo, promesa o cualquier otra ventaja o beneficio, para realizar u omitir un acto en violación de sus obligaciones o a consecuencia de haber faltado a ellas (...). (Congreso de la República del Perú, 1991, Artículo 393).

¹⁰ Según el Código Penal peruano, el delito de peculado refiere a “el funcionario o servidor público que se apropia o utiliza, en cualquier forma, para sí o para otro, caudales o efectos cuya percepción, administración o custodia le estén confiados por razón de su cargo (...)”. (Congreso de la República del Perú, 1991, Artículo 387).

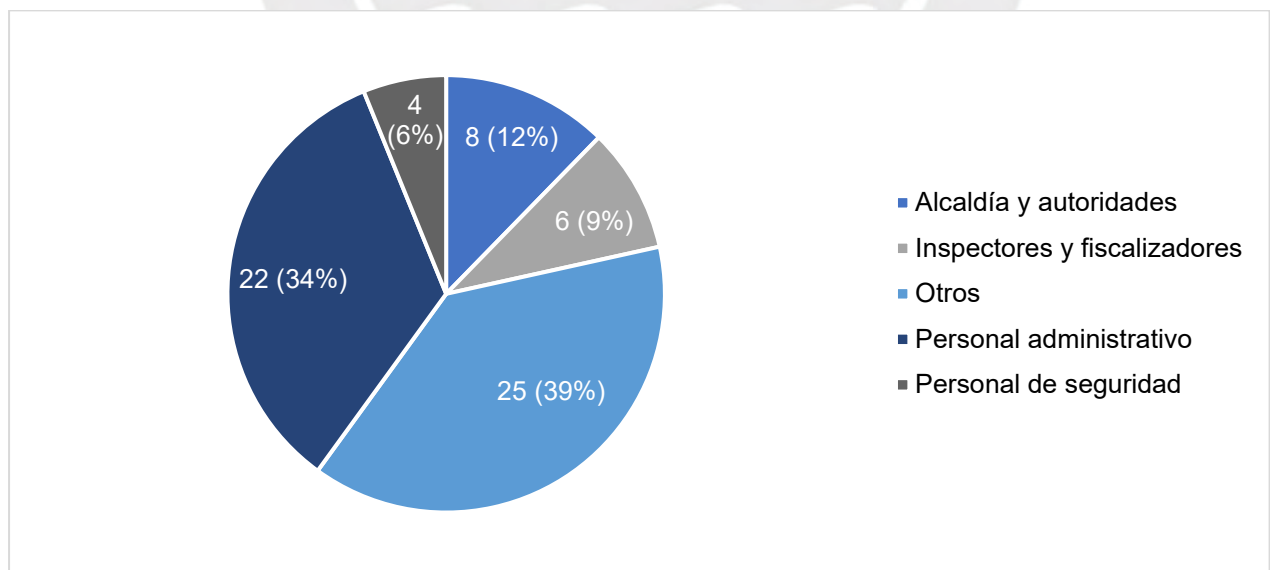
corrupción aún no desmanteladas por las autoridades.

Se han identificado igualmente otros delitos relacionados, como la corrupción de funcionarios públicos (cinco casos), delitos contra la administración pública (cuatro casos), cobro indebido (dos casos), tráfico de influencias (dos casos), organización criminal (dos casos) y malversación de fondos (un caso). Aunque el delito de organización criminal no está clasificado como un tipo penal de corrupción, ambos casos de organización criminal están vinculados a la agrupación conocida como “Los Intocables Ediles”.

Por último, la instancia involucrada con la mayor cantidad de casos de corrupción es el personal administrativo (Gráfico 2.7). Si bien los casos en esta instancia denotan diversas circunstancias y delitos de corrupción, es preciso señalar que sobresalen algunos casos que implican el delito de colusión entre funcionarios municipales y comerciantes informales del emporio comercial de Gamarra. Esta situación se repite en la mayoría de los casos de corrupción que involucran a los personales de seguridad, inspectores y fiscalizadores.

Gráfico 2.7

Instancias involucradas en casos de corrupción en la municipalidad distrital de La Victoria (2002-2023)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (PPEDC).

En adición, un análisis más detallado de los casos registrados muestra que la gran mayoría de actos de corrupción en la alcaldía y autoridades municipales están relacionados al caso mediático de “Los Intocables Ediles”, así como prácticas de colusión en contrataciones y licitaciones para obras públicas.

En conclusión, el análisis de los casos de corrupción en la municipalidad de La Victoria entre 2002 y 2023 evidencia serios problemas estructurales que facilitan estas prácticas ilegales. La alta incidencia de delitos como cohecho, colusión y peculado denota deficiencias en los controles internos y rendición de cuentas, así como la posible existencia de redes internas de corrupción. Si bien se aprecia un incremento en los casos investigados y sentenciados en los últimos años, más de la mitad siguen en etapa de investigación fiscal. Asimismo, la limitada implementación del modelo de integridad institucional en la municipalidad es un factor clave que contribuye a la persistencia de estos casos de corrupción. En esa lógica, se requieren reformas institucionales y legales para aumentar la transparencia, mejorar los sistemas de monitoreo ciudadano y proteger a los denunciantes (Defensoría del Pueblo, 2019; CANRP, 2019). Así como un compromiso político sostenido de las autoridades ediles para liderar este complejo proceso de reforma.

2.2.3.2. El inicio de los “Intocables Ediles” y la gestión municipal en el distrito de La Victoria (2015-2018)

Estas prácticas irregulares e informales tuvieron un punto de inflexión durante la gestión del alcalde Elías Cuba Bautista (2015-2018). De acuerdo con el Ministerio Público, Alexander Peña habría estado vinculado con el cobro irregular de estacionamiento vehicular en mercados mayoristas y emporios comerciales del distrito, práctica que se originó en la gestión previa del alcalde Alberto Sánchez Aizcorbe (2007-2014) (Ministerio Público, 2019; Bendezú, 2014). Así, se habría aprovechado de su conocimiento sobre estas actividades irregulares para planificar su continuidad y financiar la campaña electoral de Elías Cuba Bautista, con quien presuntamente acordó designar funcionarios que controlaran dichos cobros (Ministerio Público, 2018; Briceño, 2018b). Como alcalde, Cuba Bautista encubrió la ilegalidad emitiendo ordenanzas para dar una falsa impresión de formalidad. Asimismo, se coordinaron operativos con serenazgo para

hostigar a comerciantes renuentes. Tales prácticas irregulares alcanzaron un punto crítico en el año 2018, considerándose uno de los peores alcaldes de Lima en décadas recientes (CPI, 2018).

En 2014, el proceso electoral en el distrito de La Victoria inauguró potenciales transformaciones, acabando con un prolongado mandato encabezado por Alberto Sánchez Aizcorbe (2007-2014), quien postulaba a la alcaldía del gobierno metropolitano de Lima. Durante su gestión, problemáticas como la inseguridad ciudadana, el comercio ambulatorio y la gestión de residuos persistían como desafíos prominentes en el entorno de Gamarra (Gamarra Habla, 2014a). En este contexto, la contienda política en La Victoria contó con la participación de 14 candidaturas representando a distintos partidos de alcance nacional. Entre las agrupaciones más destacadas figuraban Solidaridad Nacional, Perú Patria Segura, el Partido Popular Cristiano (PPC), el APRA y Somos Perú. Entre los aspirantes a la alcaldía figuraba Elías Cuba, un hombre de 65 años nacido en Ayacucho.

Según consta en investigaciones fiscales, Cuba inició su trayectoria como ferretero en las calles de Gamarra entre 1990 y 2010, operando en un establecimiento conocido como “El Maestro”, antes de adentrarse en la esfera política nacional (Ministerio Público, 2018). En los años 1995 y 2000, se postuló al Congreso de la República en representación del Movimiento Independiente Nuevo Perú y Somos Perú, respectivamente. En 2002, fue elegido regidor en La Victoria por el partido Unidad Nacional. En 2010, Cuba decidió presentarse por primera vez como candidato a la alcaldía de La Victoria bajo la bandera del partido Renovación Nacional, obteniendo el tercer lugar. En 2014, optó por volver a postular a la alcaldía bajo el auspicio del partido Solidaridad Nacional resultando victorioso con el 33% de los votos válidos (Tabla 2.2). Cuba se afilió al partido en 2014 y fue expulsado en septiembre de 2016, coincidiendo con el surgimiento de denuncias por posibles cobros indebidos en su contra (RPP, 2018; Gamarra Habla, 2018a).

Según el Ministerio Público (2018), se determinó que el financiamiento de Peña a Cuba procedía de fondos ilícitos y de las empresas de ejecución de obras vinculadas a Alexander Peña y su hermano, quienes las mantenían registradas a nombre de terceros. La investigación reveló que los hermanos Peña realizaron pagos a líderes de

comunidades de pueblos jóvenes y asentamientos humanos con el fin de asegurar su apoyo electoral. Además, de acuerdo con Ysmael Tasayco, periodista de investigación, las empresas constructoras de los hermanos Peña obtuvieron beneficios al ser favorecidas con contratos para la ejecución de obras en el distrito (Entrevista a Tasayco, 2023).

Tabla 2.2
Resultados de Elecciones Distritales 2014 en La Victoria

Candidato	Organización Política	Votos
Elías Cuba Bautista	Solidaridad Nacional	49,269 (33.714%)
Rudy Kurt García Choy	Perú Patria Segura	19,593 (13.407%)
Lucía del Pilar Ledesma Martínez	Partido Popular Cristiano	14,874 (10.178%)
Andrés Avelino Pujazon Morello	APRA	11,119 (7.609%)
Alberto Fernando Moreno Mejía	Somos Perú	10,648 (7.286%)
Roberto Luis Portilla Lescano	Fuerza Popular	10,479 (7.171%)
Malzon Ricardo Urbina La Torre	Democracia Directa	9,002 (6.160%)
Julián Américo Chávez Luna	Dialogo Vecinal	8,884 (6.079%)
Mario Cesar Uribe Rubio	Vamos Perú	3,098 (2.120%)
Alejandro Cesar Bazán Gonzales	Acción Popular	2,268 (1.552%)
Carlos Huiman Espinoza	Alianza para el Progreso	2,112 (1.445%)
Susano Enciso Lagos	Partido Humanista Peruano	2,006 (1.373%)
Carlos Eduardo Olortegui Huamán	Siempre Unidos	1,772 (1.213%)
Nilda Esperanza Carranza Rodríguez	Perú Posible	1,014 (0.694%)
	Votos en blanco	6,289
	Votos nulos	12,939
	Total de votos emitidos	165,366
	Número de electores	199,694
	Porcentaje de participación	82.810%

Fuente: Elaboración propia en base a Infogob (<https://infogob.jne.gob.pe/>).

De acuerdo con el registro de Infogob, el segundo en los resultados de la campaña electoral de La Victoria en 2014 fue Rudy Kurt García, con el 13% de votos válidos, a quien posteriormente se le acusaría de haber sido financiado para la campaña electoral de 2018 por Alex Peña, como una estrategia para seguir manteniendo el dominio del cobro de extorsiones en Gamarra (Panorama, 2018e).

Aunque no se puede verificar con certeza si Kurt García había establecido alguna conexión con Alex Peña durante las elecciones de 2014, su discurso y plan de gobierno carecían de distinción con respecto a la de Elías Cuba. De hecho, al examinar ambos planes gubernamentales en el archivo de Infogob, se puede constatar la presencia de elementos idénticos en relación con sus propuestas para abordar el comercio informal.

En ambos casos, se observa una reproducción literal de la propuesta, la cual se fundamenta en la promoción de la formalización a través del respaldo y el establecimiento de pequeñas y medianas empresas (PYMES).

Constituir una Entidad autónoma en la zona Industrial y Comercial de Gamarra, con la finalidad de promover la instalación y desarrollo de Pequeña y Mediana Empresa Industrial, a través de la provisión de Infraestructura Básica, asistencia técnica y crediticia, convocando a las ONGs que apoyan a las PYMES en la localidad para coordinar actividades conjuntas de fomento; además de hacerse cargo de todas las tareas que demanda la administración, el control y supervisión respecto a la seguridad, a la infraestructura, al cumplimiento de las normas de Defensa Civil, al mejoramiento de las zonas de influencia y otras de impacto en la comunidad, incluyendo los cobros de parqueo por concesión; la Municipalidad intervendrá como agente fiscalizador de sus actividades. (Plan de gobierno municipal del distrito de La Victoria 2015-2018 - Elías Cuba Bautista; Plan de gobierno municipal del distrito de La Victoria 2015-2018 - Rudy Kurt García).

Aunque la propuesta buscó implementar una opción de formalización al comercio ambulatorio, la exactitud de esta en ambos planes de gobierno hace plausible asumir que Elías Cuba y Kurt García compartían un mismo discurso frente al comercio informal.

En este contexto, la campaña electoral de 2014 de Elías Cuba tuvo como eje principal un discurso moderado frente al comercio ambulatorio (Gamarra Habla, 2014b). De acuerdo con un empresario de Gamarra “con nosotros se reunió unas tres veces, y confiamos en él porque llevaba empresarios gamarrinos como regidores, además que tenía orígenes en el distrito. Incluso le presentamos opciones que nosotros formulamos para mejorar las calles de Gamarra, pero no era tajante con la informalidad” (Entrevista #8, 2023).

Como menciona Peralta (2020), la falta de capacidad del municipio se expresaba en una precaria coordinación con actores sociales y políticos, así como una deficiente organización y coherencia interna han sido factores propicios para la emergencia de patrones y prácticas de corrupción. Esta deficiencia no empezó con el gobierno de Cuba, pues la gestión anterior de Sánchez Aizcorbe (2007-2014) tampoco buscaba una mejora institucional. En particular, tras la crisis de La Parada en 2012, el alcalde Sánchez Aizcorbe y la teniente alcaldesa, Milagros Manchengo, renunciaron al cargo para postular a la alcaldía de Lima, dejando como autoridad a George Forsyth, un exfutbolista y personaje carismático reconocido en La Victoria (Cadenas, 2022). En 2019, Forsyth fue elegido alcalde con 40,654 votos. Sin embargo, también renunció a su cargo para esta

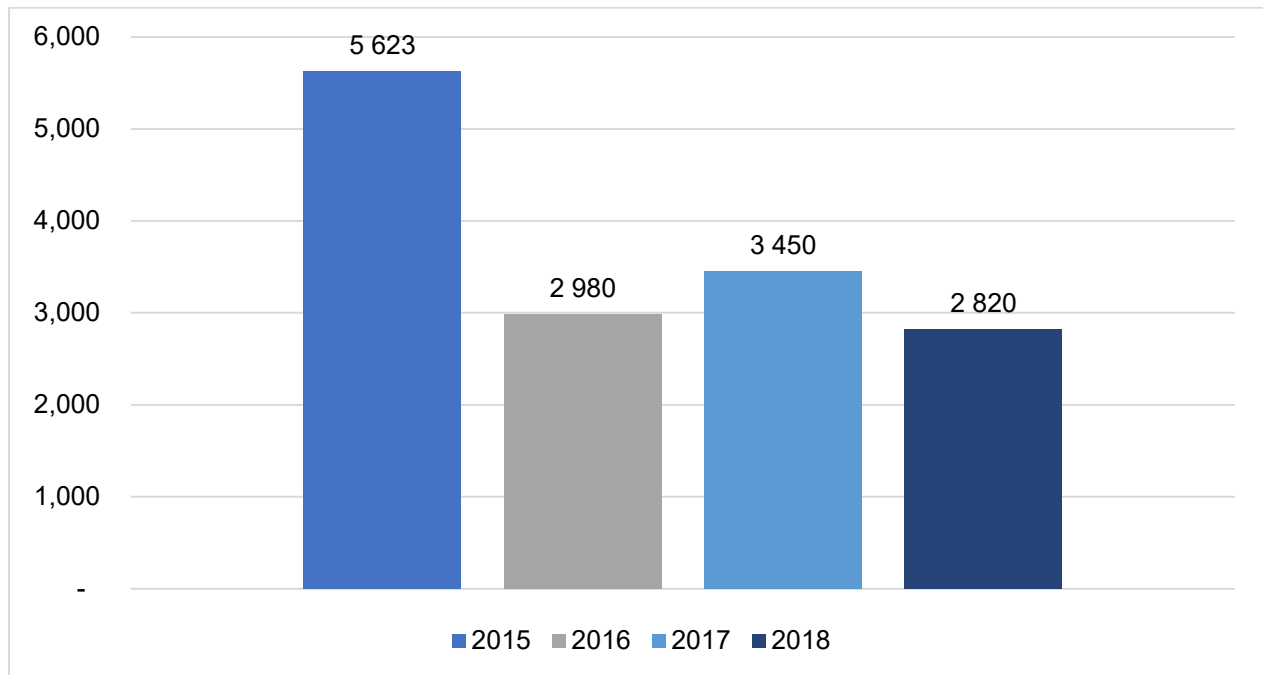
vez postular a la presidencia de la república con el partido “Victoria Nacional” (Cadenas, 2022).

La baja capacidad institucional, vinculada a las prácticas informales y corrupción que rigieron en la gestión municipal impidieron a su vez una buena provisión de servicios públicos. Entre los servicios que más destacan, está la gestión de residuos sólidos y la seguridad ciudadana, no solo por haber sido una de las principales preocupaciones de la población en la capital en 2018 (Lima Cómo Vamos, 2019), sino también por haber sido una de las principales instancias que utilizó la organización criminal liderada por Alexander Peña para controlar los comercios informales en el distrito.

La gestión de residuos sólidos tuvo la particularidad de tener un relacionamiento distinto con los comerciantes ambulantes, pues fue a través del SISA que la organización criminal lograba extraer rentas, extorsionar a los comerciantes ambulantes y controlar la economía local. Bajo esa lógica, al observar la gestión de residuos sólidos durante la gestión de Elías Cuba, la ejecución presupuestal no se daba en su totalidad. En el 2017, de los 2, 877,728.00, se devolvieron 2, 827,072.00, teniendo un gasto del 1.76% (Peralta, 2020). El bajo gasto público en la provisión de este servicio era contrario a la recaudación que poseía, pues según el Ministerio Público la organización criminal obtenía alrededor de 25 millones de soles al año por cobros parqueos y SISA. La baja rendición de cuentas sobre el manejo de los residuos sólidos en la gestión de Cuba estuvo ligada igualmente al control efectivo del municipio del crimen organizado, desviando fondos y falseando documentos en el cobro del SISA (Ministerio Público, 2018).

La Victoria ha ocupado los primeros lugares en (in)seguridad ciudadana. Las denuncias por delito han ido en aumento, siendo en 2017 el año donde ocupó el cuarto lugar (Gráfico 2.8). Cabe precisar que estos delitos son una idea aproximada del fenómeno delictivo, pues muchas víctimas no llegan a denunciar el delito (IDL, 2018).

Gráfico 2.8
Denuncias por delitos en el distrito de La Victoria (2015-2018)

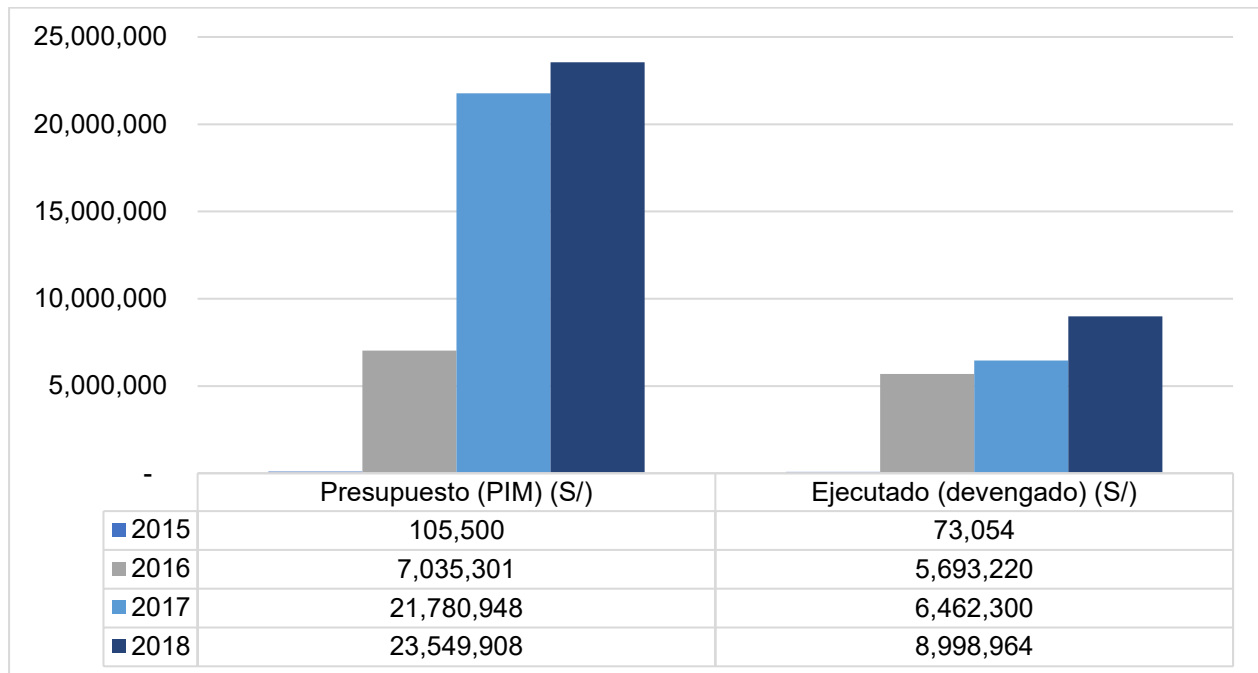


Fuente: Elaboración propia a partir de Informe Anual de Seguridad ciudadana del IDL (2015, 2016, 2017 y 2018).

Asimismo, de acuerdo con el seguimiento de la ejecución presupuestal del MEF, la evolución del presupuesto ejecutado en materia de seguridad del distrito de La Victoria ha ido en aumento (Gráfico 2.9). Sin embargo, el distrito se encuentra en las peores posiciones en cuanto al número de habitantes por cada efectivo de serenazgo. Así, por ejemplo, en 2016 La Victoria poseía un efectivo de serenazgo por cada 646 habitantes. En 2017, se redujo la proporción al contar con un efectivo de serenazgo por cada 2,771 habitantes. En 2018, con una población de 180,700 personas, había 244 serenos varones y 9 serenos mujeres, teniendo un serenazgo por cada 714 habitantes (IDL, 2017; IDL, 2018).

Gráfico 2.9

Ejecución presupuestal en reducción de delitos y faltas que afectan a la seguridad ciudadana (2015-2018)

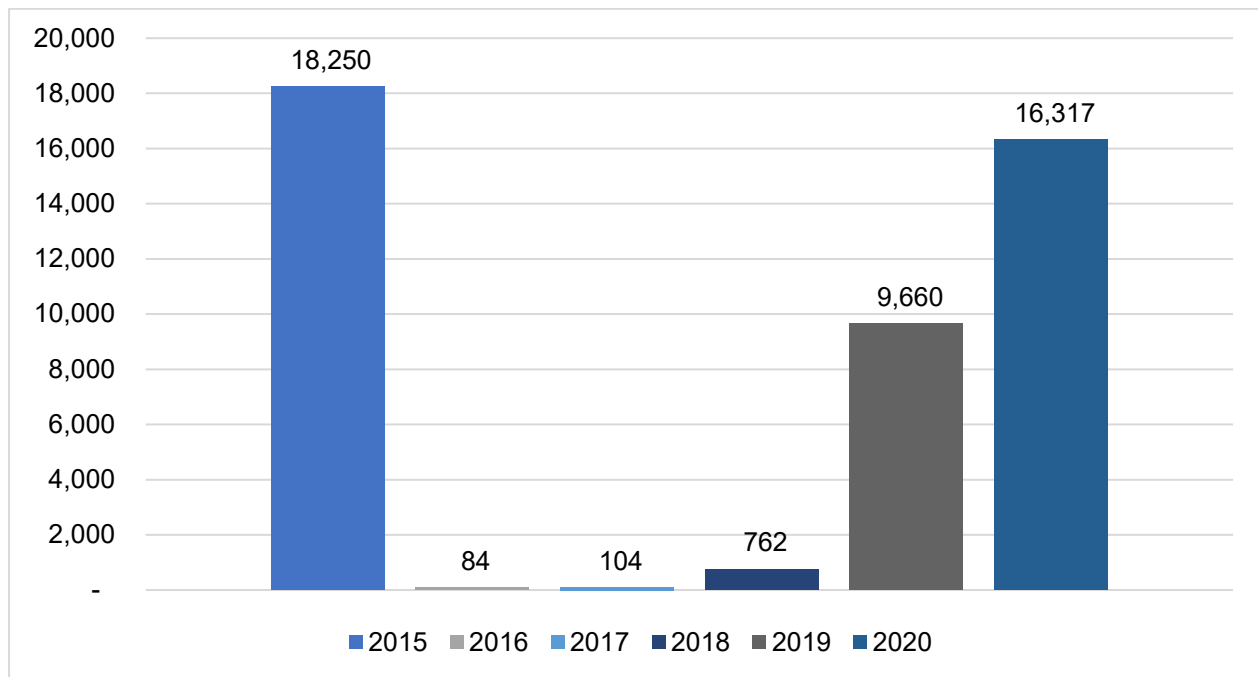


Fuente: Elaboración propia a partir del portal de Transparencia Económica del MEF (s.f.).

Es importante destacar que la presencia de los serenos en La Victoria ha sido objeto de críticas, ya que, durante el período de la administración de Cuba, la organización criminal que se había infiltrado el municipio operaba a través de agentes municipales, incluyendo serenos, quienes estaban encargados de llevar a cabo desalojos e intervenciones selectivas (Perú21, 2019; Ministerio Público, 2018). En algunos casos, estas intervenciones eran simuladas cuando los medios de comunicación y la prensa registraban el caos en las calles de Gamarra (Panorama, 2016a; Panamericana, 2019b; Diario Correo, 2018). Incluso, los miembros de la organización criminal se dirigían directamente a los comerciantes ambulantes para demandar su silencio y colaboración ante cualquier intervención policial (Panorama, 2018b). Por lo tanto, no sorprende que no existan registros completos de las intervenciones realizadas por el Serenazgo en relación con el comercio informal entre los años 2016 y 2018, así como de las intervenciones por robos registradas por el Serenazgo (Gráfico 2.10) (INEI, 2023).

Gráfico 2.10

Intervenciones por comercio informal registradas por el Serenazgo (2015-2020)



Fuente: Elaboración propia a partir del sistema de información distrital para la gestión pública del INEI (s.f.).

En resumen, se puede afirmar que el manejo de la provisión de servicios públicos durante la gestión de Cuba, como la gestión de residuos sólidos y la seguridad, era deficientes. Por un lado, la recolección de residuos sólidos no solo tenía deficiencias en su gestión y coordinación entre actores (Peralta, 2020), sino que fue usada como el principal medio para la obtención de rentas de la organización criminal. El cobro por el SISA se hacía diariamente, pero los ingresos a la municipalidad no eran reportados y tampoco se poseía una rendición de cuentas hacia donde iba el dinero (Panorama, 2019a). Si alguien trataba de supervisar o indagar acerca del dinero que se recaudaba era amenazado, e incluso se llegaban a cometer las amenazas de muerte. Por ejemplo, el intento de asesinato al integrante del sindicato de trabajadores de la Municipalidad de La Victoria, Guillermo Saco Suárez, quien, a raíz de las irregularidades en el municipio, decidió preguntar e indagar las razones del desvío del dinero cobrado a través del SISA (Panorama, 2016a; Panorama, 2016b; Perú21, 2019).

Por otro lado, la provisión de seguridad ha sido controversial en el distrito, teniendo vínculos muy estrechos con exdelincuentes que operaban como serenazgos y realizaban

extorsiones en el periodo de Sánchez Aizcorbe (Huaytalla, 2016). Para el periodo de Cuba, la captura del municipio y el posicionamiento de integrantes de la organización criminal en puestos clave supuso hacer uso del serenazgo como medio instrumental para la realización de cobros, el uso de coerción y desalojos selectivos (Perú21, 2019), así como la provisión de protección y seguridad en Gamarra (Panorama, 2016a; Panorama, 2016b) y las inmediaciones del Mercado de Frutas N°2 (Ministerio Público, 2018; Panorama, 2019).

En ese sentido, como menciona Ginocchio (2021), las prácticas informales y el tipo de relacionamiento que tienen el comercio informal con la municipalidad hicieron posible la construcción de esquemas de gobernanza irregulares sobre la venta ambulante, pero que gozan de legitimidad dada la rentabilidad en los actores involucrados. Así pues, el sector informal logro afirmarse como una opción para asegurar la subsistencia ante estrategias de crecimiento económico local excluyentes, y como el procedimiento óptimo y eficaz en la cadena de producción (López, 2017). De la misma manera, el sector informal, al necesitar espacios públicos y protección, estableció redes y vínculos entre sí, con actores ilegales y con la municipalidad. Esto institucionalizó prácticas informales y normalizó el cobro de extorsiones, incluso coercitivas. Ello conllevó además la aceptación de tributos municipales como el SISA, que les garantizaba predictibilidad en el uso de dichos espacios.

Estas prácticas no serían en su gran mayoría posible si no fuera por la baja capacidad institucional del municipio, reflejado en gran parte en la falta de coordinación de los trabajadores y servidores públicos. Según Ginocchio (2021), la rotación frecuente de los servidores públicos en cada periodo de gobierno municipal genera desincentivos que obstaculizan una gobernanza efectiva sobre el comercio informal, lo que promueve la predominancia de prácticas informales.

Capítulo 3: El surgimiento de la gobernanza criminal en el distrito de La Victoria (2015-2018)

El objetivo de este capítulo es evidenciar la existencia de la gobernanza criminal en Gamarra, ubicada en el distrito de La Victoria entre los años 2015 y 2018, y explicar la apropiación de la organización criminal liderada por Alexander Peña de la dinámica política, social y económica en los mercados informales y el municipio. De la misma manera, el capítulo describe los mecanismos utilizados por Peña y su organización para establecer su dominio territorial en los principales centros económicos del distrito de La Victoria entre los años 2015 y 2018.

El argumento de este capítulo y de la tesis es que el surgimiento de la gobernanza criminal en la municipalidad de La Victoria en el período analizado se debe a una combinación de instituciones informales existentes en el distrito y municipio y una disputa territorial entre organizaciones criminales. Estos dos factores generaron las condiciones e incentivos para que Alex Peña y su organización pudieran tomar el poder local en La Victoria y organizar la gobernanza criminal en el distrito a través de la captura institucional de la municipalidad. El surgimiento de “Los Intocables Ediles” se dio en un contexto local caracterizado por un orden social donde las sinergias entre agentes e instituciones estatales y actores involucrados en actividades ilegales resultaban en arreglos institucionales informales y redes de corrupción. Estos arreglos y redes generaban resultados económicos significativos, la construcción de autoridad y, con ella, la dominación social del comercio informal en La Victoria.

Durante el periodo de 2015 a 2018, la gobernanza criminal en Gamarra se caracterizó por el control de los negocios informales de la zona y la captura institucional de la municipalidad por parte de “Los Intocables Ediles”. Esta gobernanza se vio reflejada en tres dimensiones de control principales: el ámbito social, económico y político (Arias, 2017; Trejo y Ley, 2020). Utilizando el poder coercitivo y el administrativo que poseían los actores criminales, el control de estas dimensiones permitió sostener la hegemonía de “Los Intocables Ediles” en La Victoria.

El capítulo se divide en tres secciones principales. La primera sección describe como las sinergias colusorias y redes de corrupción existentes facilitaron el surgimiento de una gobernanza criminal. La segunda sección detalla las dinámicas de control

territorial del comercio informal en el Emporio comercial de Gamarra y la manera de cómo las disputas territoriales entre dos organizaciones criminales más visibles y hegemónicas contribuyeron al surgimiento de una gobernanza criminal. Finalmente, se presentan los procesos y mecanismos utilizados por la organización liderada por Alex Peña para infiltrarse en la municipalidad y lograr la captura de recursos gubernamentales, información y el aparato de seguridad para lograr su control en el territorio de los comercios informales.

3.1. Corrupción y captura institucional en la Municipalidad de La Victoria

Esta sección describe el funcionamiento de la organización criminal “Los Intocables Ediles” y los procesos mediante los cuales el sistema de prácticas informales y redes de corrupción en la municipalidad de La Victoria, relacionados con actividades criminales, facilitaron la infiltración de la organización criminal liderada por Alex Peña. Esta infiltración provocó una distorsión de las políticas e instituciones locales. Se explora cómo el uso de estas redes de corrupción, a través de sobornos y coerción, permitió que la organización liderada por Alex Peña tomara el control de la municipalidad de La Victoria.

3.1.1. “Los Intocables Ediles” y el uso de las redes de corrupción para el establecimiento de la gobernanza criminal

Entre los años 2015 y 2018, durante el periodo de Elías Cuba como alcalde de La Victoria, las calles de Gamarra se veían repletas de comerciantes ambulantes (Entrevista #4, 2023). Para muchos comerciantes ambulantes, la situación era un asunto del alcalde y la municipalidad, ya que ellos habían pagado un impuesto legal y tenían el derecho de ocupar su lugar en las calles (Ginocchio, 2021). Sin embargo, si un ambulante no cumplía con los pagos, los mismos funcionarios municipales del serenazgo agredían a la(s) persona(s) y les quitaban sus productos (Panorama, 2018a; Panorama, 2018b). Este hecho era tan visible que desde 2016 las denuncias por corrupción hacia el alcalde empezaron a vincularlo con una mafia que controlaba las calles (Entrevista #19,2023).

Según el Ministerio Público, la organización operaba en dos ejes: uno liderado por

el alcalde, que daba el aspecto legal a las funciones criminales, y otro por Peña, que extorsionaba y cobraba cupos bajo el soporte y protección de la municipalidad (Ministerio Público, 2018). En concreto, la organización actuaba mediante extorsiones iniciales de 300 soles a más de 8.000 comerciantes ambulantes para empadronarlos y ocupar un espacio público. Posteriormente, los sometían a un pago diario entre dos y seis soles a través de la figura del SISA (Sistema Impositivo al Servicio Ambulatorio). La municipalidad no emitía recibos por este cobro, pero sí tickets con una tarifa de 90 céntimos, bajo el concepto de arbitraje por recolección de residuos sólidos (Ministerio Público, 2018).¹¹

El SISA fue un tributo creado en 1985, como parte de los impuestos por servicios de limpieza, policía municipal, parques y jardines, y dejó de regir en 1994 (Briceño, 2018a; Briceño, 2018b). En sus inicios, todos los vendedores ambulantes debían pagar al municipio el uso del espacio público que ocupaban como una forma de regular el comercio callejero, el cual no era considerado una actividad económica que debe ser prohibida (Ginocchio, 2021). No obstante, después de la implementación del Sistema Impositivo al Servicio Ambulatorio (SISA) por parte del municipio de La Victoria en 2016, el comercio informal pasó a ser considerado como una actividad no regulada, lo que generó dudas acerca de la obligatoriedad de pagar impuestos. Para solucionar este problema, el municipio estableció una conexión entre la recolección del SISA y la recolección de residuos sólidos para el comercio informal, con el objetivo de brindar legitimidad al proceso (Ministerio Público, 2018).¹²

¹¹ Ver Anexo 1.

¹² La gestión del Alcalde Elías Cubas Bautista aprobó, al inicio de su gestión, la Ordenanza n.º 225-2015-MDLV estableciendo tasas por servicios públicos como limpieza, serenazgo, parques y jardines. Dicha ordenanza sustentaba el cobro de arbitrios municipales a personas naturales o jurídicas con predios en el distrito de La Victoria. Sin embargo, de forma irregular se consideró en la estructura de costos un cobro adicional por recolección de residuos al comercio informal, lo cual contraviene disposiciones sobre cuantificación de costos y cobros de arbitrios, generando un doble cobro indebido con fines recaudatorios. Posteriormente, la Municipalidad ratificó lo establecido en la Ordenanza n.º 225-2015-MLV mediante la Ordenanza n.º 254-2016-MDLV, que disponía su aplicación con un reajuste del 2.89% en las tasas. No obstante, persistió el cobro informal, emitiendo comprobantes amparados en ordenanzas derogadas como la n.º 254-2016-MDLV.

Las autoridades municipales aprobaron y mantuvieron una estructura de cobros que vulneraba normas sobre arbitrios. El afán recaudatorio condujo a gravámenes indebidos e irregulares al comercio informal, pese a la existencia de ordenanzas posteriores, persistiendo la práctica irregular al emitir documentos invocando sustento legal derogado.

En este contexto, a partir de 2016, “Los Intocables Ediles” desviaban los fondos recolectados, ingresando una fracción mínima a la municipalidad, mientras que el resto se distribuía entre sus miembros. Para mantener un control efectivo sobre el cobro de extorsiones, la organización llevó a cabo operativos de erradicación selectiva en colaboración con el personal de seguridad local y funcionarios públicos de la Municipalidad de La Victoria. Estos operativos tenían como objetivo amenazar e intimidar a los comerciantes que no efectuaban dichos pagos, exigiéndoles otra contribución para recuperar sus productos (Ministerio Público, 2018).

“Los Intocables Ediles” también se involucraron en el cobro de estacionamientos vehiculares en Gamarra, donde había capacidad para más de 2,000 vehículos. Exigían un sol por el ingreso, además de una tarifa de dos a tres soles por estacionamiento o por seguridad (Panamericana, 2019b; Panorama, 2016a). A cambio, proporcionaban un boleto de 50 céntimos o simplemente no emitían un comprobante.¹³ En el área donde se encuentra el Mercado de Frutas N°2, se aplicaba una tarifa de estacionamiento a alrededor de 100 camiones, que estaban obligados a pagar 40 soles por cada hora de estacionamiento. Si estos camiones optaban por vender sus productos directamente desde los vehículos, se les exigía un pago adicional que variaba según el tipo de mercancía ofrecida y que podía ascender hasta los 200 soles (Ministerio Público, 2018).

En ese sentido, había una situación de debilidad institucional y corrupción arraigada en el gobierno local de La Victoria, evidenciada en las prácticas informales que operaban al interior de la municipalidad, heredadas de gestiones previas. Tal como plantea la teoría de los “grupos de orden” (Dewey et al., 2016), estos surgen típicamente en contextos de instituciones débiles, donde hay escaso acceso a recursos y la imposición informal de normas puede generar formas de autoridad y dominación alternativas.

Según la evidencia, la gestión previa de Sánchez Aizcorbe había dejado funcionarios y empleados vinculados a redes de sobornos y favoritismos, los cuales fueron aprovechados por la gestión entrante de Cuba para rápidamente controlar y cooptar el aparato municipal (Entrevista #19, 2023). Quienes no accedían a estas prácticas eran removidos, generando una institucionalidad débil, sin contrapesos internos

¹³ Ver Anexo 2.

efectivos a la creciente corrupción. Esta situación de ausencia de capacidades reales de control interno y sanción de prácticas informales era propicia, tal como predice la teoría (Dewey et al., 2016), para la emergencia de formas alternativas de gobernanza y provisión de bienes ante la debilidad local del Estado. Esta práctica corrupta se extendió tanto que, para mantener el dominio del territorio y recaudar fondos del Sistema Impositivo al Servicio Ambulatorio (SISA), fue necesario ampliar las redes de influencia, infiltrando a actores ilegales como serenos y fiscalizadores, quienes exigían pagos por estacionamiento y acceso a Gamarra (Entrevista a Tasayco, 2023; 24 Horas, 2016). Elías Cuba, en su rol de alcalde, también sobornaba directamente a gerentes y funcionarios para garantizar la operatividad de las redes preexistentes y de los elementos ilegales que se habían infiltrado en la municipalidad (Peralta, 2020).

Así, el contexto de corrupción sistémica y erosión de capacidades de monitoreo y sanción internas facilitó en La Victoria la proliferación de vínculos informales entre autoridades, funcionarios y actores externos con intereses ilegales (Entrevista a Tasayco, 2023), configurando las sinergias habilitantes entre agentes estatales y no estatales que dan origen a los grupos de orden, según los planteamientos teóricos (Dewey et al., 2016). La corrupción y el control ilegal se consolidaron como prácticas predominantes en La Victoria durante el mandato de Elías Cuba. Estas redes corruptas facilitaron el control económico y social del territorio, así como el dominio sobre los empleados municipales mediante sobornos, coerción y el aprovechamiento de estas prácticas informales dentro del ámbito municipal.

Para la representante de empresarios de Gamarra, estas redes de corrupción siguen funcionando, y solo “cambian de jefe” (Entrevista #19,2023). Del mismo modo, para Diógenes Alva, representante de comerciantes de Gamarra, declaró en 2018 para Perú21 que “todos cobran cupos, porque todos los ambulantes que entran acá son delincuentes, son las mismas mujeres de los serenos, de los policías municipales o sino de los directores” (Perú21, 2018a). La organización delictiva liderada por Alex Peña ofreció una mayor rentabilidad de la regulación del comercio informal para los funcionarios públicos corruptos, generando un ambiente de impunidad y un control criminal de la dinámica económica del distrito.

3.2. Conflictos territoriales y ambiciones de gobernanza: Competencia y violencia criminal por las calles de Gamarra

Esta sección se estructura en dos partes. En la primera parte, se describe la dinámica del manejo del territorio y los negocios informales en Gamarra por parte de organizaciones criminales. La segunda parte detalla cómo las disputas territoriales dieron lugar a un conflicto entre dos organizaciones criminales prominentes y hegemónicas: el grupo GREVA (Gremio Resocializador de La Victoria y Alrededores) y la organización liderada por Alex Peña. A partir de este conflicto, surgieron los incentivos y la ambición de la organización de Peña para mantener su competitividad en los negocios ilícitos y establecer un control en el Emporio comercial de Gamarra.

3.2.1. Las organizaciones delictivas en La Victoria

Las extorsiones, los robos y el cobro por seguridad en La Victoria se ejercieron y siguen ejerciéndose desde una lógica territorial, donde la oportunidad delictiva es mayor y donde los mercados presentan una oportunidad para extraer rentas (Entrevista a Tasayco, 2023). En ese sentido, el crimen está dividido por áreas, ya sea en el cobro de extorsiones, sicariato, proxenetismo, venta ilegal de drogas, asaltos y robos. Como menciona Huaytalla (2016):

Los Vílchez, de Manzanilla, se dedican a la extorsión pero también al cobro por seguridad en la avenida 28 de Julio, y a la reparación de colchones en Tacora. El grupo La Selva extorsiona por seguridad y roba en Gamarra. Las personas del barrio El Porvenir tienen mucha más presencia en las avenidas Humboldt, Unanue, Parinacochas y Bausate y Meza; no es un control de todas estas avenidas, sino de la avenida Huánuco hacia abajo. (...) Estos grupos se encuentran con otros, entre ellos los que están en el jirón Ayacucho del cerro San Cosme; Los Escalante, que delinquen en El Pino y mercados adyacentes; el Gordo Pool y sus cercanos de San Jacinto, que se dedican a la extorsión; Los Magníficos de El Pino, que tenían otro 'rubro' fuera del barrio, solo por mencionar algunos de los nombres más reconocidos (Huaytalla, 2016, p. 85).

Entre todas estas organizaciones, el grupo GREVA era la más hegemónica y visible en el distrito de La Victoria, sobre todo en Gamarra (Panorama, 2016a). Este grupo nació de la unión de un conjunto de ex internos del penal de San Juan Lurigancho y otras cárceles, con la finalidad de formar un sindicato o una plataforma capaz de otorgar

empleo a sus miembros en un contexto de marginación a la población rehabilitada (Huaytalla, 2016). A pesar de que la finalidad del Gremio no era realizar actividades ilegales, sus integrantes han participado en múltiples dinámicas delincuenciales como la extorsión, incluso teniendo varios nexos con la municipalidad en el periodo de Sánchez Aizcorbe (2007-2014), al haber trabajado como serenazgos y fiscalizadores (Ministerio Público, 2018). El poder de esta organización en el control de la calle conllevaba amenazas y atentados dirigidos a empresarios formales y líderes que se resistían a pagar extorsiones o que se exponían públicamente frente a la prensa (El Comercio, 2019). Sin embargo, al igual que otras organizaciones criminales en La Victoria, la estructura de este grupo no es sólida ni está bien organizada; más bien funciona como una plataforma para obtener dinero a través de actividades ilegales (Entrevista a Huaytalla, 2023). Según argumentan Mujica et al. (2023), las organizaciones criminales en el Perú se caracterizan por su naturaleza descentralizada, careciendo de una autoridad centralizada capaz de supervisar todas las operaciones. En su lugar, operan a través de unidades de escala reducida que forman redes dispersas y diversificadas. Estas unidades muestran una jerarquía difuminada y se basan en relaciones transaccionales flexibles y oportunas, centradas en negocios o transacciones específicas. Como resultado, el control territorial de la organización es limitado, con jerarquías establecidas en ubicaciones geográficas específicas para ejercer dominio sobre actividades locales particulares.

A pesar de los enfrentamientos entre las diferentes bandas criminales del distrito (Medrano, 2023; 24Horas, 2023), el vínculo entre sus miembros es principalmente de índole familiar y económica (Entrevista a Huaytalla, 2023). En esta lógica, en 2015, cuando Alex Peña cooptó la municipalidad de La Victoria, no resulta sorprendente que haya podido reclutar a muchos de los delincuentes que operaban en las zonas donde el grupo GREVA había establecido su dominio (Entrevista #19,2023).

3.2.2. El conflicto territorial entre el Grupo GREVA y Alex Peña: La ambición y competitividad criminal

El grupo GREVA poseía entre sus miembros una serie de delincuentes reconocidos en el distrito de La Victoria por su peligrosidad (Huaytalla, 2016). Uno de ellos fue “Elmo” Ramos Acosta, quien poseía una posición importante dentro de la organización al ser un intermediario con la municipalidad de La Victoria durante el segundo periodo de Sánchez Aizcorbe (2011-2014) (Ministerio Público, 2018; Panorama, 2019). De acuerdo con el Ministerio Público (2018), a finales del gobierno de Aizcorbe el grupo GREVA dominaba las calles de Gamarra, infiltrando a sus miembros como agentes de serenazgo, fiscalización y limpieza, y logrando dominar el cobro de cupos en obras de construcción, tras acuerdos con el alcalde, a través de Elmo Ramos Acosta.

Al ser GREVA un medio importante para obtener dinero y trabajo para personas segregadas por su pasado delictivo, en 2012, otorgó trabajo a Carlos Javier Aranibar Buitrón, alias “Paco Terruco”, uno de los delincuentes más peligrosos del distrito (Huaytalla, 2016). Entre los años 2012 y 2014, “Paco Terruco” se encargó de controlar el sindicato en las obras de construcción de la zona, además de realizar cobros por el parqueo vehicular en los Damerros A y B de Gamarra (Huaytalla, 2016; Ministerio Público, 2018). Para ello, “Paco Terruco” trabajó juntamente con Elmo Ramos, sobornando y amenazando funcionarios públicos, al punto de obtener 240,000 soles mensuales (Ministerio Público, 2018). En 2014, “Paco Terruco” decidió abandonar GREVA, y con ello el vínculo delictivo que poseía con Elmos Ramos. Según Huaytalla (2016), para los miembros de GREVA, “Paco Terruco” era ambicioso y buscaba minimizar el control del grupo GREVA, el cual había extendido sus dominios del cobro de cupos a diferentes mercados de La Victoria.

En 2014 “Paco Terruco” conoció a Alexander Peña Quispe, quien empezó como un contrabandista de cigarrillos en el centro comercial de Mesa Redonda, ubicado en Cercado de Lima, y empresario de frutas en el Mercado Mayorista de Frutas N°2, ubicado en el distrito de La Victoria (Briceño, 2019; Latina Noticias, 2018) y quien contaba con una fuerte presencia en el ex mercado de La Parada (Ministerio Público, 2018). El acercamiento de “Paco Terruco” a Alex Peña se debió a su necesidad de obtener un trato directo con la municipalidad de La Victoria, dado que no podía acercarse al municipio al

ser un delincuente reconocido (Entrevista a Tasayco, 2023). En ese sentido, Alex Peña y su hermano, Juan Peña, contactaron en 2014 con el exalcalde Sánchez Aizcorbe para negociar la legalidad del cobro de parqueos en Gamarra, los cuales eran controlados ahora por “Paco Terruco”. A partir de estos actos, Alex Peña se familiarizó con el manejo de los cobros irregulares y adquirió la experiencia necesaria para planificar y continuar con este tipo de actividades que generaban grandes cantidades de ingresos (Ministerio Público, 2018; Panorama, 2017; Briceño, 2019).

Ese mismo año, el conflicto entre el grupo GREVA y la organización co-liderada por “Paco Terruco” y Alex Peña dieron inicio. De acuerdo con el Ministerio Público (2018), la disputa se dio por el control del cobro de cupos y parqueos en Gamarra, siendo que ambos grupos habían tejido redes de colusión dentro de la municipalidad. El conflicto escaló al punto de registrarse casos de financiamiento de armamentos, como pistolas y granadas. Para la representante de empresarios de Gamarra, el grupo GREVA había perdido poder (Entrevista #19,2023). Como menciona Huaytalla (2016), el grupo GREVA era reconocido por el favoritismo con los familiares, amigos y conocidos de algunos, por lo que se dejaba en segundo plano a sus miembros. Ello generó la separación de otros integrantes que se organizaron y también entraron en disputa con GREVA, como el grupo llamado Frente Luis Veliz (Freluve), dirigido por Antonio Stanley Jonda Mendieta, conocido como “Pichirri”, quien murió en 2014 producto del conflicto entre organizaciones (El Popular, 2015).

Las disputas que enfrentaba GREVA entre 2013 y 2014 disminuyeron significativamente su hegemonía y control de las calles de La Victoria, lo que facilitó que Alex Peña y “Paco Terruco” se hicieran cargo del cobro de cupos y parqueos.

En 2014, Alex Peña acordó con Paco Terruco financiar la campaña de Elías Cuba, que postulaba por el partido de Solidaridad Nacional (Ministerio Público, 2018). La necesidad de mantener su dominio y competir en los mercados ilícitos llevó a Peña a involucrarse en la política para establecer su control en el distrito de La Victoria.

Sin embargo, a principios de 2015, “Paco Terruco” fue encontrado muerto con cinco disparos en el cuerpo en la calle Coronel Zubiaga, en el distrito de La Victoria. Según testimonios de la hermana de “Paco Terruco”, Alex Peña quería mantener el control de las calles de Gamarra centrado en su persona (Panorama, 2017; Briceño,

2019; Latina Noticias, 2018). Según Ysmael Tasayco, periodista de investigación, “Alex Peña era un individuo muy ambicioso en cuanto al poder y el crimen” (Entrevista a Tasayco, 2023; Briceño, 2019). En este sentido, ante la competencia por el control de los mercados ilícitos, incluidas las extorsiones, el control de prostíbulos, bares ilegales y el microtráfico de drogas en La Victoria, los grupos delictivos recurrieron a la violencia debido a su acceso a las armas. Esta lógica de competencia criminal se desarrolló en un contexto en el que GREVA veía un riesgo para su control territorial, mientras que la organización liderada por Alexander Peña percibía oportunidades para expandir sus dominios en La Victoria.

Por tanto, la competencia criminal, como argumentan Trejo y Ley (2020), llevó al grupo delictivo dirigido por Peña a buscar el control político como una forma de mantener su competitividad y obtener ganancias de manera más fácil, al mismo tiempo que influían en diversas políticas públicas, desde la seguridad hasta la distribución de recursos estatales.

3.3. La gobernanza criminal en el Emporio Comercial de Gamarra, La Victoria

Esta sección describe cómo la organización “Los Intocables Ediles” configuró una gobernanza criminal en términos del planteamiento teórico de Trejo y Ley (2020), en el distrito de La Victoria (2015-2018). Se describe cómo el control de la información, el aparato de seguridad y los recursos gubernamentales locales configuraron un control criminal a nivel político, económico y social. Esta gobernanza criminal tuvo un arraigo en las instituciones de la municipalidad y en las estructuras de poder existentes, influyendo en la toma de decisiones y en la configuración de las políticas públicas, estableciendo así una institucionalización de la gobernanza criminal.

3.3.1. La gobernanza criminal de “Los Intocables Ediles”

La gobernanza criminal se caracteriza por el control que ejercen grupos criminales organizados no solo sobre mercados ilícitos sino también sobre la vida política, económica y social de territorios específicos (Lessing, 2020; Lessing, 2023). Esto implica que buscan influir en los procesos electorales y políticas públicas, imponer impuestos criminales y controlar mercados lícitos e ilícitos, monitorear y castigar acciones que los

amenacen, así como dominar la asignación de recursos y seguridad pública (Trejo y Ley, 2020). En general, este tipo de control convierte a los grupos criminales organizados en actores políticos y sociales con ambiciones territoriales evidentes.

En esos términos, en Gamarra, durante el mandato de Elías Cuba (2015-2018), la estructura de una organización criminal poderosa logró controlar tres fuentes específicas que configuraron una gobernanza criminal en el Emporio Comercial de Gamarra, en La Victoria: (1) el aparato de seguridad, (2) los recursos gubernamentales y (3) la información proveniente de la municipalidad de La Victoria, como el registro de comercios, licitaciones de obras públicas y concesiones a privados. Asimismo, como se señaló en el primer capítulo, la gobernanza criminal se medirá en esta investigación a través de (1) extorsiones constantes en el territorio; (2) el manejo del aparato de seguridad, tanto en su aumento como infiltración, detallado en (3) en el control del espacio público.

Para ello, la captura municipal se dio de manera estructurada y estratégica según el rol específico que poseía cada miembro que cooptaba un puesto en la municipalidad y su interacción dentro de la organización, lo que facilitó el proceso de control (Garay-Salamanca y Salcedo-Albarán, 2012). En concreto, los miembros sindicados como parte de “Los Intocables Ediles” abarcaban un total de 36 personas, entre funcionarios, personas particulares y servidores públicos. Destacan los actores de la organización compuestos por individuos de confianza y cercanía a los líderes, quienes transmitían, supervisaban y ejecutaban las acciones que formaron parte del proyecto criminal. (Ministerio Público, 2019). Los funcionarios, servidores públicos y personas particulares en esta esfera mantenían una vinculación directa con el nombramiento de gerentes y subgerentes en posiciones clave. Por ejemplo, el hijo de Elías Cuba, quien era una persona particular, fue sindicado como el encargado de la administración del cobro de cupos en Gamarra y coordinación con las subgerencias de seguridad ciudadana y comercio informal (Panamericana, 2019b). Asimismo, el exgerente municipal, Victor Muchaypiña, quien supervisaba las acciones de la subgerencia de la municipalidad y coordinaba con personal de confianza de Alex Peña (Ministerio Público, 2018).

Del mismo modo, la existencia de un área de protección policial integrado por altos mandos de la PNP o dentro de la estructura más alta de la PNP, quienes actuaron de

manera coludida otorgando protección y permitiendo un mayor margen de acción de la organización criminal (Ministerio Público, 2018). Es importante destacar que, según la investigación fiscal, al comienzo del mandato de Elías Cuba, había una constante disputa por el control de las calles. Se afirma que los “Intocables Ediles” establecieron vínculos con la policía para enfrentar a sus rivales. Según la investigación, esto se hizo para mantener el dominio sobre los espacios públicos, ya que cualquier pérdida sería interpretada como una señal de debilidad y, por ende, menos ganancias para ellos (Ministerio Público, 2019).

Junto a las redes de corrupción ya establecidas, la organización estableció directrices y funciones específicas. Los sobornos a funcionarios y servidores de la municipalidad e infiltración de miembros de la organización como personal de serenazgo permitieron estructurar una organización muy bien estructurada, poderosa y altamente ambiciosa (Entrevista a Ginocchio, 2023).

De esta manera, en primer lugar, la función del aparato de seguridad, específicamente el serenazgo en Gamarra fue clave para establecer la gobernanza criminal, ejerciendo control sobre el comportamiento social, asegurando extorsiones, protegiendo a la organización mediante el uso selectivo de la violencia, y actuando como ejecutores de decisiones y recolectores de pagos como el SISA (Ministerio Público, 2018; Panamericana, 2019b; Panorama, 2016b).

A pesar de no poseer un poder o implementos similares a la policía, los serenos bajo el control de esta organización criminal fungieron como los principales ejecutores de las decisiones de la organización, así como informantes. A nivel social, los serenos hacían requisas y desalojos a comerciantes ambulantes solo en los momentos en el que la prensa o medios de comunicación accedían a Gamarra para documentar el caos que existía. Sin embargo, al desaparecer las cámaras y medios de comunicación, se mantenían tolerantes a la aglomeración de comerciantes ambulantes y solo desalojaban a quienes decidían no pagar el SISA (Panorama, 2018a; Panorama, 2018b). A nivel económico, los serenos eran quienes cobraban el SISA, ponían el dinero dentro de una bolsa y se la entregaban a quien debía guardarlo o llevarlo a dónde se le indique (Entrevista #6, 2023). Solo así proporcionaban protección y acceso preferencial a comerciantes ambulantes, principalmente a aquellos que vendían comida (Entrevista #7,

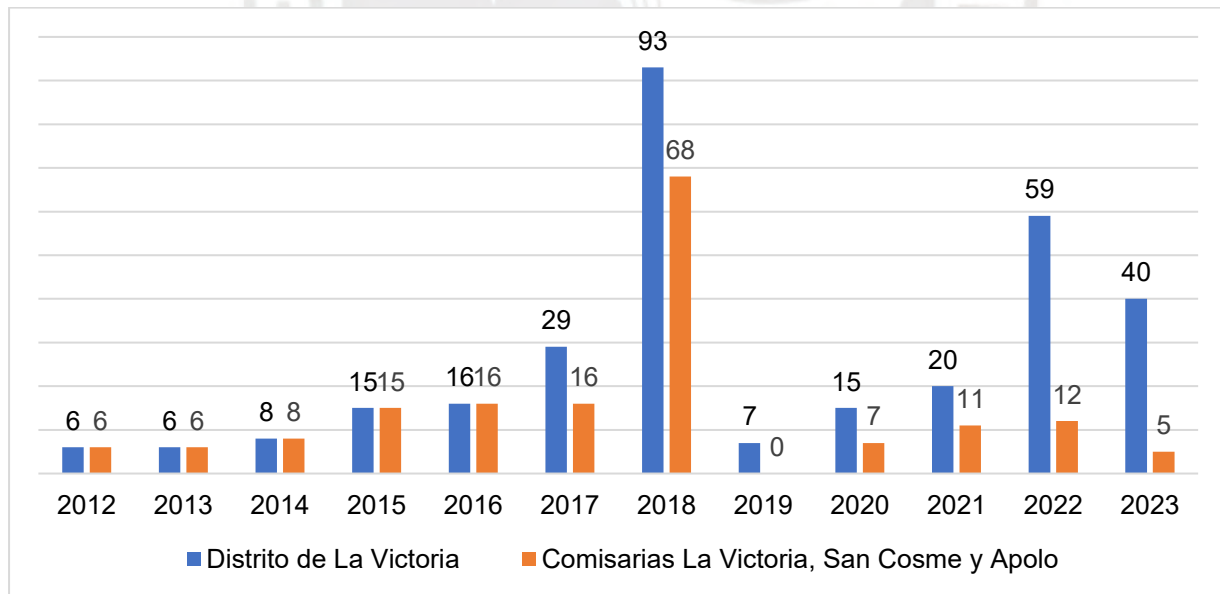
2023).

Aunque no existen datos de cuántos comerciantes ambulantes fueron extorsionados por el personal de serenazgo durante la gestión de Elías Cuba (2015-2018), la tasa de denuncias por el delito de extorsión a la policía fue mayor durante el periodo de Elías Cuba, que el resto de los periodos anteriores.¹⁴

En Gamarra, las comisarias más cercanas al Emporio Comercial son la comisaria “La Victoria”, ubicada en la Avenida 28 de julio; la comisaria “Apolo”, ubicada en el jirón 3 de febrero, y la comisaria “San Cosme”, ubicada en la calle Enrique Meiggs. Según los datos registrados por DATA-CRIM, provenientes del Sistema Informático de Registro de Denuncias Policiales (SIDPOL), se evidencia un incremento exponencial de las denuncias por extorsión en las comisarías La Victoria, San Cosme y Apolo, las cuales se encuentran en las inmediaciones del Emporio Comercial de Gamarra, en comparación con las denuncias a nivel del distrito de La Victoria (Gráfico 3.1).

Gráfico 3.1

Número de denuncias por extorsión en el distrito de La Victoria y comisarias alrededor de Gamarra (2012-2023)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de DATA-CRIM del INEI (s.f.)

¹⁴ De acuerdo con el Código Penal, el delito de extorsión se define como aquel “que mediante violencia o amenaza obliga a una persona o a una institución pública o privada a otorgar al agente o a un tercero, de una ventaja económica indebida u otra ventaja de cualquier otra índole (...)”. (Congreso de la República del Perú, 1991, Artículo 200).

Mientras que en 2015 se registraron 15 denuncias a nivel distrital y el mismo número en las tres comisarías próximas a Gamarra, para 2018 estas cifras se dispararon a 93 y 68 denuncias respectivamente. Esto implica un incremento de 520% en las denuncias distritales y de 353% en la zona de Gamarra. Es decir que en solo los tres años que duró la gestión de Elías Cuba (2015-2018), las denuncias se multiplicaron por más de cinco veces en La Victoria y por más de tres veces en las comisarías alrededor de Gamarra. Asimismo, del total de denuncias en el distrito en 2018, el 73% se concentró en la zona aledaña a Gamarra.

En esa lógica, la alta incidencia de denuncias de extorsión en las comisarías aleñadas a Gamarra es una aproximación del fenómeno de la gobernanza criminal durante el gobierno de Elías Cuba (2015-2018). El drástico incremento de más de 350% en las denuncias por extorsión entre 2015 y 2018 en la zona comercial de Gamarra evidencia un deterioro significativo de las condiciones de seguridad y el establecimiento de redes criminales de extorsión. El hecho que tres de cada cuatro denuncias por extorsión en La Victoria durante 2018 se hayan concentrado alrededor de Gamarra resulta un indicio respecto al control territorial ejercido por “Los Intocables Ediles”.

Luego de una reducción importante en 2019, la tendencia al alza se ha mantenido en los últimos años aunque en menor medida, registrándose 40 denuncias en el distrito en 2023 pero solo cinco en las comisarías próximas a Gamarra, representando un 13% del total.

De acuerdo con Trejo y Ley (2020), la gobernanza criminal utiliza los recursos del municipio para su protección y financiamiento. En el caso de La Victoria, los funcionarios del serenazgo sirvieron para proteger los intereses de la organización y para reprimir a personas que intentaban resistirse o denunciar sus actividades ilícitas. Estos actores se convierten en cómplices o instrumentos de la organización criminal, permitiendo que sus operaciones ilegales continúen sin ser perturbadas. La corrupción dentro del aparato de seguridad también juega un papel importante, ya que se soborna o se presiona a los agentes para que actúen en beneficio de la gobernanza criminal y no en el cumplimiento de la ley. Por ejemplo, un vigilante privado de las calles del Damero A comenta: “Había serenos que sí cumplían, pero luego los veía recogiendo en bolsas el dinero de ambulantes, y se la entregaban a una señora. Se tenían que adaptar también pues”

(Entrevista #14, 2023).

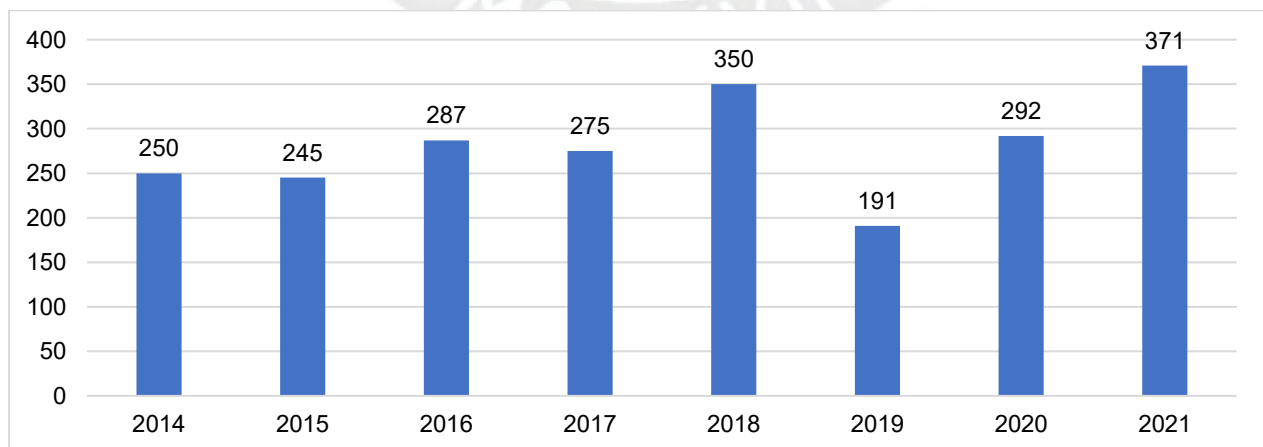
La función del serenazgo también tuvo el efecto de hacer uso de la violencia para la protección de la organización, pues, como narra el periodista de investigación Ysmael Tasayco, en uno de sus reportajes él y su equipo fueron encubiertos como vendedores ambulantes, para luego ser agredidos y amenazados por los mismos serenos tras haber sido identificados como periodistas (Entrevista a Tasayco, 2023).

Aunque según las investigaciones no se acreditó ningún uso de armas o asesinatos directos por parte del personal de serenazgos, según lo señalado por la representante de empresarios de Gamarra, las investigaciones del Ministerio Público vinculo a la organización “Los Intocables Ediles” con al menos cuatro asesinatos (Briceño, 2018a; Panorama, 2017). Según la representante, durante el periodo de Elías Cuba también se registraron asesinatos de jóvenes que ejercían como supervisores de comerciantes ambulantes y encargados de recolectar el dinero del SISA, pero no lo entregaban como correspondía (Entrevista #19, 2023).

Entre los años 2015 y 2018, el número de efectivos en el personal de serenazgo del distrito mostró una tendencia creciente (Gráfico 3.2). Se partió de 245 efectivos en 2015, llegando a un máximo de 350 efectivos en 2018. Si bien el número de efectivos fluctuó en esos años, pasando por 287 en 2016 y luego reduciéndose levemente a 275 en 2017, la tendencia a lo largo del periodo analizado fue consistentemente al alza.

Gráfico 3.2

Número de efectivos de serenazgo el distrito de La Victoria (2014-2021)



Fuente: Elaboración propia a partir del sistema de información distrital para la gestión pública del INEI (s.f.).

Antes de 2015, específicamente en 2014, el número de efectivos fue de 250, muy similar al número al inicio del periodo analizado (245 en 2015). Esto sugiere que, en el año previo al periodo de análisis, la dotación de efectivos se mantuvo relativamente estable. En promedio, entre 2015 y 2018 hubo alrededor de 289 efectivos activos cada año. La mediana de efectivos en esos años también fue cercana, con 275 efectivos. Estas cifras dan cuenta de un incremento sostenido, dado que se pasó de 245 al comienzo a 350 efectivos al final del periodo.

De igual manera, el control del personal de seguridad permitió a la organización mayor control del acceso y salida de personas a Gamarra (Ministerio Público, 2018). El control de entradas y salidas de determinados empresarios era constante con el objetivo de intimidar e incluso desplazarlos al considerarlos una amenaza. Para un empresario con 24 años trabajando en Gamarra, el solo pertenecer al gremio de empresarios de Gamarra lo vio envuelto en amenazas: “Venían unos matones a preguntar por mí, y a mi esposa le decían que deje de quejarme sobre el alcalde” (Entrevista #16, 2023). Esta situación se vio repetida con la representante de empresarios formales de Gamarra, a quien se le pidió “pedir disculpas” personalmente a Elías Cuba por haber organizado unas protestas contra su mala gestión: “Vino el mismo regidor a pedirme que me disculpara ¿Puedes creerlo? Eran unos sinvergüenzas” (Entrevista #19,2023). A nivel de comerciantes informales, el control social era bajo acuerdos informales que condicionaban la colaboración, información y silencio en caso la prensa o policías llegaran a preguntar por lo que sucedía (Panorama, 2019).

Para garantizar este tipo de control también se establecieron redes de colusión con policías que informaban sobre futuras investigaciones u operativos que pondrían en peligro la dinámica criminal. Asimismo, aunque no se confirmó por el Ministerio Público, muchas denuncias que se hacían eran archivadas sin mayor justificación, lo que hace plausible afirmar una determinada influencia en la fiscalía (Entrevista a Ysmael Tasayco, 2023; Entrevista #19, 2023, Entrevista #8, 2023).

En segundo lugar, el control y dominio de los recursos gubernamentales de la municipalidad permitieron la estructuración y consolidación de una gobernanza criminal con alto poder e influencia en Gamarra. Esto se dio, al tener acceso a financiamiento estable para invertir en el fortalecimiento de sus operaciones delictivas, lograr un mayor

poder coercitivo y expandir su control territorial a través del financiamiento de campañas políticas (Ministerio Público, 2018).

En ese sentido, en la dimensión económica, la organización criminal tuvo acceso a financiamiento estable para invertir en el fortalecimiento de sus operaciones delictivas, a través de licitaciones direccionadas de proyectos de inversión pública en el distrito. Como comenta Ysmael Tasayco, las empresas de Alex Peña y sus hermanos ganaban ciertas licitaciones y permitían desviar las grandes sumas de dinero que no ingresaban al municipio, producto del cobro del SISA (Entrevista a Tasayco, 2023). Por ejemplo, según la investigación del Ministerio Público (2018), el dinero ilícito era blanqueado a través de la administración de discotecas en las inmediaciones de Gamarra, las empresas para la ejecución de obras públicas de los hermanos Peña y concesiones irregulares de baños públicos en Gamarra que fueron otorgadas a Alexander Peña y otros empresarios, con el fin de subarrendarlas a precios desproporcionadamente altos a comerciantes, generando ganancias ilícitas para los involucrados y perjuicios para el municipio (Pereyra, 2020).¹⁵

El control de los recursos gubernamentales también está directamente relacionado con el nexo que Alex Peña estableció con el poder legislativo. En este caso específico, el objetivo era obtener influencia en la asignación de contratos y obtener un mayor presupuesto en obras públicas desde el MEF a través de la colaboración de la congresista Luciana León (La República, 2020). El objetivo era contar con el apoyo de legisladores para aprovechar su posición de poder y su capacidad para influir en las decisiones y políticas del gobierno. El apoyo de la congresista proporcionó acceso a los mecanismos de asignación de contratos y presupuesto en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), lo que les brindó la oportunidad de obtener beneficios económicos ilícitos a través de la contratación pública.

En este contexto, Alex Peña ofreció grandes sumas de dinero o favores, como la financiación de la boda a la congresista, a cambio de utilizar su influencia y poder político

¹⁵ El arrendamiento de puestos de comida en baños públicos resultó en un perjuicio económico para la Municipalidad de La Victoria de más de un millón de soles. Según el Ministerio Público, esta práctica fue perpetrada por otra organización criminal conocida como “Los Patrones de Cánepa”, en la que estuvieron implicados empresarios de Gamarra, exfuncionarios públicos y Alexander Peña. Esta organización operaba como uno de los brazos ejecutores de “Los Intocables Ediles”.

para presionar a las autoridades correspondientes (La República, 2020). De acuerdo con la investigación realizada por el Ministerio Público (2018), Luciana León ha sido acusada de intervenir utilizando contactos y operadores dentro del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), incluyendo al entonces ministro de Economía, Alfredo Torne, y a la Directora General de la Dirección de Inversión Pública, Gabriela Carrasco. Esto se habría llevado a cabo con el propósito de favorecer a la Municipalidad de La Victoria en el contexto de la convocatoria del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL).

En la dimensión social, el control de estos recursos expandió la práctica de control en otros mercados ilegales y mercados con una alta presencia de comercio ambulatorio que igualmente eran gestionados por la municipalidad, fortaleciendo así su dominio en Gamarra y expansión en el distrito de La Victoria. Por ejemplo, la organización decidió ejercer control sobre prostíbulos y bares clandestinos en las inmediaciones de Gamarra a pesar de las prohibiciones que establecía el municipio (Entrevista #19, 2023).

Su expansión en otros centros de comercio ambulatorio se dio al establecer un acuerdo con la organización criminal “Los malditos de Pablo Patrón” en el Mercado de Frutas N°2, al compartir el manejo del cobro ilegal de parqueo a camiones fuera del Mercado de Frutas. Asimismo, se dividió el control del comercio informal de frutas a las afueras del mercado con “Los malditos de Pablo Patrón” (Entrevista a Tasayco, 2023; Panorama, 2019c).

Finalmente, en la dimensión política, se desviaron fondos públicos para respaldar campañas de candidatos vinculados a la organización criminal, lo que les permitió ampliar su influencia en el ámbito político (Ministerio Público, 2018). Según la investigación fiscal, en agosto de 2018, Mario Muchaypiña Reyes, quien se presume ocupaba el cargo de Gerente Municipal en la municipalidad de La Victoria, ya se postulaba como candidato a la alcaldía del distrito de La Molina, en Lima, con el respaldo presunto del financiamiento de Alexander Peña Quispe (Ministerio Público, 2018). Además, como se ha mencionado, se proporcionó financiamiento ilegal a Kurt García en 2018, durante su candidatura a la alcaldía de La Victoria (Panorama, 2018e).

En tercer lugar, el control de la información fue crucial al brindar mayor capacidad de inteligencia y eficiencia coercitiva a la organización criminal, afianzando su

gobernanza criminal. A nivel social, el acceso privilegiado a información relacionada con el catastro, las arcas municipales y la regulación de las actividades económicas en Gamarra se utilizó para extorsionar a empresarios formales e informales según los niveles de ingreso y el conocimiento detallado de las actividades que realizan (Ministerio Público, 2018). Como comenta un empresario de Gamarra en el Damero A “estos matones venían a pedirme dinero porque sabían que mi negocio es rentable en esta zona, que yo y mi negocio hacemos dinero y damos trabajo” (Entrevista #16, 2023). Esta información también sirvió para chantajear e intimidar a personas que puedan representar una amenaza para la organización criminal. Por ejemplo, a la representante de empresarios formales de Gamarra le cerraron el edificio donde trabajaba, además de amenazarla de muerte si continuaba organizando protestas frente al alcalde o declarando a la prensa (Entrevista #19, 2023). Asimismo, un empresario del Damero A comentó que muchos serenos amenazaban a quienes no le permitían posicionar a ambulantes en las puertas de sus negocios, alegando que poseían muchos ingresos, y debían dejar trabajar a otras personas (Entrevista #8, 2023).

En conclusión, el caso de Gamarra ilustra cómo la gobernanza criminal adquirió una naturaleza multidimensional, permeando distintas esferas de la vida económica, política y social en Gamarra. A nivel económico, es claro que el principal motivo fue la acumulación de ganancias ilícitas, como evidencia el cobro sistemático del SISA a los comerciantes y el direccionamiento de lucrativas licitaciones municipales. Sin embargo, más allá de la simple codicia, esto también respondió a una lógica de inversión para expandir su poder, financiando campañas políticas, sobornos o negocios ilegales que retroalimentaban el ciclo. En la dimensión política, más allá de la captura municipal y enriquecimiento ilícito, este grupo criminal desplegó un sofisticado entramado de control territorial, político, económico y social sobre el emporio comercial, con redes que se expandían incluso a otras escalas de gobierno.

En efecto, como plantea Lessing (2020), la gobernanza criminal involucra ambiciones cuasi estatales por parte de estas redes delictivas, que buscan erigirse como verdaderas autoridades paralelas capaces de definir incentivos, castigar transgresiones y gestionar los asuntos públicos según su conveniencia. No se trata entonces de un grupo criminal meramente parasitario o predatorio, sino que emulan y competen con el propio Estado.

Esto se vio reflejado en una sofisticada ambición de incidir en las políticas públicas, designaciones y asignación de recursos para sus fines.

A nivel social, la gobernanza criminal en Gamarra erosionó la seguridad ciudadana y el orden público, al copar un servicio local tan sensible como el serenazgo. Asimismo, socavó la competencia transparente en la economía local, afectando a los empresarios y ambulantes que se rehusaban a someterse ante el grupo criminal. Incluso, esta gobernanza autoritaria y violenta diezmó el capital social, reprimiendo a dirigentes vecinales y generando desconfianza cívica. Así, “Los Intocables Ediles” en Gamarra llegaron a definir los términos de participación en la economía local, decidiendo quiénes podían comerciar, dónde y en qué condiciones. Esta gobernanza criminal desplazó al propio municipio democráticamente electo.

En síntesis, el caso de Gamarra entre los años 2015 y 2018 refleja la compleja madeja de complicidades, extorsión, corrupción e impunidad que sostienen un régimen de gobernanza criminal cuando captura las estructuras municipales y económicas en un distrito.

3.4. La caída de la gobernanza criminal

Esta sección se estructura en dos partes. La primera detalla la acción colectiva liderada por el grupo “Los patriotas de Gamarra” que logró el desmantelamiento de la red criminal “Los Intocables Ediles” mediante estrategias de sensibilización, recolección de evidencias y presión sostenida. La segunda examina los factores que explican la persistencia de prácticas informales, corruptas e ilegales en Gamarra, a pesar de los cambios en la gobernanza criminal. Se identifican el control social informal, la economía informal generadora de interdependencias y la permeabilidad institucional por corrupción, como elementos centrales detrás de la permanencia de este orden social en el distrito

3.4.1. Acción colectiva y desmantelamiento de la gobernanza criminal en Gamarra

La gobernanza criminal en Gamarra entre los años 2016 y 2018 desencadenó una situación crítica en el emporio comercial de Gamarra debido a la infiltración de una organización criminal en la estructura gubernamental y el comercio local. La colusión entre el exalcalde Elías Cubas, y la organización criminal dirigida por Alex Peña

evidenciaba el deterioro de la integridad institucional y la falta de seguridad ciudadana en el distrito (Ministerio Público, 2018). Esta situación motivó la reacción de un grupo de empresarios formales que se autodenominaron “Los patriotas de Gamarra”, con el fin de vacar al entonces alcalde Elías Cuba y devolver el orden a las calles de Gamarra (Gamarra Habla, 2017).

“Los patriotas de Gamarra” fue un colectivo organizado por los empresarios formales de Gamarra en 2018. La cara más representativa del colectivo fue Diógenes Alva, presidente de la Coordinadora de Empresarios de Gamarra, quien se pronunció a través de medios nacionales el desorden, desgobierno y corrupción que se extendía en todo el Emporio Comercial (El Comercio, 2018; Diario Correo, 2018). Como comenta Diógenes Alva en una de sus entrevistas a Diario Correo (2018), “(...) Yo tengo 53 años en Gamarra y esta gestión ha sido la más corrupta que he visto en mi vida. No creen en nadie. Se han apoderado de las calles. Todo lleno de ambulantes, policías municipales de mal vivir, serenazgos de mal vivir”.

En ese sentido, el colectivo nace a raíz de las múltiples denuncias por corrupción y extorsiones que dominaban en el distrito (Gamarra Habla, 2017; Gamarra Habla, 2018a). “Los patriotas de Gamarra” compartían la visión de revitalizar el distrito y erradicar la influencia criminal que había perjudicado su desarrollo. Su objetivo principal era lograr la destitución de Elías Cuba (Gamarra Habla, 2017).

Como se argumentó en el primer capítulo, mediante campañas de sensibilización, monitoreo de crímenes, litigio estratégico, prestación alternativa de servicios e interlocución política, las organizaciones civiles deconstruyen los pilares de legitimidad que permiten la dominación del crimen organizado (Garay-Salamanca y Salcedo-Albarán, 2012; Arias, 2017). La caída de la gobernanza criminal de “Los Intocables Ediles” en Gamarra demuestra que la acción colectiva estratégica de la sociedad civil puede dismantelar estructuras criminales incluso cuando éstas han logrado infiltrar instituciones estatales. A través de la sensibilización, la recolección de evidencia y la presión sostenida, “Los patriotas de Gamarra” debilitaron los pilares de poder de la red delictiva liderada por Elías Cuba y Alexander Peña, posibilitando su captura y el dismantelamiento de esta.

Por un lado, en cuanto a la sensibilización de la situación en Gamarra,

establecieron alianzas con medios de comunicación y periodistas comprometidos con la verdad y la transparencia. La prensa desempeñó un papel crucial al revelar las actividades criminales y la corrupción que imperaban en el distrito, generando un gran impacto en la opinión pública (Entrevista #16, 2023). Asimismo, organizaron manifestaciones y protestas pacíficas para expresar su descontento y exigir cambios en el gobierno local (Gamarra Habla, 2018a). Las marchas y concentraciones fueron un poderoso instrumento para mostrar la unidad y el respaldo popular contra la corrupción en el distrito (El Comercio, 2018).

Por otro lado, en cuanto al litigio estratégico, para respaldar las denuncias y las acusaciones contra Elías Cuba, “Los patriotas de Gamarra” se dedicaron a recopilar evidencia sólida y verificable sobre las actividades ilegales y la corrupción en el distrito. Esto implicó la obtención de testimonios, documentos, registros financieros y cualquier otra prueba que pudiera respaldar las denuncias presentadas. Estas pruebas fueron presentadas ante la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, para iniciar las investigaciones correspondientes (Ministerio Público, 2018). Lo que más resalta es que los empresarios formales, como parte de su estrategia para dismantelar la gobernanza criminal, se infiltraron en organizaciones de comerciantes informales. A través de estas infiltraciones, obtuvieron información valiosa sobre las operaciones y estructuras de la organización criminal. Esta información, compartida con la fiscalía y la policía, fue fundamental para desestructurar la red criminal y permitir su desarticulación (Entrevista a Tasayco, 2023).

De esta manera, el tres de agosto de 2018, un operativo policial planificado se llevó a cabo para capturar a Elías Cuba. La investigación, que había sido realizada durante aproximadamente desde el año 2016, incluyó escuchas legales y una recopilación exhaustiva de pruebas que evidenciaban su participación en actividades ilícitas, a través de la colaboración eficaces de involucrados en la organización criminal (Ministerio Público, 2019).

Con la participación de 1380 efectivos policiales y 60 fiscales especializados en crimen organizado, la captura se llevó a cabo en su propia residencia (MININTER, 2018). El arresto del alcalde fue un golpe significativo para la organización criminal. Paralelamente, durante el operativo también se logró la detención de 22 miembros de la

banda, la mayoría de los cuales eran funcionarios municipales. Estas capturas reforzaron la evidencia de la corrupción generalizada que había infiltrado la municipalidad distrital de La Victoria. Sin embargo, la captura de Elías Cuba y los 22 miembros de la banda no marcaron el fin de la operación. Aunque Alex Peña no fue encontrado en su residencia durante el operativo inicial, las autoridades continuaron su búsqueda. Cinco días después, se logró interceptar a Alexander Peña cuando llegaba al aeropuerto Internacional Jorge Chávez, después de un vuelo desde Estados Unidos (RPP, 2018b).

El Poder Judicial dictó 26 meses de prisión preventiva el 19 de agosto de 2018, asegurando que los acusados enfrentaran la justicia y se evitara cualquier riesgo de fuga o interferencia en la investigación. Durante este período, la fiscalía continuó recopilando pruebas y presentando cargos contra los acusados. En 2021, la fiscalía solicitó una pena de cuatro años de prisión para dos integrantes de la organización criminal “Los Intocables Ediles” (RPP, 2018).

La captura de Elías Cuba, Alexander Peña y los demás miembros de la organización criminal fue un paso crucial hacia la desarticulación de la gobernanza criminal de “Los Intocables Ediles” en Gamarra. La colaboración entre la policía, los fiscales y el Poder Judicial fue fundamental para lograr este resultado. Además, el apoyo y la presión de la sociedad civil, encabezada por “Los patriotas de Gamarra”, contribuyeron significativamente a la exposición y caída de esta red delictiva.

En síntesis, la caída de la red criminal de “Los Intocables Ediles” en Gamarra evidencia el poder de la acción colectiva de la sociedad civil para dismantelar estructuras de gobernanza criminal. Tal como plantea la teoría, la consolidación de organizaciones criminales depende de su capacidad de cooptar instituciones estatales y obtener legitimidad entre ciertos sectores de la población (Lessing, 2023; Lessing, 2020; Arias, 2017; Garay-Salamanca et al., 2010). En el caso de Gamarra, la destitución del alcalde Elías Cubas y los operativos contra la banda criminal fueron un duro golpe a los pilares de poder de “Los Intocables Ediles”. Asimismo, el caso demuestra que desarticular redes criminales consolidadas requiere de un esfuerzo multisectorial, donde la ciudadanía juega un rol central. Cuando la sociedad civil se organiza y moviliza de manera estratégica, puede debilitar las bases de apoyo y protección política de las cuales dependen grupos criminales.

3.4.2. Persistencia del orden informal: Factores y desafíos en Gamarra

Meses después, con la remoción de Elías Cuba como alcalde de La Victoria, y el nuevo teniente alcalde en el poder, Harry Castro (2018), del partido Solidaridad Nacional, las prácticas informales en el Emporio comercial volvieron a aparecer.

Después de la salida de Elías Cuba, la gobernanza criminal en Gamarra comenzó a debilitarse y eventualmente dejó de existir en su forma anterior. Sin embargo, los remanentes de “Los Intocables Ediles” lograron adaptarse y mantuvieron su control sobre distintos mercados informales fuera de Gamarra. Esto fue consecuencia directa de la disposición del teniente alcalde de desalojar a todos los ambulantes de la Avenida Aviación y de las áreas circundantes a Gamarra (TV Perú, 2018; Panorama, 2018c). Aunque los esfuerzos por desplazar a los ambulantes de estas áreas fueron significativos, los remanentes de “Los Intocables Ediles” encontraron nuevos nichos y volvieron a establecer su poder en lugares como La Parada y el Mercado de Frutas N°2. Uno de los grupos que resurgió con fuerza fue “Los malditos de Pablo Patrón”, quienes tomaron el control del Mercado de Frutas N°2 (Buenos Días Perú, 2018). Asimismo, “la gente del Porvenir” (Entrevista #4, 2023), como menciona un vendedor ambulante del Damero B.

A pesar de los intentos de desalojo y de los enfrentamientos con serenos y fiscalizadores, los vendedores ambulantes encontraron la forma de regresar y retomar sus actividades comerciales en las calles de Gamarra (Panorama, 2018c; Panorama, 2018d).

Al examinar el control social, económico y político durante el periodo de Elías Cuba (2015-2018) en La Victoria, se puede determinar aquellos factores que contribuyen a la persistencia de un orden social arraigado en la informalidad, corrupción e ilegalidad en Gamarra. En primer lugar, el control social por parte de grupos criminales y funcionarios corruptos es fundamental para comprender cómo los remanentes de “Los Intocables Ediles” y otros grupos delictivos han logrado mantener su influencia en Gamarra hasta la actualidad, a pesar de los cambios en la gobernanza criminal (24Horas, 2023). Estos grupos y funcionarios corruptos han establecido una red de control social informal que se basa en la lealtad, el miedo y las relaciones de poder. Los individuos que operan en este entorno se ven presionados para conformarse a las normas y directrices establecidas por estos grupos, de lo contrario, enfrentan consecuencias negativas, como la violencia o la

exclusión económica. Estos mecanismos de control social informales permiten mantener un orden social que favorece a los grupos delictivos, malos funcionarios y perpetúa la informalidad en Gamarra (Dewey, 2018; Dewey et al., 2016; Ginocchio, 2021).

En segundo lugar, la economía informal en este contexto no solo implica la ausencia de regulaciones y la necesidad de protección, sino que también crea un sistema de intercambio de recursos que genera una interdependencia económica (López, 2017) y relaciones sociales que se sostiene en la clandestinidad y la ilegalidad (Dewey et al., 2016). Las redes establecidas por los grupos delictivos en los mercados ilegales, aunque ya no dentro del Damero A de Gamarra, debido a los esfuerzos de desalojo, continuaron operando en otros lugares, como la Avenida Aviación, y en la actualidad, en el Damero B (Entrevista #12, 2023; 24Horas, 2023). Estas redes permiten a los actores informales, como los vendedores ambulantes, acceder a bienes, como préstamos de dinero o mercancía, y servicios de protección necesarios para su supervivencia económica (Entrevista #10, 2023; Dewey, 2018). Además, la economía informal en Gamarra genera una interdependencia entre los actores, sobre todo empresarios formales, informales, actores ilegales y autoridades, lo que refuerza el mantenimiento del orden social basado en la informalidad (Entrevista a Ginocchio, 2023).

En 2019, se observó un ejemplo claro de los efectos en la economía, cuando George Forsyth asumió como alcalde de La Victoria (2019-2020) y tomó medidas para controlar el comercio ambulatorio en Gamarra. Su decisión de instalar rejas en las entradas del emporio y aplicar medidas estrictas en cuanto a horarios y salidas resultó en una disminución significativa de las ventas en Gamarra (Gestión, 2019). El objetivo de Forsyth y su entonces gerente de fiscalización, Susel Paredes, era evitar la entrada de ambulantes y regularizar el comercio en la zona. Sin embargo, esta acción generó una serie de consecuencias negativas para los comerciantes establecidos en Gamarra. (Entrevista #10, 2023). La reducción del flujo de clientes y la salida de los propios ambulantes, quienes solían adquirir mercadería de las grandes tiendas y talleres del emporio, provocaron una disminución en las ventas. Esta disminución de las ventas no solo afectó a los comerciantes directamente, sino también a toda la cadena de pagos de la zona. La falta de ingresos suficientes ocasionó que los comercios tuvieran que reducir sus precios para atraer a los pocos clientes que aún visitaban el lugar (Entrevista #8,

2023).

Por último, las deficiencias institucionales y la corrupción permiten la permeabilidad de las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley y garantizar determinado orden formal. Los funcionarios corruptos establecen relaciones de complicidad con los actores informales y los grupos delictivos, lo que les permite continuar sus actividades ilícitas sin temor a represalias (Ginocchio, 2021). Esta connivencia entre la corrupción y la informalidad refuerza la perpetuación de un orden social basado en la ilegalidad y la falta de regulación (Dewey, 2018; Dewey et al., 2016). La corrupción en La Victoria ha permitido que estas dinámicas informales se mantengan arraigadas en la estructura social y económica del distrito (Entrevista a Huaytalla, 2023).

Por tanto, a pesar de los esfuerzos por desmantelar la gobernanza criminal y regularizar el comercio en Gamarra, el orden social persiste debido a la adaptabilidad de los actores involucrados, la aparición de nuevos grupos delictivos y la complicidad de ciertos funcionarios (El Comercio, 2023a; El Comercio, 2023b; El Comercio, 2023c). La informalidad y las prácticas corruptas continúan siendo desafíos importantes para las autoridades locales en La Victoria y requieren de una estrategia integral que aborde tanto las deficiencias institucionales como los factores socioeconómicos que mantienen este orden social en el distrito (El Comercio, 2023b; Ginocchio, 2021; Sulmont, 1999).

Conclusiones

La tesis investigó el surgimiento de una gobernanza criminal en Gamarra, en el distrito de La Victoria (Lima), durante el período comprendido entre 2015 y 2018. A través del análisis de las hipótesis planteadas, se pudo constatar la relevancia de la colusión entre actores ilegales y agentes estatales, así como la competencia criminal en medio de conflictos para el establecimiento de un orden criminal.

La tesis argumentó que, en el caso de Gamarra, “Los Intocables Ediles” lograron capturar y dominar tres elementos clave para afianzar su gobernanza criminal: (1) el aparato de seguridad, particularmente el serenazgo, para ejercer violencia y extorsión sobre comerciantes; (2) los recursos gubernamentales del municipio, que les permitieron financiar sus operaciones ilícitas, desviar fondos públicos y ampliar su influencia política; y (3) el acceso privilegiado a información municipal, usado para chantajear e intimidar a empresarios formales e informales. Esto les permitió imponer su autoridad que erosionó la seguridad ciudadana, distorsionó la competencia económica y desplazó al propio gobierno municipal, convirtiéndose en una autoridad paralela en Gamarra.

La hipótesis de la colusión planteada por Dewey et al. (2016) ayudó a entender el surgimiento de la gobernanza criminal en Gamarra. La interacción entre actores ilegales y agentes estatales generó un orden social con beneficios económicos y políticos desde 1999. Por un lado, los comerciantes informales y formales se beneficiaron económicamente, al igual que los actores ilegales y agentes estatales involucrados. Por otro lado, los actores ilegales obtuvieron autoridad mediante la corrupción y extorsión. Este comportamiento estatal ilegal se asoció a externalidades positivas, poder estatal acumulado y reglas distorsionadas por la corrupción.

Además, la competencia entre Alex Peña y el grupo GREVA en Gamarra, basada en la hipótesis de Trejo y Ley (2020), influyó en la configuración de la gobernanza criminal al crear una necesidad de mantener el control del cobro de cupos. Los conflictos territoriales, la cooptación de puestos gubernamentales, la corrupción y el acceso a recursos estatales fueron elementos clave. El control de puestos municipales permitió el manejo de licencias y cobros ilegales, generando una dinámica de influencia y control de la organización criminal en Gamarra.

Por tanto, desde una perspectiva académica, esta investigación contribuye al cuerpo

de conocimiento sobre el surgimiento de gobernanza criminal al analizar las dinámicas locales y hacer uso del marco de instituciones informales y arreglos institucionales en el Perú. La relación del caso de Gamarra se vincula con la literatura reciente sobre las dinámicas del crimen organizado en el Perú, al considerar la creciente infiltración en la política y los marcos de gobernanza que establecen con la sociedad (Centeno, 2020; Huaytalla, 2016; Vizcarra y Zevallos, 2016; Toledo, 2023; Mujica et al., 2023).

Concretamente, los hallazgos de este estudio enriquecen la comprensión de las complejas interacciones entre actores formales e informales, el accionar ilegal estatal y la corrupción en la configuración de una gobernanza criminal a nivel local. Desde una perspectiva institucional, estas interacciones ayudan a entender cómo se establecen arreglos informales entre el Estado, la sociedad y los actores ilegales en el contexto de economías informales a nivel subnacional. Asimismo, los horizontes temporales y la competencia entre grupos criminales parecen condicionar la lógica de acción del crimen organizado y su interacción con el Estado en escenarios específicos, como el caso de Gamarra en Perú.

La contribución teórica de la investigación es doble, ya que discute el comportamiento estatal en mercados ilegales y la interacción entre instituciones formales e informales, aportando a la literatura sobre gobernanza criminal en espacios urbanos informales en América Latina (Moncada, 2021; Lessing, 2023; Barnes, 2017; Dewey, 2018).

En primer lugar, esta investigación resalta la importancia de comprender cómo las instituciones informales y sus arreglos institucionales influyen en la distorsión de las políticas regulatorias en contextos como Perú. Esto genera la posibilidad de construir teorías que profundicen en los mecanismos de interacción entre instituciones informales y formales en el establecimiento de órdenes extralegales, en línea con los aportes de la literatura sobre gobernanza criminal en América Latina (Arias, 2017; Lessing, 2020).

En segundo lugar, la existencia de una gobernanza criminal en Gamarra revela la interdependencia económica y social entre actores formales e informales, así como la capacidad de los grupos criminales para ejercer influencia y autoridad en zonas urbanas (24Horas, 2023; Entrevista a Huaytalla, 2023), tal como han señalado estudios previos sobre este fenómeno en la región (Trejo y Ley, 2020; Arias y Goldstein, 2010).

Los resultados ofrecen también al menos tres ideas para el diseño de políticas y

estrategias contra el crimen organizado y la gobernanza criminal en Gamarra y en distintos contextos en el Perú. En primer término, se propone un cambio en la Política Nacional Multisectorial de lucha contra el Crimen Organizado 2019-2030.¹⁶ Aunque la política se vincula con los ejes de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, se propone incorporar un eje adicional enfocado específicamente en fortalecer la integridad y la ética pública a nivel institucional e indicadores que permitan cuantificar el nivel de ejecución e implementación de la lucha contra la corrupción y el crimen organizado (Schwuchow, 2023).

En segundo término, es crucial fortalecer el programa Construyendo Rutas de esperanza y oportunidades (CREO), siendo un programa penitenciario en ofrecer oportunidades de reintegración social y laboral. Junto con esto, es esencial promover la participación de la comunidad en la formulación e implementación de políticas de rehabilitación y reintegración social (Culqui y Portocarrero, 2021). En tercer término, se debe abordar el problema del comercio ambulatorio en Gamarra. Los gobiernos locales deben establecer mesas de diálogo y negociación entre comerciantes informales, formales y autoridades locales, fomentando la búsqueda conjunta de soluciones que beneficien a ambos grupos.

Si bien esta investigación ha proporcionado importantes hallazgos sobre el surgimiento de la gobernanza criminal en Gamarra, también existieron dos principales limitaciones en el estudio. En primer lugar, se debe considerar la limitación temporal y espacial de la investigación, centrada específicamente en el período de 2015 a 2018 en Gamarra. Esto puede limitar la generalización de los hallazgos a otros momentos y lugares. Además, originalmente se contempló incluir el Mercado Mayorista de Frutas N°2, pero debido a limitaciones logísticas de tiempo y recursos no fue posible abarcar dicho mercado. Por lo tanto, una limitación fue no haber podido examinar la totalidad de la

¹⁶ De acuerdo con el Decreto Supremo n° 029-2018-PCM, que avala el Reglamento que rige las Políticas Nacionales, no es necesario desarrollar planes de implementación o ejecución adicionales a los establecidos en el SINAPLAN para las políticas. En este contexto, la Política Nacional Multisectorial de Lucha contra el Crimen Organizado (2019-2030) se ejecutará con un enfoque territorial. Por lo tanto, las acciones establecidas en esta política deben integrarse en la planificación institucional de las entidades (Plan Estratégico Institucional y Plan Operativo Institucional) para garantizar su cumplimiento puntual y la asignación adecuada de recursos, si es necesario. Adicionalmente, a nivel regional, su implementación debe llevarse a cabo a través de los Planes de Desarrollo Regional Concertado y reflejarse en los instrumentos de planificación institucional (Plan Estratégico Institucional y Plan Operativo Institucional).

actividad de las instituciones informales, el orden social y la gobernanza criminal en el distrito y sus diversos mercados desde una perspectiva comparativa.

En segundo lugar, las limitaciones metodológicas (la disponibilidad y calidad de los datos en un periodo posterior a la gobernanza criminal) y las dificultades inherentes al estudio de fenómenos criminales (Moncada, 2021), pueden haber influido en los resultados obtenidos debido al limitado acceso a testimonios de funcionarios públicos de la calle, fiscales, gerentes municipales y dirigentes de los comerciantes de Gamarra.

La agenda pendiente de esta investigación se enfoca en cuatro puntos que pueden guiar futuros estudios sobre gobernanza criminal a nivel subnacional. En primer lugar, se sugiere estudiar la participación de otros actores involucrados, como grupos delictivos rivales, autoridades estatales de distintos niveles y organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, se insta a investigar más a fondo la relación entre el Estado y el crimen organizado, incluyendo diversas economías ilegales que impactan en Perú (IEP, 2024; Lessing, 2023). En segundo lugar, se propone estudiar cómo la integración social de la gobernanza criminal afecta las estrategias de delincuentes y Estados, aprovechando la variación a nivel subnacional y a lo largo del tiempo para probar y mejorar las hipótesis sobre interacciones estado-criminales. Además, es importante investigar la capacidad ciudadana para resistir actividades ilegales, especialmente la extorsión (Moncada, 2021, 2022).

En tercer lugar, se sugiere estudiar las prácticas informales del Estado y cuándo se convierten en una práctica sistemática. Esto ayudará a comprender mejor por qué los agentes del Estado llevan a cabo acciones ilegales e interactúan con diversos actores, tanto ilegales como legales, y las características de dichas interacciones (Barnes, 2017). Asimismo, se propone estudiar otros mercados informales ilegales para ampliar la comprensión del Estado en Perú.

Finalmente, se plantea investigar la gobernanza penitenciaria, un tema poco abordado en el país. En este sentido, se sugiere examinar las dinámicas de poder al interior de los penales y cómo se configuran órdenes sociales paralelos que afectan de manera diferenciada a mujeres y hombres privados de libertad (Bracco, 2023; Bracco, 2022; Dewey, 2018; Loureiro, 2017).

Referencias Bibliográficas

- 24Horas. (2016, 18 de noviembre). *Diógenes Alva: "El gran problema de Gamarra es la corrupción"* [Video]. YouTube <https://youtu.be/Ur0ezmLkpvg?si=L3gBcckV8-DYgTf7>
- 24Horas. (2023, 22 de diciembre). *Cinco mafias se disputan el cobro de cupos en Gamarra* [Video]. YouTube https://www.youtube.com/watch?v=qBmVGtXo7rM&list=WL&index=9&ab_channel=24Horas
- Abello, A. & Guarneros, V. (2014). The role of criminal actors in local governance. *Urban Studies*, 51(15), 3268-3289. <https://doi.org/10.1177/0042098013519831>
- Albarracín, J. & Barnes N. (2020) Criminal violence in Latin America. *Latin American Research Review* 55(2), 397-406. <https://doi.org/10.25222/larr.975>
- América Noticias. (2019, 28 de octubre). *Susel Paredes responde si postulará al Congreso* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=WbRfQtjdJx8&ab_channel=Am%C3%A9ricaNoticias
- Amezquita, F. y Pari, F. (2014). Los ambulantes en Gamarra: una batalla por los espacios de venta. En M. K. Rojas (Ed.), *Gamarra invisible. El principal emporio del país visto desde sus trabajadores* (pp. 157-174). Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. https://www.academia.edu/37220624/Gamarra_invisible_El_principal_emporio_del_pa%C3%ADs_visto_desde_sus_trabajadores
- Aragón, J. y Cruzado, E. (2012). Un balance del actual proceso peruano de descentralización desde lo avanzado en materia fiscal y participación ciudadana. En F. Pressacco (Ed.), *Gobiernos locales en América Latina* (pp. 187-219). RIL Editores.
- Aragón, J., Remy, M. I., Sosa, P. y Urrutia, A. (2018). ¿Qué lecciones nos dejan las elecciones regionales del 2018? Un balance desde las ciencias sociales. *Revista Argumentos*, 12(2), 5-12. <https://argumentos-historico.iep.org.pe/articulos/lecciones-nos-dejan-las-elecciones-regionales-del-2018-balance-desde-las-ciencias-sociales/>
- Ardiles, A. (2023, 7 de noviembre). Hay al menos tres puntos críticos de extorsiones entre La Victoria y El Agustino: los detalles de los hechos. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/lima/hay-al-menos-tres-puntos-criticos-de-extorsiones-entre-la-victoria-y-el-agustino-los-detalles-de-los-hechos-mapa-extorsion-negocios-ambulantes-tiendas-mototaxis-locales-mercado-noticia/>
- Arias, E. D. & Barnes, N. (2017). Crime and plural orders in Rio de Janeiro. *Current*

Sociology, 65(3), 448-465. <https://doi.org/10.1177/0011392116667165>

Arias, E. D. & Goldstein, D. M. (2010). *Violent democracies in Latin America*. Duke University Press.

Arias, E. D. (2006). *Drugs and democracy in Rio de Janeiro: Trafficking, Social Networks and Public Security*. University of North Carolina Press.

Arias, E. D. (2017). *Criminal Enterprises and Governance in Latin America and the Caribbean*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316650073>

Arjona, A. (2016). *Rebelocracy: Social order in the Colombian civil war*. 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 pregrado, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Digital de Tesis y Trabajos de Investigación PUCP. https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/15727/ARRIOLA_ADDIER_URBANIZACION_SELECTIVA.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Auyero, J. (2007). *Routine politics and violence in Argentina: The grey zone of state power*. Cambridge University Press.

Auyero, J. & Sobering, K. (2019). *The ambivalent state: Police criminal collusion at the urban margins*. Oxford University Press.

Azpur, J., Ballón, E., Chirinos, L., Baca, E. y Távara, G. (2006). *La descentralización en el Perú. Un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible*. Consorcio de Investigación Económica y Social y Grupo Propuesta Ciudadana. <https://cies.org.pe/publicaciones/la-descentralizacion-en-el-peru-un-balance-de-lo-avanzado-y-una-propuesta-de-agenda-para-una-reforma-imprescindible/>

Badillo-Sarmiento, R. & Trejos-Rosero, L. F. (2023). Governing the underworld: how organized crime governs other criminals in Colombian cities. *Trends in Organized Crime*, 26(3), 1-27. <https://doi.org/10.1007/s12117-023-09507-z>

Ballón, E. (2020). Sobre corrupción y descentralización. En E. Toche (Ed.) *Perú Hoy: Corrupción, más allá de la ley* (pp. 105-125). DESCO. https://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/1325/06_Ball%C3%B3n_E__Per%C3%BA_Hoy_dic_2019.pdf

Ballón, E. y Monge, C. (2018). Relanzar la descentralización para recuperar la democracia. *Intercambio*, (43), 4-7. <https://intercambio.pe/relanzar-la-descentralizacion-para-recuperar-la-democracia/>

- Barnes, N. (2017). Criminal Politics: An Integrated Approach to the Study of Organized Crime, Politics, and Violence. *Perspectives on Politics*, 15(4), 967-987. <https://doi.org/10.1017/S1537592717002110>
- Bendezú, L. (2014, 21 de junio). Empresarios de Gamarra denuncian amenazas de extorsionadores. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/lima/empresarios-gamarra-denuncian-amenazas-extorsionadores-332483-noticia/?ref=ecr>
- Bensa, J. (2017). Lima: los retos de la gobernanza urbana en contextos de fragmentación y debilidad institucional. En E. Grin, J. Hernández y F. Abrucio (Eds.), *El Gobierno de las Grandes Ciudades. Gobernanza y Descentralización en las Metrópolis de América Latina* (pp. 241-262). Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Universidad Autónoma de Chile
- Bergman, M. (2018). *More money, more crime: Prosperity and rising crime in Latin America*. Oxford University Press.
- Bracco, L. (2022). *Prison in Peru: Ethnographic, Decolonial and Feminist Perspectives*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-84409-7>
- Bracco, L. (2023). Prisión, co-gobierno, interlegalidad y género: un análisis de los sistemas jurídicos en la prisión de mujeres “Santa Mónica” en Perú. *Prisiones*, 2(3), 85-100. <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/revista-ceep/articulos/R-Prisiones-CEEP-2023-03-02-BRACCO-BRUCÉ.pdf>
- Briceño, A. (2018a, 4 de agosto). La Victoria: mafia de alcalde está vinculada con al menos cuatro asesinatos. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/lima/policiales/victoria-mafia-alcalde-elias-cuba-vinculada-cuatro-asesinatos-noticia-543406-noticia/?ref=ecr>
- Briceño, A. (2018b, 15 de agosto). Elías Cuba: organización criminal empezó con la campaña del 2014, afirma fiscal. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/lima/judiciales/elias-cuba-organizacion-criminal-empezo-campana-2014-afirma-fiscal-noticia-547287-noticia/?ref=ecr>
- Briceño, A. (2019, 23 de octubre). ¿Quién es Alexander Peña, presunto cabecilla de Los Intocables Ediles? *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/politica/justicia/alexander-pena-el-sindicado-cabecilla-de-los-intocables-ediles-noticia/?ref=ecr>
- Briscoe, I., Perdomo, C. y Uribe, C. (2014). *Redes ilícitas y Política en América Latina* Instituto Internacional para la Democracia. IDEA Internacional.
- Buenos Días Perú. (2018, 29 de agosto). *La victoria: Continúa cobro de cupos en el mercado de frutas* [Video]. YouTube. https://youtu.be/04Rt5DjBfsU?si=nC0i_5BiQnIOre5R
- Cadenas, T. (2022, 3 de noviembre). George Forsyth, el recorrido político del exarquero

que intentó también ser alcalde de Lima. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/politica/perfil-george-forsyth-el-recorrido-politico-del-exarquero-que-busco-tambien-ser-alcalde-de-lima-elecciones-alcaldia-de-lima-elecciones-municipales-y-regionales-somos-peru-noticia/>

Castro, A. (2018, 23 de octubre). Alcaldes asumirán provincias con alto riesgo de infiltración del crimen organizado. *Ojo Público*. <https://ojo-publico.com/899/alcaldes-electos-asumiran-provincias-con-alto-riesgo-de-infiltracion-del-crimen>

Centeno, M., Geónimo, K. y Huarha P.R. (2020). Corrupción y tráfico de tierras en Villa María del Triunfo: La oferta de hábitat a los más pobres. En E. Toche (Ed.), *Perú Hoy: Corrupción, más allá de la ley* (pp. 167-185). DESCO. https://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/1325/10_Centeno_Ger%C3%B3nimo_Per%C3%BA_Hoy_dic_2019.pdf

Chacón, M. (2017). In the line of fire: Political violence and Decentralization in Colombia. *Division of Social Science Working Paper Series New York University Abu Dhabi*, 1-43. <https://nyuad.nyu.edu/content/dam/nyuad/academics/divisions/social-science/working-papers/2017/0007.pdf>

Cheng, C. (2018). *Extralegal groups in post-conflict Liberia: How trade makes the state*. Cambridge University Press.

Cienfuegos, L. S. (2019). *Cuando los retadores ingresan al Estado: una mirada al Gobierno Regional de Madre de Dios (2015-2018)*. [Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Digital de Tesis y Trabajos de Investigación PUCP. https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/15729/CIENFUEGOS_LUCY_CUANDO_RETADORES.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP). (2019). *Hacia la democracia del Bicentenario*. Konrad Adenauer Stiftung. <https://www.kas.de/es/web/peru/einzeltitel/-/content/perspektiven-einer-politischen-reform-in-peru-1>

Congreso de la República del Perú. (1991, 3 de abril). *Decreto Legislativo 635. Aprueba el Texto del Código Penal*. Diario Oficial El Peruano. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H682692>

Congreso de la República del Perú. (1997, 14 de octubre). *Ley 26864. Ley de Elecciones Municipales*. Diario Oficial El Peruano. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H776442>

Congreso de la República del Perú. (2003, 27 de mayo). *Ley 27972. Ley Orgánica de Municipalidades*. Diario Oficial El Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/munivillaelsalvador/normas-legales/4886882->

- Congreso de la República del Perú. (2015). *Comisión Especial Investigadora Multipartidaria encargada de investigar y determinar la influencia del narcotráfico en los partidos políticos y movimientos regionales y locales* (TOMO I, II y III). Congreso de la República del Perú.
- Contraloría General de la República del Perú. (s.f.). *Índice de Corrupción*. [Tabla de datos]. Observatorio Nacional Anticorrupción. https://observatorioanticorrupcion.contraloria.gob.pe/indicesdecorrupcion/indice_de_corrupcion_inconducta_funcional.html
- Córdova, B. e Incio, J. L. (2013). La ventaja del incumbente en el ámbito subnacional: un análisis de las dos últimas elecciones municipales en Perú. *Papel Político*, 18(2), 415-436. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/view/7341>
- Cosamalón, J. (2018). *El apocalipsis a la vuelta de la esquina: Lima, la crisis y sus supervivientes (1980-2000)*. Fondo Editorial de la PUCP.
- CPI. (2018). Barómetro de la gestión municipal: Evaluación de la gestión de los alcaldes de 30 distritos de lima (febrero 2018). *Compañía peruana de Estudios de mercados de opinión pública*. https://cpi.pe/images/upload/paginaweb/archivo/23/oplim_barometro_municipal_alcaldes_lima_201803.pdf
- Cruz, J. M. (2012). The transformation of street gangs in Central America. *Harvard Review of Latin America*, 12(3), 31-33. <https://revista.drclas.harvard.edu/the-transformation-of-street-gangs-in-central-america/>
- Culqui, S. N. y Portocarrero, A. J. (2021). *Programa construyendo rutas de esperanza y oportunidades (CREO) y su efectividad en el proceso de resocialización de los internos del establecimiento penitenciario de Pucallpa entre los años 2016 – 2018* [Tesis de pregrado, Universidad Nacional de Ucayali]. Repositorio de la Universidad Nacional de Ucayali. <http://repositorio.unu.edu.pe/handle/UNU/4897>
- Dammert, L. (2017). Corrupción y crimen organizado: la fragilidad estatal de Perú. *Nova Criminis*, 9(14), 133-154. https://www.researchgate.net/publication/322212284_CORRUPCION_Y_CRIMEN_ORGANIZADO_LA_FRAGILIDAD_ESTATAL_DE_PERU
- Dammert, L. (2021, 26 de enero). When Politics and Crime Collided in Peru. *Americas Quarterly*. <https://americasquarterly.org/article/the-governor-and-the-gangs-when-politics-and-crime-collided-in-peru/>
- Dammert-Guardia, M. (2021). Lima metropolitana: competição, coordenação e fragmentação institucional. En M. Costa., L. Lui, y S. Rebello (Eds.), *Governança metropolitana na América Latina: um panorama das experiências contemporâneas*

sob una mirada comparativa (pp. 245-278). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Dammert-Guardia, M. y L. Lozada. (2021). Fragmentación institucional, desigualdad y gobierno del área metropolitana de Lima. En F. Carrión y P. Cepeda (Eds.), *Ciudades capitales en América Latina: capitalidad y autonomía* (pp. 337-455). FLACSO-Ecuador.

Dargent, E., Feldmann, A. E. & Luna, J. P. (2017). Greater state capacity, lesser stateness: Lessons from the Peruvian commodity boom. *Politics and Society*, 45(1), 3-34. <https://doi.org/10.1177/0032329216683164>

Defensoría del Pueblo. (2008). *¿Uso o abuso de la autonomía municipal? El desafío del desarrollo local* (Informe N°133). Defensoría del Pueblo. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/4A8106894089547505257DD3005FA5D3/\\$FILE/1_pdfsam_informe_133.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/4A8106894089547505257DD3005FA5D3/$FILE/1_pdfsam_informe_133.pdf)

Defensoría del Pueblo. (2019). *Procesos y procedimientos seguidos contra fiscales y jueces a nivel nacional* (Reporte N°3). Defensoría del Pueblo. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/09/Reporte-N%C2%BA-3-Procesos-y-Procedimientos-contra-Fiscales-y-Jueces-a-nivel-nacional.pdf>

Defensoría del Pueblo. (2022a). *Abordaje de la lucha contra la corrupción en el VRAEM: Análisis de los instrumentos de política pública y de gestión regional del VRAEM* (Informe N°1). Defensoría del Pueblo. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/08/Informe-de-Adjunt%C3%ADa-Abordaje-de-la-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n-en-el-Vraem.pdf>

Defensoría del Pueblo. (2022b, 26 de setiembre). Defensoría del Pueblo presenta ranking de municipalidades provinciales y distritales más quejadas a nivel nacional. *Noticias de la Defensoría del Pueblo*. <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-presenta-ranking-de-municipalidades-provinciales-y-distritales-mas-quejadas-a-nivel-nacional/>

Defensoría del Pueblo. (2023). *Mapas de la corrupción* (Reporte N°3). Defensoría del Pueblo. <https://www.defensoria.gob.pe/documentos/reporte-mapas-de-la-corrupcion-n-3-2023/>

Dewey, M. (2016). *El orden clandestino: Política, fuerzas de seguridad y mercados ilegales en la Argentina*. Katz editores.

Dewey, M. (2018). State power and crime. En W. Outhwaite & S. Turner (Eds.), *The SAGE Handbook of Political Sociology* (pp. 699-712). SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781526416513>

Dewey, M., Míguez, D. P. & Saín, M. F. (2016). The strength of collusion: A conceptual framework for interpreting hybrid social orders. *Current Sociology*, 65(3), 395-410.

<https://doi.org/10.1177/0011392116661226>

Diario Correo. (2018, 3 de agosto). Diógenes Alva: Alcalde Elías Cuba “se ha robado la plata en costales en Gamarra”. *Diario Correo*. <https://diariocorreo.pe/edicion/lima/diogenes-alva-elias-cuba-ha-robado-plata-en-costales-gamarra-833913/>

Dickovick, J. T. (2007). Municipalization as Central Government strategy: Central-Regional-Local politics in Peru, Brazil, and South Africa. *Publius*, 37(1), 1-25. <https://www.jstor.org/stable/4624779>

Došek, T. (2024). *The Persistence of Local Caudillos in Latin America. Informal Political Practices and Democracy in Unitary Countries*. University of Pittsburgh Press.

Došek, T. y Alva, M. J. (2021). Elecciones subnacionales en Lima 2018: Hacia un escenario (aún) más fragmentado. *Argumentos*, 2(1), 5-33. <https://doi.org/10.46476/ra.v2i1.68>

Došek, T., Quiñón, A. y Elías, M. B. (2022). *Descentralización por inercia: Un diagnóstico tras dos décadas de la reforma en Perú (2002-2022)*. (Documento de Trabajo). Repositorio Institucional de la PUCP. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/187348>

Duncan, G. (2015). Exclusión, Insurrección y Crimen. En Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. En Comisión Histórica Del Conflicto y Sus Víctimas (Ed.), *Contribución al Entendimiento del Conflicto Armado en Colombia* (pp. 249-294). Ediciones Desde Abajo. https://www.humanas.unal.edu.co/observapazyconflicto/files/5714/6911/9376/Version_final_informes_CHCV.pdf

Durand, F. (2007). El Perú fracturado: formalidad, informalidad y economía delictiva. *Investigaciones Sociales*, 12(20), 373-375. <https://doi.org/10.15381/is.v12i20.7206>

Durand, F. (2019). *La captura del Estado en América Latina: reflexiones teóricas*. Fondo Editorial de la PUCP.

Eaton, K. (2012). The state of the state in Latin America: Challenges, challengers, responses and deficits. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 643-657. <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2012000300008>

Eaton, K. (2017). *Territory and ideology in Latin America. Policy conflicts between national and subnational governments*. Oxford University Press.

El Comercio. (2018, 13 de agosto). Gamarra: comerciantes marcharon contra la corrupción en La Victoria. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/lima/sucesos/gamarra-comerciantes-marchan-casos->

corrupcion-victoria-noticia-546235-noticia/

El Comercio. (2019, 1 de enero). George Forsyth lava bandera de La Victoria al asumir el cargo de alcalde. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/lima/sucesos/george-forsyth-lava-bandera-victoria-nuevo-alcalde-noticia-593106-noticia/?ref=ecr>

El Comercio. (2023, 27 de julio). La Victoria: sicarios matan a balazos a un fiscalizador del emporio comercial de Gamarra. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/lima/policiales/deberin-chihuan-ruiz-en-la-victoria-sicarios-matan-a-balazos-a-un-fiscalizador-del-emporio-comercial-de-gamarra-crimen-asesinato-homicidio-policia-ultimas-noticia/>

El Comercio. (2023, 2 de noviembre). Municipalidad de La Victoria solicitará declaratoria de emergencia en el distrito. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/lima/sucesos/municipalidad-de-la-victoria-solicitar-declaratoria-de-emergencia-en-el-distrito-por-extorsiones-ultimas-noticia/>

El Comercio. (2023, 12 de noviembre). Los Gallegos buscan tomar fuerza en las extorsiones: así pretende reorganizarse la sanguinaria organización criminal. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/lima/los-gallegos-buscan-tomar-fuerza-en-las-extorsiones-asi-pretende-reorganizarse-la-sanguinaria-organizacion-criminal-extorsion-la-victoria-el-agustino-cerro-san-cosme-pnp-tren-de-aragua-noticia/>

Espinoza, C. F. (2020). *Cooptación del Estado por parte de actores criminales: aproximación exploratoria a partir del caso de la Municipalidad Distrital de Villa María del Triunfo*. [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Digital de Tesis y Trabajos de Investigación PUCP. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/16472>

Felbab, V. (2017). Organized crime, illicit economies, civil violence, and international order: more complex than you think. *Daedalus*, 146(4), 98-111. https://doi.org/10.1162/DAED_a_00462

Feldmann, A. E. y Luna, J. P. (2022). Gobernanza Criminal y la Crisis de los Estados Latinoamericanos Contemporáneos. *Annual Review of Sociology*, 48, 1-23. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-101221-021836>

Figueroa, A. (2015). Corrupción y criminalización del Estado: La experiencia de la descentralización en el Perú. *Actualidad Penal*, 14, 366-381. https://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/articulos/a_20150608_01.pdf

Fisman, R. & Golden, M. A. (2017). *Corruption: What everyone needs to know*. Oxford University Press.

Fukuyama, F. (2004). *State building: Governance and world order in the 21st century*. Cornell University Press.

- Gamarra Habla. (2014a). La industria de la extorsión en Gamarra. *Gamarra Habla – Revista Empresarial*, 12(93), 8-9. https://issuu.com/revistagamarrahabla/docs/edi_93
- Gamarra Habla. (2014b). Conozca quién gobernará por cuatro años el emporio comercial más grande de Sudamérica: Elías Cuba Bautista. *Gamarra Habla – Revista Empresarial*, 12(95), 3-5. https://issuu.com/revistagamarrahabla/docs/edi_95
- Gamarra Habla. (2015). Los 100 días de Elías Cuba Bautista. *Gamarra Habla – Revista Empresarial*, 12(99), 12-13. https://issuu.com/revistagamarrahabla/docs/gamarra_habla_99__final
- Gamarra Habla. (2017). Vacancia en La Victoria. *Gamarra Habla – Revista Empresarial*, 13(116), 6-7. https://issuu.com/revistagamarrahabla/docs/gh_116
- Gamarra Habla. (2018a). Gamarra unida jamás será vencida. *Gamarra Habla – Revista Empresarial*, 14(123), 4-5. https://issuu.com/revistagamarrahabla/docs/gh_123
- Gamarra Habla. (2018b). Ambulantes y mafias de cobro de cupos continúan en Gamarra. *Gamarra Habla – Revista Empresarial*, 14(125), 4. https://issuu.com/revistagamarrahabla/docs/gh_125__4_
- Garay-Salamanca L. & Salcedo-Albarán, E. (2012). Institutional impact of criminal networks in Colombia and Mexico. *Crime, Law and Social Change*, 57(2), 177-194. <http://dx.doi.org/10.1007/s10611-011-9338-x>
- Garay-Salamanca, L., Salcedo-Albarán, E. y Beltrán, I. (2010). Redes de poder en Casanare y la Costa Atlántica. En C. López (Ed.), *Y Refundaron la Patria: De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el estado colombiano* (pp. 251-302). Random House Mondadori.
- Garay-Salamanca. L., Salcedo-Albarán, E., Leon, I. y Guerrero, B. (2008). *La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia*. Grupo Método. <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2018/01/Captura-y-Reconfiguracion-Cooptada-del-Estado-en-Colombia.pdf>
- García, L. (2014, 21 de junio). Empresarios de Gamarra denuncian amenazas de extorsionadores. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/lima/empresarios-gamarra-denuncian-amenazas-extorsionadores-332483-noticia/?ref=ecr>
- George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge University Press.
- Gestión. (2017, 2 de enero). Mercado Mayorista N°2 de frutas y el proyecto para ser el centro de abastos más moderno de Lima. *Diario Gestión*. <https://gestion.pe/economia/empresas/mercado-mayorista-n-2-frutas-proyecto-centro-abastos-moderno-lima-136633-noticia/?ref=gesr>

- Gianella, C., Paredes, M. & Figueroa, L. (2021). *Corruption, informality, and power: Explaining the limits to institutional approaches for tackling illegal logging in Peru*. U4 Anti-Corruption Resource Centre.
- Ginocchio, F. (2021). *The governance of informal street vending: Regulation, extortion and marginality in Gamarra, Lima – Peru* [Tesis de doctorado, Gran Sasso Science Institute]. CINECA IRIS. <https://iris.gssi.it/handle/20.500.12571/22882>
- Goldstein, D. M. (2016). *Owners of the sidewalk: Security and survival in the informal city*. Duke University Press.
- Gonzales, J. (2001). *Redes de la informalidad en Gamarra*. Fondo Editorial de la Universidad Ricardo Palma.
- Grompone, R. (1991). *El velero en el viento: política y sociedad en Lima*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Guadalupe, C. (2019). Institucionalidad, corrupción y cultura política en el Perú contemporáneo. En F. Portocarrero y A. Vergara (Eds.), *Aproximaciones al Perú de hoy desde las Ciencias Sociales* (pp. 93-111). Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.
- Guerrero, E. (2015, 15 de marzo). Guerra por parqueos en Gamarra deja un muerto. *El Popular*. <https://elpopular.pe/actualidad-y-policiales/2015-03-09-guerra-por-parqueos-en-gamarra-deja-un-muerto>
- Helmke, G. & Levitsky, S. (2004). Informal institutions and comparative politics: A research agenda. *Perspectives on Politics*, 2(4), 725-740. <https://doi.org/10.1017/s1537592704040472>
- Huaytalla, A. (2016). *Cuando los cerros bajan. Estudio de la violencia delictual en dos barrios limeños: los cerros San Cosme y El Pino*. Instituto de Defensa Legal.
- Idler, A. (2019). *Borderland battles: Violence, crime, and governance at the edges of Colombia's war*. Oxford University Press.
- Infante, J. (2018). Gamarra sigue en crisis. *Gamarra Habla – Revista Empresarial*, 14(123), 9-10. https://issuu.com/revistagamarrahabla/docs/gh_123
- Instituto de Defensa Legal. (2015). *Informe anual de seguridad ciudadana. Balance del gobierno de Ollanta Humala: Un quinquenio sin cambios sustanciales*. Instituto de Defensa Legal. https://www.academia.edu/25412616/INFORME_ANUAL_2015_IDL_SC
- Instituto de Defensa Legal. (2016). *Informe anual de seguridad ciudadana. Una nueva oportunidad para la seguridad ciudadana*. Instituto de Defensa Legal.

https://www.academia.edu/38228667/Informe_Anual_de_Seguridad_Ciudadana_2016_Una_nueva_oportunidad_para_la_seguridad_ciudadana

Instituto de Defensa Legal. (2017). *Informe anual de seguridad ciudadana. Retrocesos y avances en las políticas nacionales y locales de seguridad: diagnóstico y evaluación*. Instituto de Defensa Legal. https://www.academia.edu/38228989/Informe_Anual_de_Seguridad_Ciudadana_2017_Retrocesos_y_avances_en_las_pol%C3%ADticas_nacionales_y_locales_de_seguridad

Instituto de Defensa Legal. (2018). *Informe anual de seguridad ciudadana. La lucha contra la inseguridad: Entre la incertidumbre y la esperanza*. Instituto de Defensa Legal. <https://drive.google.com/file/d/1ViGr0qru5ZLNPZUvRsvdmpf4oilDTeE/view>

Instituto de Estudios Peruanos. (2024). *Informe de Opinión 2024*. IEP. <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2024/01/IEP-Informe-de-Opinion-Enero-2024-informe-completo-2.pdf>

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2007). *Producción y empleo informal en el Perú: Cuenta satélite de la Economía Informal 2007-2012*. Instituto Nacional de Estadística e Informática. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1154/libro.pdf

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2022). *Homicidios en el Perú, contándolos uno a uno, 2011- 2018*. Instituto Nacional de Estadística e Informática. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1731/libro.pdf

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (s.f.). *Sistema Integrado de Estadísticas de la Criminalidad y Seguridad Ciudadana en el distrito de La Victoria - Lima*. [Tabla de datos]. DATA-CRIM. <https://datacrim.inei.gob.pe/panel/mapa>

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (s.f.). *Sistema de Información Distrital para la Gestión Pública de la Municipalidad Distrital de La Victoria*. [Gráfico de tablas]. Sistema de Información Distrital para la Gestión Pública. <https://estadist.inei.gob.pe/map>

Jurado Nacional de Elecciones. (s.f.). *Elecciones municipales 1998 - Municipal Distrital de La Victoria*. [Tabla de datos]. Infogob – Observatorio para la gobernabilidad. <https://infogob.jne.gob.pe/>

Jurado Nacional de Elecciones. (s.f.). *Elecciones municipales 2014 - Municipal Distrital de La Victoria*. [Tabla de datos]. Infogob – Observatorio para la gobernabilidad. <https://infogob.jne.gob.pe/>

- Kaldor, M. (2001). *New and old wars*. Stanford University Press.
- Keen, D. (1996). The economic functions of violence in civil wars. *Adelphi Paper* 38(320), 7-88. <https://www.tandfonline.com/toc/tadl19/38/320>
- Klarén, P. (2008). *Nación y sociedad en la historia del Perú*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Kubik, J. (2009). Ethnography of politics: Foundations, applications, prospects. En E. Schatz (Ed.), *Political ethnography: What immersion contributes to the study of power* (pp. 25-52). University of Chicago Press.
- La República. (2020, 2 de febrero). Los Intocables Ediles habrían dado \$10 000 para boda de Luciana León. *La República*. <https://larepublica.pe/politica/2020/02/02/luciana-leon-romero-los-intocables-ediles-habrian-dado-10-mil-para-boda-de-aprista-apra-congreso-de-la-republica-la-victoria-ministerio-publico>
- Lasswell, H. (1936). The encyclopedia of the social sciences in review. *The International Journal of Ethics*, 46(3), 388-396. <https://doi.org/10.1086/intejethi.46.3.2989274>
- Latina Noticias. (2016, 17 de octubre). *La Victoria: cinco heridos tras enfrentamientos en el Mercado de Frutas* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=k_sTUq1aiBo&t=1s&ab_channel=LatinaNoticias
- Latina Noticias. (2018, 12 de agosto). *“Los Intocables Ediles”: el papel de Alex Peña en la red criminal* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=fshDzLCVKNQ&ab_channel=LatinaNoticias
- Lauth, H. (2000). Informal institutions and democracy. *Democratization*, 7(4), 21-50. <https://doi.org/10.1080/13510340008403683>
- Lauth, H. (2004). Formal and informal institutions: On structuring their mutual co-existence. *Romanian Journal of Political Science*, 1, 67-89. <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=215329>
- Le Cour Grandmaison, R., Martínez, M., Sorzano, D. y Ramírez, M. (2022). Extorsión empresarial y seguridad pública en Tijuana: ¿quién protege a quién? *México Evalúa*, 110(1), 3-25. <https://www.mexicoevalua.org/extorsion-empresarial-y-seguridad-publica-en-tijuana-quien-protege-a-quien/>
- Lessing, B. (2017). *Making peace in drug wars: Crackdowns and cartels in Latin America*. Cambridge University Press.
- Lessing, B. (2020). Conceptualizing criminal governance. *Perspectives on Politics*, 19(3), 854-873. <https://doi.org/10.1017/S1537592720001243>

- Lessing, B. (2022). Criminal governance in Latin America in comparative perspective: Introduction to the special issue. *Dilemas*, 15(4), 11-20. <https://doi.org/10.4322/dilemas.v15esp4.52896>
- Lessing, B. (2023). Hiding in Plain Sight: The Puzzling Pervasiveness and Persistence of Criminal Governance. *Latin American Studies Association Forum*, 53(4), 5-12. <https://forum.lasaweb.org/files/vol53-issue4/Dossier-2.pdf>
- Lessing, B. & Willis, G. D. (2019). Legitimacy in Criminal Governance: Managing a Drug Empire from Behind Bars. *American Political Science Review*, 113(2), 584-606. <https://doi.org/10.1017/S0003055418000928>
- Levitsky, S. (2012). Informal Institutions and Politics in Latin America. En P. Kingstone. & D. Yashar (Eds.), *Routledge Handbook of Latin American Politics* (pp. 86-99). Routledge.
- Levitsky, S. y Zavaleta, M. (2019). *¿Por qué no hay partidos políticos en el Perú?* Planeta.
- Lima cómo Vamos. (2019). *Lima y Callao según sus ciudadanos. Décimo Informe Urbano de Percepción sobre Calidad de Vida en la Ciudad*. Lima cómo Vamos https://www.limacomovamos.org/wp-content/uploads/2019/11/Encuesta-2019_.pdf
- López, M. (2017). En los límites del discurso sobre la informalidad: un estudio de caso sobre la producción y venta de un polo publicitario en Gamarra. En O. Cavero, F. Cuadros y M. López (Eds.), *Producción, trabajo y acumulación de capital (Cuaderno de investigación N°2)* (pp. 83-108). Repositorio Institucional de la PUCP. <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/69864>
- López-Follegatti, J. L. (2002). La descentralización en un país centralizado. *Quehacer*, 105-114. <https://www.desco.org.pe/la-del-estribo>
- Loureiro, R. (2023). *Capacidad estatal en el control de actividades criminales: las dinámicas de corrupción en el control de los teléfonos móviles en establecimientos penitenciarios de Lima Metropolitana* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Digital de Tesis y Trabajos de Investigación PUCP. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/9375>
- Macera, D. y Villar, S. P. (2019, 22 de abril). La Victoria: ¿Cómo es la economía del distrito que gobierna George Forsyth? *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/economia/peru/victoria-economia-distrito-gobierna-george-forsyth-noticia-ecpm-628107-noticia/?ref=ecl>
- Magaloni, B., Franco-Vivanco, E. & Melo, V. (2020). Killing in the slums: Social order, criminal governance, and police violence in Rio de Janeiro. *American Political Science Review*, 114(2), 552-572. <https://doi.org/10.1017/S0003055419000856>

- Mahoney, J. & Thelen, K. (2009). A theory of gradual institutional change. En J. Mahoney & K. Thelen (Eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power* (pp. 1-37). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511806414.003>
- Maldonado, A. (2024). Corrupción, economías ilegales y su impacto en la confianza en las instituciones. En F. Boidi et al. (Eds.), *El Barómetro de las Américas de LAPOP toma el Pulso de la democracia en Perú 2023* (pp. 25-37). LAPOP. <https://www.vanderbilt.edu/lapop/peru/ABPER2023-Pulso-de-la-democracia-final-20240422.pdf>
- Mantilla J. & Feldmann, A. E. (2021). Criminal governance in Latin America. *Oxford Research Encyclopedia of Criminology*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190264079.013.697>
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones: La base organizativa de la política*. Fondo de Cultura Económica.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (2009). Elaborating the “New Institutionalism”. En S. Binder & B. Rockman (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions* (pp. 3-20). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548460.003.0001>
- Marchán, E. [@eloymarchan]. (2020, 19 de mayo). ¿Qué está pasando en el Mercado de Frutas? [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/eloymarchan/status/1262730251433586689?lang=es>
- McNulty, S. & Guerra, G. (2019). Politics and promises: Exploring fifteen years of Peru's participatory decentralization reform. *Public Organization Review*, 19(1), 45-64. <https://link.springer.com/article/10.1007/s11115-018-0419-5>
- Medrano, H. (2023, 7 de noviembre). Disputa por extorsiones en La Victoria y El Agustino: las bandas criminales, las zonas que dominan y las acciones tomadas por la PNP y fiscalía. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/lima/sucesos/disputa-por-extorsiones-en-la-victoria-y-el-agustino-las-bandas-criminales-las-zonas-que-dominan-y-las-acciones-tomadas-por-la-pnp-y-fiscalia-informe-pnp-polivia-nacional-del-peru-los-gallegos-extorsion-crimen-delincuencia-noticia/>
- Meléndez, C. (2003). *Último mapa político: análisis de los resultados de las elecciones regionales de noviembre del 2002*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Melgar, S. (2017). La red de la Bestia: la construcción de redes de corrupción en los gobiernos subnacionales, el caso de César Álvarez en Áncash. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 4(8), 139-165. <https://doi.org/10.18800/rcpg.201702.006>
- Mendoza, R. (2018, 4 de agosto). ¿Cómo operaba organización que lideraba el alcalde de La Victoria para cobrar cupos? *Diario Correo*.

<https://diariocorreo.pe/peru/como-operaba-organizacion-que-lideraba-el-alcalde-de-la-victoria-para-cobrar-cupos-834016/?ref=dcr>

Ministerio del Interior. (2018, 3 agosto). Desarticulan a Los Intocables ediles por corrupción de funcionarios, colusión y cobros indebidos. *Gobierno del Perú*. <https://www.gob.pe/institucion/mininter/noticias/17561-desarticulan-a-los-intocables-ediles-por-corrupcion-de-funcionarios-colusion-y-cobros-indebidos>

Ministerio del Interior. (2019, 17 de julio). *Decreto Supremo 017-2019-IN. Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional Multisectorial de Lucha contra el Crimen Organizado 2019–2030*. Diario Oficial El Peruano. <https://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2019/Julio/17/DS-017-2019-IN.pdf>

Ministerio Público. (2018). *Expediente judicial 6-2017*.

Ministerio Público. (2019). *Carpeta Fiscal 108000001.2019-294*.

Molina, R. (2016). *Análisis comparativo de balances sobre el proceso de descentralización*. Acuerdo Nacional. <https://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2016/03/05-Analisis-Comparativo-de-Balances-sobre-el-Proceso-de-Descentralizacion.pdf>

Moncada, E. (2021). Cities, Criminal Governance and Subnational Research in Comparative Politics. *The Organized Section in Comparative Politics of the American Political Association*, 30(1), 50-56. https://www.comparativepoliticsnewsletter.org/wp-content/uploads/2020/06/Spring-Newsletter-2020_6_Moncada.pdf

Moncada, E. (2022). *Resisting Extortion. Victims, Criminals, and States in Latin America*. Cambridge University Press.

Montero, L. y García, J. (Eds.). (2017). *Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe*. CEPAL

Mujica, J. (2015). *Precariedad y trabajo forzoso en la extracción de madera: un estudio en espacios rurales de la Amazonía peruana*. Oficina de la OIT para los Países Andinos.

Mujica, J., Melgar, S. y Zevallos, N. (2017). Corrupción en gobiernos subnacionales en el Perú. Un estudio desde el enfoque de la oportunidad delictiva. *Revista Elecciones*, 16(17), 45-76. <https://revistas.onpe.gob.pe/index.php/elecciones/article/view/165/164>

Mujica, J., Zevallos, N. y Campos, C. (2023). Formas de interacción de las organizaciones criminales en un sistema de segmentos. Aproximaciones para una tipología. En R. Vizcardo (Ed). *Cuaderno De Estrategia* (pp.140-154). Centro de Altos Estudios Nacionales - Escuela de Posgrado. <https://caen.edu.pe/wp->

- Municipalidad Distrital de La Victoria - Lima. (1999a, 3 de febrero). *Ordenanza Municipal 15-1999/MDLV. Ordenanza que dispone formalizar el comercio ambulatorio en el distrito*. Diario Oficial El Peruano. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H489055>
- Municipalidad Distrital de La Victoria - Lima. (1999b, 3 de diciembre). *Ordenanza Municipal 35-1999/MDLV. Ordenanza que dispone creación de la zona de reglamentación especial denominada “Damero de Gamarra”*. Diario Oficial El Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/munilavictoria/normas-legales/2549630-035-1999-mlv>
- Municipalidad Distrital de La Victoria - Lima. (2011, 23 de agosto). *Decreto de Alcaldía 14-2011/MLV. Decreto que dispone el reordenamiento integral de la zona A del Damero de Gamarra conformada por la Av. 28 de Julio, Av. Aviación, Av. México, y Prol. Huánuco del distrito de La Victoria, para lo cual se aprueba la ejecución del “Plan de Recuperación del Damero de Gamarra Zona A”*. Diario Oficial El Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/munilavictoria/normas-legales/2261249-014-2011-mlv>
- Municipalidad Distrital de La Victoria - Lima. (2015a, 28 de abril). *Ordenanza Municipal 214-2015/MLV. Ordenanza que establece la tasa por estacionamiento vehicular temporal en el distrito de La Victoria*. Diario Oficial El Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/munilavictoria/normas-legales/2264300-214-2015-mlv>
- Municipalidad Distrital de La Victoria - Lima. (2015b, 25 de junio). *Ordenanza 219-2015/MLV. Ordenanza que modifica el artículo 12 de la ordenanza número 214-2015-MDLV, que establece la tasa por estacionamiento vehicular temporal en el distrito de La Victoria*. Diario Oficial El Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/munilavictoria/normas-legales/2264296-219-2015-mlv>
- Municipalidad Distrital de La Victoria - Lima. (2015c, 25 de noviembre). *Ordenanza Municipal 225-2015/MLV. Ordenanza que establece las tasas por los servicios públicos municipales de limpieza pública, parques y jardines y serenazgo en el distrito de La Victoria para el ejercicio 2016*. Diario Oficial El Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/munilavictoria/normas-legales/2264301-225-2015-mlv>
- Municipalidad Distrital de La Victoria - Lima. (2016, 14 de diciembre). *Ordenanza Municipal 254-2016/MLV. Ordenanza que establece las tasas por los servicios públicos municipales de limpieza pública, parques y jardines y serenazgo en el distrito de La Victoria para el ejercicio 2017*. Diario Oficial El Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/munilavictoria/normas-legales/2264332-254-2016-mlv>

- Municipalidad Distrital de La Victoria - Lima. (2017a, 28 de abril). *Ordenanza 265-2017/MLV. Ordenanza que establece la tasa por estacionamiento vehicular temporal en el distrito de La Victoria*. Diario Oficial El Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/munilavictoria/normas-legales/2264353-265-2017-mlv>
- Municipalidad Distrital de La Victoria - Lima. (2017b, 29 de setiembre). *Ordenanza Municipal 275-2017/MLV. Ordenanza que establece las tasas por los servicios públicos municipales de limpieza pública, parques y jardines y serenazgo en el distrito de La Victoria para el ejercicio 2018*. Diario Oficial El Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/munilavictoria/normas-legales/2264356-275-2017-mlv>
- Municipalidad Distrital de La Victoria - Lima. (2019, 15 de febrero). *Ordenanza 298/MLV. Ordenanza que modifica, incorpora y deroga, disposiciones de la ordenanza 035-MDLV, de fecha 23 de noviembre de 1999, modificada por la ordenanza 044-08-MDLV, que crea la zona de reglamentación especial denominada "Damero de Gamarra"*. Diario Oficial El Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1741172-1>
- Municipalidad Distrital de La Victoria - Lima. (2020, 14 de julio). *Ordenanza 050-2000/MLV. Aprueban reglamento para la instalación de módulos de vendedores de emoliente, quinua, lustradores de calzado, diarios, revistas y golosinas*. Diario Oficial El Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/munilavictoria/normas-legales/2549673-050-2000-mlv>
- Municipalidad Distrital de La Victoria - Lima. (2021). *Compendio estadístico del tercer trimestre de 2021*. Municipalidad Distrital de La Victoria. <https://web.munilavictoria.gob.pe/mlv/transparencia?cid=19&gid=43&criterio=&anio=2021&pagina=1>
- Muñoz, P. (2005). *El diseño institucional municipal 1980-2004 y sus implicancias para las zonas rurales*. Asociación Servicios Educativos Rurales (SER).
- Muñoz, P. (2010). *¿La política importa? Los determinantes políticos de la eficiencia del gasto municipal*. Asociación Servicios Educativos Rurales. <https://cies.org.pe/investigacion/la-politica-importa-los-determinantes/>
- Muñoz, P. (2014a). *Gobernabilidad y desarrollo subnacional: problemas de coordinación interinstitucional*. Universidad del Pacífico. <https://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/2370>
- Muñoz, P. (2014b). *Gobernabilidad y desarrollo subnacional: problemas de baja calidad de la democracia*. Universidad del Pacífico. <http://hdl.handle.net/11354/2299>
- Muñoz, P. (2018). El entusiasmo de los que no entusiasman: descentralización y

competencia electoral en el Perú. En E. Toche (Comp.), *Perú Hoy: Sin paradero final* (pp. 93-107). DESCO. https://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/1220/05_Mu%C3%B1oz_PHj18.pdf

Muñoz, P., Monsalve, M., Guibert, M., Guadalupe, C. y Torres, J. (2016). *Élites regionales en el Perú en un contexto de boom fiscal: Arequipa, Cusco, Piura y San Martín (2000-2013)*. Universidad del Pacífico. <http://dx.doi.org/10.21678/978-9972-57-368-2>

Nieto, C. (2012). El encuentro entre políticos y paramilitares: configuración regional, arreglos institucionales y disputas por el poder político en Meta y Casanare. En F. González, O. Gutiérrez, C. Nieto, A. Aponte y J. Rodríguez (Eds.), *Conflicto y territorio en el Oriente colombiano* (pp. 103-185). Odecofi-Cinep. https://www.researchgate.net/publication/316322965_El_encuentro_entre_politicos_y_paramilitares_configuracion_regional_arreglos_institucionales_y_disputas_por_el_poder_politico_en_Meta_y_Casanare

North, D. C. (1990). *Political economy of institutions and decisions: Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.

Panamericana. (2019a, 12 de julio). 'Intocables Ediles' cobraban hasta s/ 100 por cupos en mercado de frutas. *Panamericana Televisión*. <https://panamericana.pe/locales/269810-intocables-ediles-cobran-s-100-cupos-mercado-frutas>

Panamericana. (2019b, 23 de octubre). Los Intocables Ediles: Esta es la investigación de Panorama que destapó la mafia. *Panamericana Televisión*. <https://panamericana.pe/locales/277672-intocables-ediles-investigacion-panorama-destapo-mafia>

Panorama. (2009, 5 de junio). *Panteras en el distrito de La Victoria: Delincuentes con uniforme* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=HzSrrywCpHs&t=2s&ab_channel=EIPerroMaldito2009

Panorama. (2016a, 15 de junio). *Extorsiones y cobros de cupos en gamarra*. [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=Lm7fFeu5hTk&ab_channel=estacionaknsegundo

Panorama. (2016b, 27 de noviembre). *Impunidad en La Victoria: continúa el cobro de cupos* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=HSNgZkY5doo&ab_channel=Panorama

Panorama. (2017, 3 diciembre). *Cobro de cupos en Gamarra: muertes por mafias de ilícitos negocios* [Video]. YouTube.

https://www.youtube.com/watch?v=yNfDIVpPE6I&ab_channel=Panorama

Panorama. (2018a, 5 de agosto). *La caída de 'Los Intocables': red de corrupción era liderada por alcalde y su hijo*. [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=81I0orU7Aqw&ab_channel=Panorama

Panorama. (2018b, 12 de agosto). *La operación por dentro: Detalles del seguimiento a los intocables ediles* [Video]. YouTube. <https://youtu.be/7bFgjL64sNg?si=d-uOEE9uWopQwOs->

Panorama. (2018c, 28 de agosto). *Ambulantes nuevamente toman calles de Gamarra* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=wQ6cwR78Fs4&ab_channel=Panorama

Panorama. (2018d, 28 de agosto). *Continúa el caos del comercio informal en los alrededores de Gamarra*. [Video]. YouTube https://youtu.be/J03_a_nXVSk?si=fvddOhzS3sukGx4C

Panorama. (2018e, 16 de setiembre). *Delincuencia en campaña, con dinero de robos y extorsiones*. [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=c6u8NYOLbyw&ab_channel=Panorama

Panorama. (2019a, 27 de enero). *Presunto extorsionador de Gamarra es puesto en libertad* [Video]. Youtube. https://youtu.be/6aX4db0-6tA?si=_szlXL_usYK7gbaz

Panorama. (2019b, 17 de marzo). *Gamarra: La otra cara del emporio comercial* [Video]. YouTube. <https://youtu.be/GK0g0quj32c?si=210oycm4tjUCMIJb>

Panorama. (2019c, 13 de octubre). *"Los Vilchez" otra mafia de extorsión en La Victoria*. [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=3bVwQPI4E7o&ab_channel=Panorama

Pedraglio, S. (2014). Corrupción y economía ilegal. El Estado: un protector más que un botín. *Revista Argumentos* (3), 9-13. <https://argumentos-historico.iep.org.pe/articulos/corrupcion-y-economia-ilegal-el-estado-un-protector-mas-que-un-botin/>

Pepinsky, T. B., Pierskalla, J. H. & Sacks, A. (2017). Bureaucracy and Service. *Annual Reviews*, 20, 249-268. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-051215-022705>

Peralta, A. (2020). *¿La Victoria de la basura?: factores determinantes en la gestión de residuos sólidos a nivel local. El caso de la Municipalidad de La Victoria (2015-2018)* [Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Digital de Tesis y Trabajos de Investigación PUCP. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/15737>

Pereyra, G. (2020, 18 de febrero). *Cómo el brazo operativo de Los Intocables Ediles se*

hizo de S/1 millón gracias a dos baños públicos de Gamarra. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/lima/judiciales/los-patrones-de-canepa-como-el-brazo-operativo-de-los-intocables-ediles-se-hizo-de-s1-millon-gracias-a-dos-banos-publicos-luciana-leon-elias-cuba-municipalidad-de-la-victoria-noticia/>

Perú21. (2018a, 3 de agosto). Empresarios sobre detención de Elías Cuba: “Creían que Gamarra era su chacra”. *Perú21*. <https://peru21.pe/lima/empresarios-detencion-elias-cuba-creian-gamarra-chacra-418741-noticia/>

Perú21. (2018b, 4 de agosto). Sindicán a 'Los intocables ediles' como responsables de varias muertes en La Victoria. *Perú21*. <https://peru21.pe/lima/victoria-culpan-intocables-ediles-muertes-ese-distrito-nndc-418939-noticia/>

Perú21. (2019, 25 de enero). Los intocables. *Perú21*. <https://peru21.pe/opinion/intocables-455489-noticia/>

Pierson, P. (2004). *Politics in time: History, institutions, and social analysis*. Princeton University Press.

Ponce, R. (1994). *Gamarra: formación estructura y perspectivas*. Fundación Friedrich Ebert.

Presidencia de la República del Perú. (2018, 26 de abril). *Decreto Supremo 044-2018-PCM. Decreto Supremo que aprueba el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021*. Diario Oficial El Peruano. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1226049/Decreto-Supremo-N_-048-2018-que-aprueba-el-Plan-Nacional-de-Integridad-y-Lucha-contra-la-Corrupci%C3%B3n-2018-202120200811-2730953-l8jzdk.pdf?v=1654551190

Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción. (s.f.) *Relación de investigaciones y procesos en trámite en la región de Lima por la presunta comisión de delitos de corrupción al 31 de diciembre del 2023*. [Archivo de Excel]. Base de datos solicitada por el portal de Transparencia.

Programa GFP Subnacional. (2019, 2 de febrero). Raúl Molina (Viceministro de Gobernanza Territorial) [Video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=I0LqIZBcnMM>

Quispe, E. (2016). Gobiernos locales en Perú. En J. M. Ruano y C. Vial (Eds.), *Manual de gobiernos locales en Iberoamérica* (pp. 313-350). Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Universidad Autónoma de Chile.

Remy, M. (2005). Los gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política. En V. Vich (Ed.), *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia* (pp. 111-136). Instituto de Estudios Peruanos.

- Ríos, V. (2012). El asesinato de periodistas y alcaldes en México y su relación con el crimen organizado. En J. Aguilar (Ed.), *Las bases sociales del crimen organizado y la violencia en México* (pp. 275-307). CIES & SSP.
- Rivera, R. (2023). Gobernanzas criminales y enclaves productivos de la minería ilegal en Ecuador. *Revista Logos Ciencia y Tecnología*, 15(2), 49-69. <https://doi.org/10.22335/rlct.v15i2.1734>
- Rojas, J. C. (2018). Política subnacional y poderes ilegales. *Revista Argumentos*, 32-36. <https://argumentos-historico.iep.org.pe/articulos/politica-subnacional-poderes-ilegales-caso-del-callao/>
- Rojas, M. (2012). Vivir la ciudad desde el trabajo. Una mirada etnográfica de Gamarra. En E. Cabrera (Ed.), *Perú Hoy: Lo urbano en el Perú* (pp. 307-335). DESCO. https://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/22/16_Rojas_Dic_12.pdf
- Rojas, M. (Ed.) (2014). *Gamarra invisible: el principal emporio del país desde la perspectiva de sus trabajadores*. Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Rojas, M. y Luque, J. (2019). Estamos de paso. Informalidad y ciudadanía precaria como proceso de despolitización: el caso del emporio comercial Gamarra en Lima (2012-2018). *Revista del Centro de Investigación de la Universidad La Salle*, 13(51), 41-66. <http://dx.doi.org/10.26457/recein.v13i51.1867>
- RPP Noticias. (2018a, 3 de agosto). Perfil |Elías Cuba, el alcalde de La Victoria acusado de encabezar una organización criminal. *RPP Noticias*. <https://rpp.pe/lima/policiales/quien-es-elias-cuba-la-historia-del-detenido-alcalde-de-la-victoria-y-como-llego-a-la-municipalidad-noticia-1141041>
- RPP Noticias. (2018b, 3 de agosto). *Empresarios de Gamarra piden declarar en emergencia a La Victoria tras la captura de Elías Cuba* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=4Dqi6NRN6vA&ab_channel=RPPNoticias
- Schatz, E. (2009). Ethnographic Immersion and the Study of Politics. En E. Schatz (Ed.), *Political ethnography: what immersion contributes to the study of power* (pp. 1-23). University of Chicago Press.
- Schwuchow, S.C. (2023). Organized crime as a link between inequality and corruption. *European Journal of Law and Economics*, 55, 469-509. <https://doi.org/10.1007/s10657-023-09764-x>
- Secretaría de Integridad Pública. (2021, 30 de junio). *Directiva 002-2021-PCM/SIP. Directiva que aprueba los “Lineamientos para fortalecer una cultura de integridad en las entidades del sector público”*. Diario Oficial El Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/1999180-002-2021-pcm-sip>

- Secretaría de Integridad Pública. (2023). *Reporte de implementación del Modelo de Integridad en el proyecto piloto de unidades ejecutoras del Ministerio de Salud, proyecto piloto de Gobiernos Locales y proyecto piloto de Cortes Superiores de Justicia*. Secretaría de Integridad Pública. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5235282/Reporte%20de%20integridad%20en%20proyectos%20piloto%20-%202023.pdf>
- Skocpol, T. (2010). Strategies of Analysis in Current Research. En P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (Eds.), *Bringing the State Back In* (pp. 3-38). Cambridge University Press.
- Snyder, R. & Durán-Martínez, A. (2009). Does illegality breed violence? Drug trafficking and state sponsored protection rackets. *Crime Law Social Change*, 52, 253-273. <https://link.springer.com/article/10.1007/s10611-009-9195-z#:~:text=Illegality%20does%20not%20necessarily%20breed,illicit%20markets%20can%20be%20peaceful.>
- Sullivan, J. & Bunker, R. (2002). Drug Cartels, Street Gangs, and Warlords. *Small Wars & Insurgencies*, 13(2), 40-53. <https://doi.org/10.1080/09592310208559180>
- Sulmont, D. (1999). Del “jirón” al “Boulevard Gamarra”. Estrategias políticas y gobierno local en La Victoria-Lima. En M. Tanaka (Ed.), *El poder visto desde abajo: Democracia, educación y ciudadanía en espacios locales* (pp. 19-101). Instituto de Estudios Peruanos.
- Takeuchi, C. (2019, 16 de julio). Mafias quieren retomar el control de cobro de cupos en el Mercado Mayorista de Frutas. *Perú21*. <https://peru21.pe/lima/mafias-quieren-retomar-control-cobro-cupos-mercado-mayorista-frutas-490452-noticia/>
- Tanaka, M. (2002). *La dinámica de los actores regionales y el proceso de descentralización: ¿el despertar del letargo?* Instituto de Estudios Peruanos.
- Tansey, O. (2007). Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling. *Political Science & Politics*, 40(4), 765-772. <https://doi.org/10.1017/S1049096507071211>
- Toledo, O. Z. (2022). Informal Gold Miners, State Fragmentation, and Resource Governance in Bolivia and Peru. *Latin American Politics and Society*, 64(2), 45-66. <https://doi.org/10.1017/lap.2022.5>
- Torres, E. (2015). El nuevo institucionalismo: ¿hacia un nuevo paradigma? *Estudios Políticos*, 9(34), 117-137. <https://doi.org/10.1016/j.espol.2014.11.001>
- Transparencia Económica. (s.f.). *Consulta de Ejecución del Gasto (Mensual) de la Municipalidad Distrital de La Victoria - Lima*. [Tabla de datos]. Consulta Amigable. <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/mensual/>

- Trasberg, M. (2023). New Avenues in the Study of Crime, Violence, and State in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 65(1), 151-160. <https://doi:10.1017/lap.2022.61>
- Trejo, G. & Ley, S. (2020). *Votes, drugs, and violence: The political logic of criminal wars in Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press.
- TV Perú Noticias. (2018, 10 de agosto). *La Victoria: alcalde Harry Castro supervisa reordenamiento de Gamarra* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=lralfkXkLRQ&ab_channel=TVPer%C3%BANoticias
- TV Perú Noticias. (2019, 3 de abril). *Mercado de Frutas: comerciantes denuncian existencia de mafia que cobra cupos* [Video]. YouTube. <https://youtu.be/bemQp8iu1mA?si=M1qtqLGIWe9RWqRU>
- Vega, E. y Elías, L. (2020). *Municipalidad y lucha contra la corrupción: el caso de Lima Norte*. Konrad Adenauer Stiftung y Universidad Antonio Ruiz de Montoya.
- Vennesson, P. (2008). Case studies and process tracing: Theories and practices. En D. Della Porta & M. Keating (Eds.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective* (pp. 223-239). Cambridge University Press.
- Vergara, A. (2015). *La danza hostil: poderes subnacionales y estado central en Bolivia y Perú (1952-2012)*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Vizcarra, S. y Zevallos, N. (2016). *Roles en el ejercicio de la política e intereses de los mercados ilegales: una aproximación exploratoria a partir del caso peruano*. Repositorio Institucional de la PUCP. <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/69767>
- Zavaleta, M. (2022). *Coaliciones de independientes (Las reglas no escritas de la política electoral)*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Zevallos de Mendoza, R. B. (2014). Ensayo sobre la aparición, razones y funcionamiento de los Municipios de Centro Poblado. *Anthropía*, (12), 93-97. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/anthropia/article/view/11285>

Anexos

Anexo 1

Tasas de los servicios de recolección de residuos sólidos (SISA) en el distrito de La Victoria (2015-2018)

No	Ordenanza	Fecha	Objetivo	Monto de la tasa
1	n.° 225-2015/MDLV	25-11-2015 (publicada el 31-12-2015)	Establece las tasas por servicios públicos municipales de limpieza pública, serenazgo y parques y jardines en el distrito de La Victoria. Se fija un tope de cinco por ciento (5%) en el incremento de los arbitrios municipales del 2016.	Tasa diaria 2016 – comercio informal: Noventa céntimos de sol (S/. 0.90)
2	n.° 254-2016/MLV	14-12-2016 (publicada el 31-12-2016)	Establece las tasas por servicios públicos municipales de limpieza pública, serenazgo y parques y jardines en el distrito de La Victoria para el ejercicio 2017.	Tasa diaria 2017 – comercio informal: Noventa y dos céntimos de sol (S/ 0.92)
3	n.° 275-2017/MLV	29-09-2017 (publicado el 26-11-2017)	Establece la tasa por servicios públicos municipales de limpieza pública, serenazgo y parques y jardines en el distrito de La Victoria para el ejercicio 2018	Tasa diaria 2018 – comercio informal: Noventa y tres céntimos de sol (S/ 0.93)

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio Público (2019).

Anexo 2

Tasas del estacionamiento vehicular temporal en el distrito de La Victoria (2015-2018)

No	Ordenanza	Fecha	Objetivo	Monto de la tasa
1	n.º 214-2015/MDLV	28-04-2015	Establece las tasas por estacionamiento vehicular temporal en el distrito de La Victoria.	Cincuenta céntimos de sol (S/ 0.50) por cada media hora o fracción que permanezca estacionado el vehículo en la zona de parqueo. Las camionetas, camiones y demás vehículos mayores, verán pagar conforme a los espacios de estacionamiento que utilicen.
2	n.º 219-2015/MLV	25-06-2015	Modifica el artículo 12 del ordenanza N.º 214-2015/MDLV	No modifica el monto de la tasa a pagar
3	n.º 265-2017/MLV	28-04-2017	Determinación de la tasa por estacionamiento vehicular temporal	Cincuenta céntimos de sol (S/ 0.50) por cada media hora o fracción que permanezca estacionado el vehículo en la zona de parqueo. Las camionetas, camiones y demás vehículos mayores, verán pagar conforme a los espacios de estacionamiento que utilicen.

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio Público (2019).

**CARTA DE CONSENTIMIENTO INFORMADO PARA PARTICIPAR EN EL ESTUDIO
SOBRE LA GESTIÓN Y GOBERNANZA LOCAL DE COMERCIANTES EN
GAMARRA Y SU RELACIÓN CON LAS AUTORIDADES MUNICIPALES EN EL
DISTRITO DE LA VICTORIA**

Nombre de investigador responsable: Eduardo David Cavero Rivera

Tipo de Proyecto: Tesis de licenciatura

Usted ha sido invitado a participar en el estudio “Gobernanza local de comerciantes en el Emporio Comercial de Gamarra y su relación con las Autoridades Municipales del distrito de La Victoria, Lima”, a cargo de Eduardo David Cavero Rivera, estudiante de Pregrado en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica del Perú, como persona entrevistada. El objetivo de esta carta es ayudarlo a tomar la decisión de participar en la presente investigación.

A. PROPÓSITO DEL ESTUDIO

El objetivo de esta investigación busca comprender el funcionamiento de las relaciones económicas, políticas y sociales, formales e informales, en el Emporio Comercial de Gamarra.

B. PROCEDIMIENTO

Se ha solicitado su colaboración porque se le ha identificado como un informante clave en el Emporio Comercial de Gamarra. Si usted acepta participar, será entrevistado y conversaremos sobre temas relacionados a su labor diaria, su experiencia con la municipalidad de La Victoria, funcionarios públicos y la inseguridad. La actividad estará a cargo de mi persona. La entrevista será grabada salvo que usted no esté de acuerdo con ello y no dé su consentimiento. Mi persona puede tomar notas y apuntes durante la entrevista. Asimismo, la entrevista tendrá una duración máxima de 40 minutos y puede ser finalizada en el momento que usted considere oportuno sin perjuicio alguno.

C. BENEFICIOS Y RIESGOS

Su participación es VOLUNTARIA. Usted NO está obligado de ninguna manera a participar en este estudio. Asimismo, la información que usted proporcione me ayudará a precisar información valiosa acerca del funcionamiento de las relaciones políticas, sociales y económicas de las y los trabajadores del Emporio Comercial de Gamarra. No existen riesgos asociados a su participación. No le haré preguntas sobre sus creencias religiosas o políticas. Si se siente incómodo, puede abstenerse de responder cualquiera de las preguntas si así lo desea, y/o la posibilidad de terminar la entrevista, sin penalización ni perjuicio alguno. No hay respuestas correctas o incorrectas. Valoro sus opiniones y deseo poder escucharlas.

D. CONFIDENCIALIDAD

Mi persona mantendrá CONFIDENCIALIDAD [y ANONIMIDAD] con respecto a cualquier información obtenida en este estudio. Si la entrevista es grabada, su contenido será desgrabado y transcrito. Mi persona será la única que tendrá acceso al texto de la entrevista y será quien custodiará todo el material de la entrevista. Una vez transcrita la entrevista, los archivos audio originales serán destruidos y el texto de las entrevistas desgrabadas guardado como archivo de texto en el disco duro, bajo contraseña conocida solo por el investigador. Los archivos de texto se guardarán por al menos un año desde la publicación, por si fueran solicitados por los evaluadores o lectores de los resultados académicos (tesis, libros, artículos).

E. CONSULTAS EXTRAS SOBRE LA PARTICIPACIÓN

Si tiene cualquier pregunta acerca de esta investigación, puede contactar a Eduardo David Cavero Rivera, estudiante de Pregrado de Ciencia Política en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Su email es eduardo.cavero@pucp.edu.pe. Además, si tiene alguna consulta sobre aspectos éticos, puede comunicarse con el Comité de Ética de la Investigación de la universidad, al correo electrónico etica.investigacion@pucp.edu.pe.

Al firmar este consentimiento, está de acuerdo con participar en el estudio y autoriza que su información, así como su identidad, sea tratada de manera (*marcar una de las siguientes opciones*):

<input type="checkbox"/>	Grabada , es decir, que se realice una grabación de audio de la entrevista en la que usted participa
<input type="checkbox"/>	Declarada , es decir, que en la tesis se hará referencia expresa de mi nombre.
<input type="checkbox"/>	Confidencial , es decir, que en la tesis no se hará ninguna referencia expresa de mi nombre y el/la tesista utilizará un código de identificación o pseudónimo.

Finalmente, recibirá una copia de este protocolo de consentimiento informado.

Firma del/de la participante	Firma del/de la investigador/a
Nombre del/de la participante:	Nombre del/de la investigador/a:

Declaro que he leído, o me han leído, la información descrita anteriormente. He formulado preguntas sobre mi participación, he recibido suficiente información al respecto y acepto participar en este estudio.

Fecha:

Declaro que he explicado la naturaleza y finalidad de la entrevista.

Fecha:



Anexo 4

Guía de Preguntas para comerciantes formales, ambulantes, vendedores de periódicos y vigilantes privados en Gamarra

1. ¿Cuánto tiempo lleva trabajando en este negocio? ¿Cómo fue que se inició en esta actividad?
2. ¿Cuáles diría que son los mayores retos o dificultades que enfrenta en su trabajo día a día?
3. ¿Cómo describiría la situación de seguridad en los alrededores de su establecimiento? ¿Es un tema que le preocupa?
4. ¿Con qué frecuencia ocurren incidentes de inseguridad o delincuencia en la zona?
5. En su opinión, ¿la seguridad y la delincuencia son problemas importantes que afectan a la zona de Gamarra?

Sobre las estrategias de venta y el comercio informal:

1. ¿Cómo describiría las dinámicas de venta en la zona de Gamarra? ¿Qué tan frecuentes son las requisas o intervenciones de los fiscalizadores?
2. ¿Cómo logran los comerciantes ambulantes operar y vender sus productos en las calles a pesar de las restricciones? ¿Qué estrategias utilizan?
3. ¿Cómo es la relación y coordinación entre los comerciantes formales en la zona?
4. ¿Cómo es la relación y coordinación entre los comerciantes ambulantes en la zona?

Sobre la gobernanza general en el mercado:

1. ¿Cómo describiría el rol e influencia de las asociaciones o gremios de comerciantes en la zona?
2. ¿Considera que las autoridades municipales tienen un enfoque integral y efectivo para abordar los problemas de informalidad, seguridad y desarrollo del mercado de Gamarra?
3. ¿Qué otros actores o grupos clave cree que influyen en la dinámica de este importante centro comercial?

Sobre los distintos periodos de gobierno municipal:

1. ¿Cómo describiría la situación de seguridad y el control del comercio informal en las calles durante los diferentes alcaldes que ha habido?

2. ¿Notó cambios significativos en la forma en que los servidores públicos municipales (fiscalizadores, serenazgo) manejaban estos temas entre un alcalde y otro?

Sobre la relación con servidores públicos municipales:

1. ¿Cómo es su experiencia en tratar con los fiscalizadores y el personal de serenazgo? ¿Cómo describiría su relación con ellos?
2. ¿Alguna vez ha tenido que lidiar con solicitudes o exigencias poco usuales por parte de los fiscalizadores o personal de serenazgo para poder operar su negocio?
3. ¿Alguna vez ha sentido que los funcionarios municipales actúan de manera irregular o poco profesional en el desempeño de sus funciones?

Sobre posibles actos de corrupción o colusión:

1. ¿Considera que hay una falta de voluntad política por parte de las autoridades municipales para abordar efectivamente los problemas de informalidad y seguridad en Gamarra?
2. ¿Tiene conocimiento de casos en los que los comerciantes ambulantes hayan tenido que hacer pagos o “arreglos” con funcionarios municipales para poder continuar con sus actividades?
3. ¿Sabe si existe algún tipo de coordinación o acuerdos entre las autoridades y grupos delictivos para permitir ciertas actividades ilegales en la zona?
4. ¿Considera que hay una falta de voluntad política por parte de las autoridades municipales para abordar efectivamente los problemas de informalidad y seguridad en Gamarra?

Sobre el control del crimen organizado en general y el periodo de Elías Cuba (2015-2018):

1. ¿Cómo describiría la presencia e influencia de grupos delictivos en la zona de Gamarra? ¿Es algo que los comerciantes tienen que lidiar constantemente?
2. ¿Ha notado cambios o diferencias en cuanto a la actividad de estos grupos a lo largo del tiempo en la zona?
3. ¿Cómo describiría la situación de seguridad y la presencia de grupos delictivos en Gamarra durante la administración municipal de Elías Cuba (2015-2018)?
4. ¿Notó alguna diferencia en cuanto a la manera en que las autoridades municipales abordaban el tema de la delincuencia y el control del comercio informal durante ese periodo?

Sobre los impactos en comerciantes:

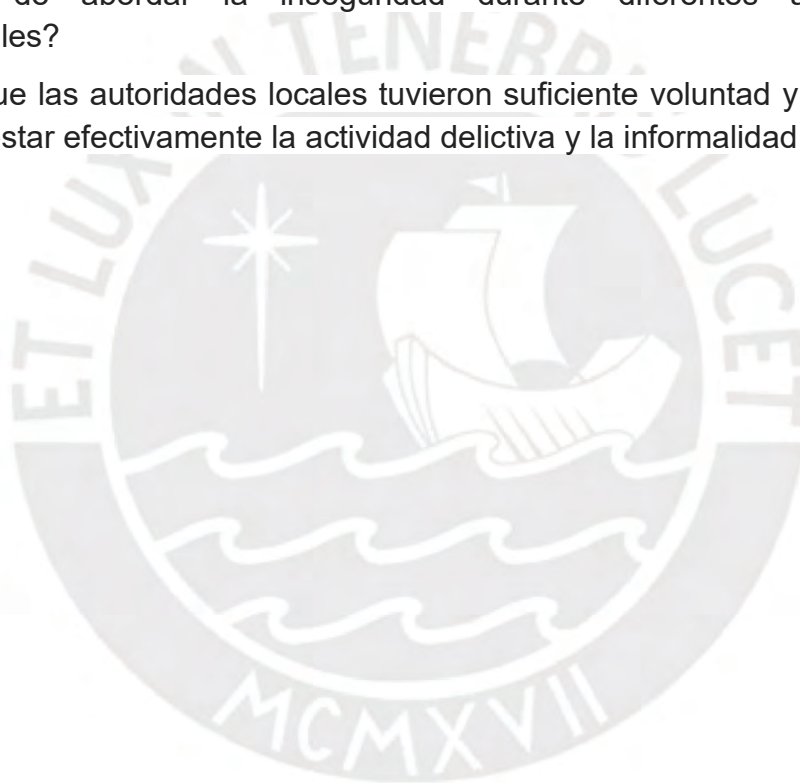
1. ¿Cómo afectaba a los comerciantes, ya sean formales o ambulantes, la presencia e influencia de grupos delictivos en la zona?
2. ¿Tuvo que lidiar personalmente con alguna situación o presión por parte de estos grupos durante sus actividades comerciales?
3. ¿Sabe si los comerciantes debían hacer algún tipo de “arreglos” o pagos a estos grupos para poder operar sin problemas?



Anexo 5

Guía de preguntas para ex-serenazgos

1. Durante su tiempo en el serenazgo de Gamarra, ¿notó la presencia e influencia de grupos delictivos en la zona?
2. ¿Cómo describiría la relación entre las autoridades municipales y estos grupos durante su período de servicio?
3. ¿Tuvo alguna experiencia personal con situaciones de corrupción o presiones por parte de comerciantes o funcionarios?
4. ¿Considera que hubo cambios significativos en el accionar del serenazgo y la manera de abordar la inseguridad durante diferentes administraciones municipales?
5. ¿Cree que las autoridades locales tuvieron suficiente voluntad y capacidad para contrarrestar efectivamente la actividad delictiva y la informalidad en Gamarra?



Anexo 6

Guía de preguntas para investigadores y periodista sobre Gamarra y el distrito de La Victoria

1. ¿Cómo describirías la relación entre los grupos delictivos y la política en el Emporio Comercial de Gamarra y el distrito de La Victoria?
2. ¿Cómo describirías la relación entre los grupos delictivos y los comerciantes ambulantes en el Emporio Comercial de Gamarra?
3. ¿Cómo describirías la relación entre los funcionarios y servidores municipales y los comerciantes ambulantes en el Emporio Comercial de Gamarra?
4. ¿Cuál es la principal característica de los grupos delictivos en La Victoria y Gamarra? ¿Cómo es la organización Greva?
5. ¿Cuál fue la particularidad en el 2015 para que los criminales decidan involucrarse en la política y en las esferas altas de poder?
6. ¿Desde tu perspectiva, se logró gestar un cierto orden criminal en Gamarra en tu periodo de investigación de campo? ¿Cómo era transitar por los Daderos de Gamarra en esos años?
7. ¿Qué otro tipo de motivaciones poseían los grupos delictivos para generar un mayor control de su territorio?
8. ¿Cómo el crimen contribuyó a establecer marcos de regulación de la venta ambulatoria?
9. ¿Los acuerdos de co-gobernanza entre los grupos delictivos, autoridades municipales y comerciantes de Gamarra, señalados en tu investigación, surgieron por iniciativa del gobierno municipal? ¿De qué dependen los acuerdos de co-gobernanza sobre el comercio ambulatorio para que sean sostenibles en el tiempo?
10. ¿Cuáles son los aspectos positivos y negativos de estos acuerdos de co-gobernanza?
11. ¿Cuál sería la lógica de legitimidad que utilizan los grupos delictivos para lograr mantener estos acuerdos de co-gobernanza con los comerciantes ambulantes en Gamarra? ¿Qué acuerdos y beneficios se genera con la municipalidad?
12. ¿En tu investigación lograste observar estrategias o algún señalamiento por parte de los vendedores ambulantes de resistir a la extorsión? ¿Existiría una vía alternativa de la regulación de la informalidad sin generar espacios de co-gobernanza con actores criminales?

13. ¿Es la municipalidad un actor fundamental que puede decidir romper estos acuerdos de co-gobernanza? ¿Qué lo condiciona a realizarlos?
14. ¿Desde tu perspectiva, cómo es que la corrupción de algunos servidores públicos en Gamarra permitió espacios para que actores ilegales cooptasen la municipalidad? ¿Qué reglas informales dentro de la municipalidad permitieron que la corrupción y el crimen trabajen juntos?
15. ¿Cuáles son los principales desafíos que descubriste que enfrentaban las autoridades y servidores públicos en Gamarra para hacerle frente a la corrupción y el crimen organizado?
16. ¿Por qué empresarios del Damero A no llegaron a establecer estos acuerdos de co-gobernanza?

