

ARTÍCULO

Institucionalidad y mercados ilegales: el rol del Estado en la estructuración del tráfico de efedrina en Argentina

Institutionality and illegal markets: the role of the state in ephedrine trafficking in Argentina

Juan Estanislao López Chorne

Universidad Nacional de Quilmes, Argentina



Resumen

El artículo analiza el mercado ilegal de efedrina en Argentina entre 2003 y 2008 como un caso relevante para repensar la relación entre Estado, regulación pública y economías ilícitas en América Latina. En lugar de interpretar estos fenómenos exclusivamente a partir de la debilidad estatal, la corrupción administrativa o la penetración criminal de agencias públicas, el trabajo propone una mirada más estructural: ciertos mercados ilegales no emergen por fuera del Estado, sino en interacción con sus normas, burocracias, capacidades selectivas y zonas de informalidad institucional. A diferencia de otros circuitos de drogas ilícitas, la efedrina era una sustancia de uso farmacéutico legal, importada mediante canales formales y sometida a controles administrativos. Esta particularidad permite observar con nitidez la porosidad entre legalidad e ilegalidad, así como el modo en que la regulación estatal puede contribuir, por acción, omisión o permisividad, a generar las condiciones de posibilidad de negocios criminales altamente rentables.

Abstract

This article analyzes the illegal ephedrine market in Argentina between 2003 and 2008 as a relevant case for rethinking the relationship between the state, public regulation, and illicit economies in Latin America. Rather than interpreting these phenomena exclusively through state weakness, administrative corruption, or the criminal penetration of public agencies, the article advances a more structural perspective: certain illegal markets do not emerge outside the state, but rather through their interaction with its rules, bureaucracies, selective capacities, and areas of institutional informality. Unlike other illicit drug circuits, ephedrine was a legally used pharmaceutical substance, imported through formal channels and subject to administrative controls. This feature makes it possible to clearly observe the porous boundary between legality and illegality, as well as the ways in which state regulation may contribute—through action, omission, or permissiveness—to creating the conditions that enable highly profitable criminal enterprises.

La hipótesis central sostiene que el mercado ilegal de efedrina se estructuró a partir de una regulación estatal híbrida que combinó autorizaciones formales, vacíos normativos, segmentación burocrática, mediaciones informales y capacidades fragmentadas de fiscalización y sanción. A partir del análisis de fuentes judiciales, normativas, estadísticas y periodísticas, el artículo reconstruye la expansión extraordinaria de las importaciones de efedrina y su posterior desvío hacia redes transnacionales vinculadas a la producción de drogas sintéticas. Su principal contribución consiste en desplazar la explicación desde la idea de “Estado ausente o débil” hacia una perspectiva que entiende al Estado como un entramado heterogéneo, poroso y corrupto, capaz de producir orden legal y, simultáneamente, estructurar condiciones para la génesis y reproducción de mercados ilegales.

Palabras clave: *mercados ilegales, regulación estatal, narcotráfico, crimen organizado, efedrina, políticas públicas*

The central hypothesis is that the illegal ephedrine market was structured through a hybrid form of state regulation that combined formal authorizations, regulatory loopholes, bureaucratic segmentation, informal mediation, and fragmented capacities for oversight and sanction. Drawing on judicial, regulatory, statistical, and journalistic sources, the article reconstructs the extraordinary expansion of ephedrine imports and their subsequent diversion to transnational networks linked to the production of synthetic drugs. Its main contribution lies in shifting the explanation away from the notion of an “absent or weak state” toward a perspective that understands the state as a heterogeneous, porous, and corrupt assemblage, capable of producing legal order while simultaneously structuring the conditions for the emergence and reproduction of illegal markets.

Keywords: *illegal markets, state regulation, drug trafficking, organized crime, ephedrine, public policies*

Introducción

Los estudios sobre economías ilícitas en América Latina han tendido, con frecuencia, a explicar su expansión a partir de categorías como debilidad estatal, corrupción administrativa, cooptación institucional o simple insuficiencia de capacidades de control. Sin desconocer la importancia de esos factores, tales enfoques resultan a menudo insuficientes para comprender determinados mercados ilegales que no se desarrollan en un vacío institucional ni en los márgenes absolutos del Estado, sino en estrecha interacción con él. En esos casos, el problema analítico no consiste solamente en identificar la penetración criminal de agencias públicas, sino en examinar de qué modo la propia intervención estatal —por acción, omisión, permisividad, segmentación burocrática o regulación defectuosa— contribuye a generar las condiciones de posibilidad de emergencia y sustentabilidad de ciertos mercados ilegales.

El tráfico de efedrina en Argentina entre 2003 y 2008 constituye un caso particularmente fértil para examinar esta cuestión. A diferencia de otros circuitos de drogas ilícitas, donde la ilegalidad atraviesa toda la cadena productiva desde su origen, aquí se trata de una sustancia de uso farmacéutico legal, regulada e importada a través de canales formales y sometida a mecanismos administrativos específicos de autorización y control. Precisamente por ello el caso permite observar con especial nitidez la porosidad entre legalidad e ilegalidad, así como el papel central que ocupan las agencias estatales en la habilitación, supervisión y eventual desvío de este tipo de insumos.

La singularidad del mercado ilegal de efedrina radica en que una parte crucial de su cadena de valor se asienta sobre circuitos legales. La sustancia no ingresaba al país por pasos clandestinos ni se producía en laboratorios ocultos, sino que se importaba en el marco del comercio formal de la industria farmacéutica. Ello obliga a desplazar la mirada desde una narrativa centrada exclusivamente en “narcos”, bandas o contrabandistas hacia un problema institucional más amplio: ¿cómo fue posible que durante varios años se importaran volúmenes extraordinarios de un precursor químico controlado, claramente incompatibles con las necesidades sanitarias locales, sin que los mecanismos estatales de regulación lo impidieran? Y todavía más: ¿qué nos dice este caso sobre la relación entre Estado y economías ilícitas en América Latina?

El presente artículo se propone responder la siguiente pregunta: ¿de qué modo la intervención estatal contribuyó a estructurar y sostener el mercado ilegal de efedrina en Argentina entre 2003 y 2008? La

hipótesis central sostiene que dicho mercado no puede explicarse exclusivamente por la cooptación puntual de funcionarios ni por una serie dispersa de fallas de control. Más bien, se configuró a partir de una forma de regulación estatal híbrida (formal e informal) que combinó autorizaciones administrativas, vacíos regulatorios, permisividad burocrática, mediaciones paraestatales y capacidades selectivas de persecución y sanción. En este marco, el Estado no aparece como una exterioridad pasiva frente al delito, sino como parte constitutiva de la trama institucional que hizo posible la expansión del negocio.

Esta forma de aproximación no implica reducir el análisis a una acusación general e indiferenciada sobre “el Estado”. Por el contrario, el objetivo es más preciso: examinar cómo determinadas estructuras regulatorias, modalidades de gestión burocrática, decisiones políticas y articulaciones informales contribuyeron a la producción de un entorno favorable para el desarrollo de un mercado ilícito. En otras palabras, interesa analizar el papel del Estado no solo como aparato represivo o como víctima de penetración criminal, sino como instancia que define y organiza el delito.

El caso argentino ofrece además una ventaja analítica adicional. A partir del triple crimen de General Rodríguez, de la investigación del laboratorio de Ingeniero Maschwitz y de una serie de causas conexas que analizaremos en más detalle más adelante, es posible reconstruir con relativa precisión diferentes segmentos de la cadena ilegal: importación, acopio, financiamiento, triangulación comercial, contrabando, vínculos con organizaciones mexicanas, uso de violencia para resolver disputas y participación de actores ubicados dentro y fuera del aparato estatal. Se trata, por lo tanto, de un caso donde la densidad empírica disponible permite abordar de manera concreta un problema más general: la relación entre economías ilícitas e institucionalidad en contextos de fuerte regulación formal.

El trabajo realiza dos aportes principales. En primer lugar, reconstruye un episodio relevante de criminalidad compleja y economía ilícita transnacional en la Argentina reciente, recuperando la densidad descriptiva del caso sin convertirla en un fin en sí mismo. En segundo lugar, utiliza ese caso para intervenir en una discusión más amplia sobre la relación entre regulación estatal y mercados ilegales en América Latina. El argumento de fondo es que ciertos mercados ilícitos no prosperan a pesar de la intervención estatal, sino precisamente a través de determinadas modalidades de intervención, tolerancia o administración estatal.

El artículo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se presenta un marco teórico sobre mercados ilegales, regulación estatal y órdenes híbridos, a fin de situar el caso en debates más amplios. Luego se explicita la estrategia metodológica, las fuentes utilizadas y los límites del análisis. En tercer lugar, se examina la singularidad del mercado de la efedrina, prestando particular atención al carácter dual de la sustancia, a los incentivos económicos y a la articulación entre industria farmacéutica legal y economía ilícita. Posteriormente se reconstruye la configuración empírica del caso argentino, incluyendo a sus principales actores, episodios y redes. A continuación, se analiza el papel del Estado en la estructuración del mercado, distinguiendo entre regulación habilitante, estatalidad porosa, fragmentación judicial y reconfiguración posterior del esquema de control. Finalmente, se proponen algunas conclusiones con alcance más generalizable para el estudio de economías ilícitas en América Latina.

Mercados ilegales, regulación estatal y órdenes híbridos

El estudio de los mercados ilegales ha experimentado un desplazamiento significativo en las últimas décadas. Durante mucho tiempo, una parte de la literatura tendió a abordarlos como simples desviaciones “patológicas” respecto de un orden económico legal, o bien como el resultado casi automático de déficits estatales de control y sanción. Sin embargo, los aportes más influyentes en la materia han mostrado que esos mercados deben ser pensados como sistemas con incentivos, reglas, jerarquías, mecanismos de coordinación y modalidades de regulación específicas. Lejos de operar en un vacío normativo, producen sus propios órdenes y se articulan de manera compleja con instituciones formales e informales.

Desde una perspectiva económica, MacCoun y Reuter (2001) subrayaron que los mercados de drogas ilícitas presentan altos niveles de incertidumbre, severas asimetrías de información y costos de transacción particularmente elevados, derivados tanto del riesgo penal como de la imposibilidad de recurrir a mecanismos institucionales ordinarios para hacer cumplir contratos o resolver controversias. La ilegalidad, desde esta perspectiva, no elimina la racionalidad económica, sino que modifica profundamente las condiciones en las que se produce el intercambio. Los actores deben lidiar con problemas de información, reputación, *enforcement* y protección en un entorno donde la judicialización ordinaria de los conflictos resulta imposible o contraproducente.

En este punto, el aporte de autores como Gambetta (1996), Paoli (2003) y Varese (2001, 2011) resulta central. Sus trabajos mostraron que allí donde el Estado no garantiza de manera estable protección, cumplimiento de contratos o resolución de disputas, pueden emerger organizaciones que asumen esas funciones a través de mecanismos extralegales. La violencia, en esos contextos, no es mero exceso ni irrupción anómica, sino una herramienta central de administración y regulación. En mercados ilícitos, el uso selectivo de la coerción puede cumplir funciones similares a las que, en los mercados legales, desempeñan tribunales, organismos reguladores y otros mecanismos administrativos o judiciales.

No obstante, reducir el problema a una simple sustitución del Estado por organizaciones criminales sería insuficiente, especialmente en el contexto latinoamericano. Una parte importante de la literatura regional ha insistido en que las economías ilícitas no deben concebirse como mundos enteramente separados del aparato estatal. Thoumi (1995, 2003), por ejemplo, mostró que la consolidación de economías ilegales en la región andina no puede explicarse exclusivamente por incentivos económicos o por la demanda internacional, sino también por arreglos institucionales, decisiones políticas, formas de tolerancia estatal y vacíos regulatorios que habilitan la expansión de esos mercados. En una línea convergente, Gootenberg (2008) destacó el papel que desempeñaron decisiones estatales, marcos legales, redes comerciales y procesos transnacionales en la conformación histórica de mercados de drogas ilícitas en América Latina. Esta perspectiva conduce a revisar una premisa muy extendida: la idea de que legalidad e ilegalidad constituyen esferas nítidamente separadas. En la práctica, numerosos mercados ilícitos se desarrollan precisamente en los intersticios entre ambas. Operan aprovechando normas, licencias, registros, autorizaciones, vacíos de control, segmentaciones burocráticas y circuitos comerciales formalizados. En esos casos, el Estado no aparece solo como agente represivo, ni solo como actor ausente, sino también como productor de las categorías, permisos y condiciones administrativas que pueden facilitar el surgimiento y sostenimiento de mercados ilícitos.

Esta conceptualización resulta particularmente adecuada para analizar mercados asentados sobre bienes de uso dual o legal. Cuando la mercancía involucrada posee un uso legítimo reconocido, como puede ocurrir con ciertos precursores químicos, medicamentos, combustibles, minerales o componentes tecnológicos, el problema no puede formularse simplemente en términos de clandestinidad versus legalidad. Lo decisivo pasa a ser la forma en que un circuito legal podría llegar a vincularse con un desvío ilegal. En tales contextos, el control estatal adquiere una relevancia estructural, porque define quién puede importar, exportar, producir, comercializar, almacenar o transportar ese tipo de bienes, bajo qué condiciones y con qué niveles de supervisión y control.

El caso de la efedrina es especialmente revelador en este sentido. No se trata de una sustancia prohibida de manera lisa y llana, sino de un insumo farmacéutico cuyo carácter fundamental para la producción de metanfetaminas convierte su regulación en un asunto crítico. La singularidad del caso radica en que la parte inicial del circuito es completamente formal: importación por canales aduaneros regulares, intervención de droguerías y laboratorios, inscripción en registros específicos y autorización por parte de organismos estatales. Este caso obliga a pensar el mercado ilegal no como algo exterior a la institucionalidad, sino como un fenómeno que se apoya precisamente en ella.

Ahora bien, reconocer el papel del Estado no implica afirmar una voluntad única, coherente y centralizada de “producir” el mercado ilegal. Es mejor pensarlo en términos de órdenes híbridos o estatalidades segmentadas, donde diferentes agencias y actores públicos intervienen de manera desigual, a veces contradictoria. Algunas áreas autorizan, otras toleran, otras omiten controlar, otras participan directamente, y otras intentan perseguir o sancionar cuando el problema ya ha alcanzado cierta visibilidad. El resultado no es un Estado monolítico ni totalmente cooptado por organizaciones criminales, sino una configuración institucional porosa, fragmentada y funcionalmente ambigua respecto de la economía ilícita.

En el contexto argentino, esta noción dialoga especialmente bien con los análisis de Marcelo Sain (2017) sobre la existencia de formas de “institucionalidad estatal ilegal”, en las que agencias públicas, estructuras policiales y actores criminales se articulan en esquemas de regulación informal del delito. El caso de la efedrina permite llevar esta idea a un terreno algo distinto: el de un mercado asentado sobre un insumo legal y fuertemente regulado, donde la cuestión no pasa solo por la administración policial del delito, sino también por la operatoria de registros, autorizaciones administrativas, controles aduaneros, fiscalización sanitaria y circuitos comerciales formalizados. En ese sentido, el componente estatal del mercado no se ubica solamente en la protección o cobertura posterior, sino en la propia posibilidad de su génesis.

Desarrollos académicos más recientes han profundizado esta perspectiva. A partir de un estudio comparado de ciudades de Argentina y Brasil, Flom (2022) muestra que los mercados de drogas pueden ser objeto de arreglos informales de regulación estatal contruidos mediante las relaciones entre actores políticos, policías y traficantes, que adoptan modalidades de confrontación, negociación, protección o coexistencia. En una línea convergente, Iazzetta y Gaiero (2024) distinguen entre formas de regulación estatal que operan mediante la aplicación de la ley o al margen de ella, y señalan que la convivencia y competencia entre agencias públicas y grupos criminales puede dar lugar a dinámicas de funcionamiento híbridas. Ambos aportes permiten analizar el mercado ilegal de efedrina sin reducir su emergencia a una mera ausencia o debilidad estatal.

Desde esta perspectiva, el mercado ilegal de efedrina en Argentina puede ser analizado como una configuración institucional específica, en la que han convergido: a) un bien de uso legal con valor extraordinario en el mercado ilícito; b) una estructura burocrática encargada de autorizar y controlar su circulación; c) actores criminales capaces de insertarse en el circuito formal; d) redes transnacionales de producción y distribución de drogas sintéticas; e) formas violentas de resolución de disputas; y f) una respuesta estatal posterior caracterizada por la fragmentación judicial y por cambios regulatorios que alteraron de manera significativa las condiciones del mercado. El interés del caso no reside solamente en su espectacularidad criminal, sino en su capacidad para mostrar cómo la institucionalidad estatal puede devenir parte constitutiva de una economía ilegal.

Estrategia metodológica

El artículo adopta un diseño cualitativo basado en un estudio de caso. El mercado ilegal de efedrina en Argentina se selecciona como un caso revelador, en tanto permite observar con particular nitidez un fenómeno difícil de examinar en otros mercados ilícitos como el desvío a gran escala de un insumo legal, importado mediante canales formales y sometido a regulación estatal, hacia circuitos criminales transnacionales. Su elección, por lo tanto, responde a su valor analítico para estudiar la articulación entre regulación pública, economía legal y mercado ilegal, sin pretender que el caso sea necesariamente representativo de la dinámica que pueda observarse en otras economías ilícitas.

El recorte temporal 2003–2008 comprende la etapa de formación, expansión y posterior crisis del mercado ilegal de efedrina. El período se inicia con el crecimiento exponencial de las importaciones de esa sustancia, asociado a su desvío hacia circuitos ilegales, y concluye en 2008, año en que estas alcanzaron su máximo volumen, se descubrió el laboratorio clandestino de Ingeniero Maschwitz (véase apartado “El laboratorio de Ingeniero Maschwitz y la conexión mexicana”) y ocurrió el triple crimen de General Rodríguez (véase apartado “El triple crimen de General Rodríguez y la violencia como regulación del mercado”). La amplia difusión pública y mediática de estos episodios, junto con las modificaciones posteriores del régimen de control y el traslado de competencias hacia la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), alteraron de manera decisiva las condiciones que habían permitido el funcionamiento del mercado ilegal. Desde 2009, las importaciones se redujeron drásticamente hasta alcanzar volúmenes compatibles con la demanda farmacéutica, lo que produjo una normalización del circuito formal.

La estrategia de investigación se apoya en un conjunto heterogéneo de fuentes. Entre ellas se incluyen sentencias judiciales, actuaciones referidas en expedientes, resoluciones y normas relativas al control de precursores químicos, datos sobre volúmenes de importación, informes oficiales, documentos estadísticos y crónicas periodísticas de investigación. También se utilizan investigaciones científicas relativas al contexto del narcotráfico transnacional, la ruta de la efedrina y la vinculación con actores mexicanos. El uso combinado de este acervo documental permite reconstruir secuencias, actores y relaciones relevantes para el argumento del artículo.

Conviene precisar que el objetivo del trabajo no es reemplazar la determinación judicial de responsabilidades penales individuales ni ofrecer una narración exhaustiva de todas las causas vinculadas con la efedrina. El interés principal es de naturaleza analítica e institucional. En otras palabras, se busca examinar cómo determinadas formas de regulación, control y actuación estatal incidieron en la estructuración del mercado ilegal. Por ello, si bien los expedientes y sentencias resultan centrales como evidencia, el artículo no se limita a seguir la lógica del proceso penal. El hecho de que una conducta no haya podido ser probada en juicio, o de que una línea de investigación haya concluido con sobreseimientos, no agota la pregunta

sobre cómo funcionó el mercado ni elimina la necesidad de analizar las condiciones institucionales que hicieron posible su desarrollo.

Esta distinción entre análisis institucional y responsabilidad penal resulta particularmente importante en contextos de criminalidad compleja. Los procesos judiciales suelen fragmentarse en múltiples expedientes, priorizar la imputación individual sobre el entramado estructural y enfrentar dificultades probatorias considerables cuando los hechos involucran mediaciones burocráticas, redes de intermediación y articulaciones entre actores legales e ilegales. En el caso de la efedrina, la existencia de decenas de causas conexas, la dispersión de responsabilidades entre distintos fueros y juzgados, y la heterogeneidad de resultados judiciales constituyen, precisamente, parte del fenómeno analizado.

El caso presenta asimetrías en el acceso a la información documental, ya que no existe una base pública única que permita reconstruir integralmente las autorizaciones, importaciones, movimientos comerciales, actuaciones administrativas y causas judiciales vinculadas con la efedrina. La documentación se encuentra dispersa entre organismos estatales, expedientes con diferentes niveles de acceso, sentencias e investigaciones periodísticas, y no todos los segmentos del circuito cuentan con el mismo grado de cobertura documental. Para reducir este problema, se triangulan fuentes judiciales, normativas, administrativas, estadísticas y periodísticas, se distinguen los hechos judicialmente acreditados de las hipótesis o reconstrucciones periodísticas y se evita señalar o inferir responsabilidades penales individuales más allá de lo efectivamente establecido en las decisiones judiciales citadas. Estas restricciones limitan parcialmente la reconstrucción exhaustiva del mercado, pero no impiden analizar sus patrones y mecanismos institucionales principales.

Aun con estas limitaciones, el caso de la efedrina ofrece un notable valor analítico. Permite observar la articulación entre mercado legal e ilegal, el rol de organismos regulatorios específicos, la participación de actores privados y públicos, la inserción de redes transnacionales y la forma en que el cambio regulatorio posterior alteró estructuralmente las condiciones de funcionamiento del mercado. En este sentido, más que una mera crónica judicial o policial, el caso funciona como una ventana privilegiada para pensar la relación entre institucionalidad y economías ilícitas en América Latina.

La singularidad del mercado ilegal de efedrina

Efedrina, pseudoefedrina y drogas sintéticas

La efedrina es un alcaloide natural presente en distintas especies vegetales y con aplicaciones conocidas en medicina, especialmente por sus propiedades broncodilatadoras y descongestivas. La pseudoefedrina, químicamente emparentada, cumple funciones similares y ha sido utilizada principalmente en la producción de medicamentos contra resfríos y gripes. El problema radica en que ambos compuestos constituyen precursores clave para la elaboración de metanfetaminas y otras drogas sintéticas de alta demanda en determinados mercados urbanos, particularmente en Estados Unidos y, en menor medida, en otros circuitos de consumo global (Redacción Clarín, 2008; Tapia Garzón, 2008).

A diferencia de la producción de cocaína o heroína, que requiere desde el inicio una cadena básicamente clandestina, la obtención de efedrina y pseudoefedrina para usos farmacéuticos se inserta plenamente en la economía formal. Estas sustancias deben ser producidas o sintetizadas por la industria química y farmacéutica, importadas por canales legales, declaradas ante aduana, registradas ante organismos competentes y utilizadas (al menos formalmente) con fines médicos o industriales autorizados. Precisamente por eso, el mercado ilegal basado en su desvío presenta una fenomenología particular. No se trata de “introducir” una mercancía ilícita al circuito, sino de desviar una mercancía legal hacia un uso ilegal altamente rentable.

Esta condición dual tiene dos consecuencias analíticas decisivas. La primera es que el Estado ocupa un lugar constitutivo en la formación del mercado, ya que es la instancia que autoriza, registra y controla la circulación de la sustancia. La segunda es que la porosidad entre legalidad e ilegalidad resulta especialmente visible: una misma droga puede transitar, en un primer momento, por los carriles más formales de la economía del sector farmacéutico para luego convertirse en insumo clave en la producción de drogas de síntesis para mercados ilícitos.

Volúmenes, rentabilidad e incentivos

La magnitud del negocio de la efedrina en la Argentina de mediados de los años 2000 no puede

comprenderse sin atender al diferencial de rentabilidad entre el circuito legal y el ilegal. Utilizada legalmente para fabricar descongestivos o broncodilatadores, la efedrina poseía un valor relativamente acotado en el mercado farmacéutico. Pero una vez desviada hacia la producción de metanfetaminas o vendida a organizaciones criminales capaces de transformarla en drogas sintéticas, su valor se multiplicaba de manera extraordinaria. El propio fallo que condenó a los autores materiales del triple crimen recogía esta diferencia: mientras el kilo destinado al mercado legal oscilaba entre 90 y 120 dólares, en el circuito ilegal podía alcanzar hasta diez mil dólares (Tribunal Oral en lo Criminal n.º 2 de Mercedes, 2012).

Ese *spread* [diferencial de precios, N. del E.] resulta excepcional en cualquier actividad productiva o financiera lícita. Y es precisamente esa diferencia la que permite entender por qué el negocio atrajo a importadores, droguerías, intermediarios, contrabandistas y redes criminales transnacionales. Cuando un insumo legal puede multiplicar de manera tan abrupta su valor al pasar a un circuito ilícito, la regulación pública del acceso a ese insumo se vuelve una variable crítica. Allí donde los controles son laxos o manipulables, el incentivo para desviar la sustancia puede ser muy alto.

Las cifras de importación disponibles para el período son, en este sentido, contundentes. En 2003 Argentina importó 1.500 kg de efedrina; en 2004, 2.599 kg; en 2005, 3.925 kg; en 2006, 6.100 kg; y en 2007, 20.450 kg. La magnitud del incremento es elocuente: se trata de un salto extraordinario y difícilmente conciliable con las necesidades sanitarias de la población. Ello refuerza la hipótesis de que la mayor parte de la sustancia no se destinaba a usos médicos legítimos. Para dimensionar esos volúmenes, basta señalar que, entre 2000 y 2010, un importante laboratorio utilizó apenas 423 kg de efedrina para producir unas 600.000 unidades de jarabe para la tos y que, según testimonios recogidos en la investigación citada, con un kilogramo del precursor podían fabricarse aproximadamente 20.000 comprimidos de 50 miligramos ("Durante el kirchnerismo", 2016). Según un estudio de la International Narcotics Control Board de las Naciones Unidas, Argentina declaraba necesitar para la elaboración de medicamentos 88 veces más efedrina o pseudoefedrina que Italia, 30 veces más que Chile, siete veces más que Brasil y cinco veces más que Estados Unidos (Gaffoglio, 2008).

La singularidad del caso argentino se vuelve todavía más evidente si se observa lo ocurrido en México. A partir del hallazgo de 205 millones de dólares en efectivo en la mansión del empresario chino-mexicano Zhenli Ye Gon, las autoridades mexicanas endurecieron drásticamente el control sobre la importación legal de efedrina. Esa medida desplazó la demanda criminal hacia otros países capaces de abastecer el insumo. Según distintas investigaciones periodísticas y judiciales, Argentina se volvió entonces un punto especialmente atractivo. Como exhibe la estadística oficial respecto al desarrollo de la industria farmacéutica en Argentina, la ecuación era clara: una amplia red de laboratorios, droguerías y farmacias; canales legales de importación en funcionamiento, controles burocráticos vulnerables y enorme rentabilidad en la reexportación clandestina hacia organizaciones mexicanas dedicadas a la producción de metanfetaminas (González, 2016; INDEC, 2023; Ministerio de Economía de Argentina, 2022; Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial [OEDE], 2018).

Un mercado asentado en la economía formal

El mercado ilegal de efedrina no debe pensarse como una economía subterránea desconectada del resto. Por el contrario, se apoyó de manera decisiva en la existencia de una trama legal de droguerías, laboratorios, importadores, registros administrativos, permisos y despachos aduaneros. Ello no implica que todas las empresas del sector formaran parte del negocio, ni mucho menos. Sí sugiere, en cambio, que las organizaciones criminales encontraron en la estructura productiva y logística de la industria farmacéutica argentina un entorno especialmente apto para esconder, camuflar o legitimar la adquisición de grandes volúmenes de precursores.

En este punto, el caso argentino presenta una afinidad significativa con ciertos mercados ilícitos que se montan sobre economías legales altamente desarrolladas. Las redes criminales no necesitan producir desde cero una infraestructura clandestina completa; pueden insertarse en circuitos legales ya existentes, aprovechar formalidades administrativas, utilizar pantallas empresariales y valerse de operadores acostumbrados a mover mercancías reguladas. El contrabando de efedrina requirió, como analizamos en el apartado teórico, de violencia, sobornos, contactos y encubrimientos. Pero su punto de partida fue un entorno formal: pedidos de importación, inscripciones en registros, autorizaciones oficiales y circulación comercial documentada.

Esta característica vuelve improductivo cualquier análisis que pretenda oponer de forma simple "Estado" y "mercado ilegal". La pregunta decisiva no es solo cómo una red criminal burló al Estado, sino cómo

utilizó, atravesó y se apoyó en procedimientos estatales para acceder legalmente a la sustancia. Ese es, precisamente, el aspecto que convierte al caso en un prisma especialmente útil para pensar la relación entre institucionalidad y economías ilícitas.

La configuración empírica del caso argentino

El laboratorio de Ingeniero Maschwitz y la conexión mexicana

Uno de los primeros episodios que permitió advertir la inserción argentina en la ruta transnacional de la efedrina fue el hallazgo, en julio de 2008, de un laboratorio clandestino en una quinta de Ingeniero Maschwitz, partido de Escobar. A partir de informaciones recibidas por el juez federal Federico Faggionato Márquez y de la vigilancia montada sobre el lugar, una explosión precipitó el allanamiento del predio y la detención de nueve ciudadanos mexicanos y un argentino. Este último, Luis Tarzia, habría actuado como nexo entre los operadores mexicanos y algunos de los empresarios o intermediarios argentinos vinculados al abastecimiento del precursor (“Murió el único argentino detenido”, 2008).

La importancia del caso Maschwitz fue múltiple. En primer lugar, permitió constatar que la Argentina no era solo un lugar de tránsito o reexportación clandestina, sino también un espacio donde se intentaba agregar valor al insumo mediante la producción local de metanfetaminas. En segundo lugar, puso en evidencia la conexión directa entre los cargamentos de efedrina importados legalmente por distintas droguerías y un laboratorio vinculado con ciudadanos mexicanos. Finalmente, reveló que el mercado ilegal no podía explicarse únicamente por el contrabando externo: había también una dimensión doméstica, asentada en la producción local y en la capacidad de las redes criminales para instalar infraestructura dentro del país (González, 2012).

La investigación forense y judicial del caso indicó que la efedrina hallada en Maschwitz se correspondía con partidas importadas desde la India por droguerías argentinas. El punto es crucial: la sustancia no había ingresado clandestinamente, sino por canales legales. El eslabón ilegal no estaba en el ingreso al país, sino en la posterior triangulación, reasignación o desvío. Este dato refuerza la hipótesis central del artículo: la economía ilícita no se montó a espaldas del circuito formal, sino utilizando la cobertura que éste ofreció (Di Nicola, 2008).

Mario Segovia y Jesús Martínez Espinosa: importación, acopio y contrabando

Dos de los nombres más emblemáticos del caso son Mario Roberto Segovia y el mexicano Jesús Martínez Espinosa. Segovia, luego conocido como “el rey de la efedrina”, operaba bajo una identidad falsa (la de Héctor Benítez, un detenido del penal de Sierra Chica) y figuraba inscripto en el registro de importadores de sustancias reguladas de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR). El dato es de una elocuencia extraordinaria: uno de los principales operadores del mercado ilegal había logrado insertarse administrativamente en el propio dispositivo estatal destinado a controlar la circulación de la sustancia.

De acuerdo con la investigación judicial, Segovia habría explicado por sí solo la importación de alrededor de cinco toneladas de efedrina. Parte del negocio consistía en exportar clandestinamente el precursor a México, ocultándolo en cargamentos de azúcar a través de la empresa Sadocks. Los allanamientos vinculados a su operatoria permitieron secuestrar bienes de altísimo valor (vehículos de lujo, lingotes de oro, dinero en efectivo y armas) que revelaban la escala de acumulación asociada al negocio. La Justicia concluyó que se trataba de contrabando agravado y que el volumen de efedrina manejado resultaba incompatible con cualquier uso legal razonable (“Un gran exportador de efedrina”, 2008).

Martínez Espinosa, por su parte, aparece en numerosas reconstrucciones como un representante o articulador del cártel de Sinaloa en la Argentina. Su papel habría sido doble. Por un lado, operar como destinatario y coordinador de cargamentos de efedrina a ser enviados a México. Por otro, impulsar una estrategia más ambiciosa: utilizar el insumo en territorio argentino para la producción local de metanfetaminas, como sugiere el caso del laboratorio de Maschwitz. La asociación entre Segovia y Martínez Espinosa revela el carácter transnacional del mercado y muestra cómo se articulaban empresarios o intermediarios locales con operadores extranjeros vinculados a grandes organizaciones criminales (“El rey (mexicano) de la efedrina”, 2014).

En 2012, el Tribunal Oral Federal n.º 4 de San Martín condenó a Segovia y a Martínez Espinosa a catorce años de prisión por contrabando agravado de aproximadamente 4.400 kilogramos de efedrina. La condena fue ratificada posteriormente por los tribunales de alzada. Más allá de la suerte penal de ambos, el caso mostró con claridad cómo el mercado podía operar a gran escala combinando pantallas empresariales, inscripciones administrativas, transporte formal y contrabando clandestino (Redacción Clarín, 2016a).

El triple crimen de General Rodríguez y la violencia como regulación del mercado

Si el caso Maschwitz permitió observar la dimensión productiva y logística del mercado, el triple crimen de General Rodríguez expuso su dimensión regulatoria violenta. El 13 de agosto de 2008 aparecieron en un zanjón cercano a la ruta 24 los cuerpos de Sebastián Forza, Leopoldo Bina y Damián Ferrón, tres empresarios vinculados a la industria farmacéutica. Las autopsias y la investigación judicial determinaron que habían sido secuestrados, torturados, ejecutados y conservados durante días antes de que sus cuerpos fueran arrojados en el lugar del hallazgo. No se trataba de un homicidio común, sino de una operación de características mafiosas (Amaya, 2015; Tribunal Oral en lo Criminal n.º 2 de Mercedes, 2012).

El caso cobró una centralidad decisiva porque a partir de su repercusión mediática comenzó a desarmarse buena parte de la madeja del tráfico de efedrina. La investigación permitió reconstruir que las víctimas se habían reunido en un centro comercial de la localidad de Avellaneda y luego habían sido trasladadas a Quilmes, donde finalmente fueron asesinadas. Los condenados como autores materiales fueron los hermanos Lanatta y los hermanos Schillaci, quienes recibieron penas de prisión perpetua por privación ilegal de la libertad y homicidio agravado ("El triple crimen", 2015; Amaya, 2015).

Pero el aspecto más relevante para el argumento del presente artículo no reside solo en la autoría material, sino en el móvil atribuido al crimen. De acuerdo con el Tribunal Oral en lo Criminal n.º 2 de Mercedes, el autor intelectual habría sido Esteban Ibar Pérez Corradi, en el marco de una disputa por el control del negocio ilegal de importación, compra, venta y exportación (clandestina) de efedrina. Según la reconstrucción judicial, Forza, Ferrón y Bina estaban buscando vincularse de manera más directa con compradores mexicanos, desplazando o amenazando la posición de otros intermediarios. En otros términos, el triple crimen fue una forma de resolución violenta de una disputa comercial en el marco de un mercado ilegal (Angulo, 2016; González, 2016; Amaya, 2015).

Este punto es crucial porque muestra cómo la violencia cumple en estos mercados funciones análogas a las que, en los mercados legales, cumplen los tribunales comerciales o los mecanismos contractuales de *enforcement*. Allí donde no puede acudir al derecho positivo, los conflictos por pagos, deudas, exclusividad, competencia o acceso a proveedores suelen resolverse mediante secuestros, torturas y asesinatos. El triple crimen no fue un episodio ajeno a la lógica del mercado, sino una de sus formas de regulación interna.

Esteban Pérez Corradi y la reconfiguración de responsabilidades

La figura de Esteban Ibar Pérez Corradi resulta particularmente ilustrativa de la complejidad del caso. Sindicado judicialmente como autor intelectual del triple crimen, prófugo durante años y posteriormente detenido en Paraguay y extraditado a la Argentina, su trayectoria muestra las dificultades del sistema judicial para producir una respuesta uniforme en contextos de criminalidad compleja. Mientras algunos fallos lo presentaban como articulador central de negocios de efedrina y financista de operadores del sector, otras líneas judiciales avanzaban más lentamente o con resultados menos concluyentes respecto de su responsabilidad en el triple homicidio (Redacción Clarín, 2016b).

En noviembre de 2018, el Tribunal Oral Federal n.º 8 condenó a Pérez Corradi a siete años de prisión por comprar toneladas de efedrina para venderlas a narcotraficantes vinculados con cárteles mexicanos. En febrero de 2020, recibió además una condena por lavado de activos en la causa conocida como "mafia de los medicamentos". Sin embargo, la causa relativa a su eventual condición de autor intelectual del triple crimen siguió un derrotero más sinuoso. Este contraste entre diferentes expedientes permite ilustrar algo que excede a la figura de Pérez Corradi: la fragmentación judicial del fenómeno ("Condenaron a Pérez Corradi", 2020; Ruiz, 2018).

Para el argumento del artículo, su caso es relevante por dos razones. La primera es que confirma la existencia de una densa articulación entre mercado farmacéutico, narcotráfico transnacional, lavado de activos y homicidios mafiosos. La segunda es que muestra cómo la judicialización de la criminalidad compleja no siempre logra reconstruir y sancionar de manera integral el entramado institucional y económico sobre el que se asienta el mercado.

Maximiliano Romero y la persistencia de circuitos paralelos

La aparición de Maximiliano Romero varios años después de los principales episodios mediáticos del caso puso de manifiesto que el tráfico de efedrina no había estado monopolizado por un único grupo. A partir de la colaboración de un arrepentido, en 2017 la justicia avanzó sobre una banda paralela vinculada con el contrabando de efedrina hacia México y con el cártel del Golfo. Romero habría importado alrededor de diez toneladas de efedrina desde China e India para reexportarlas de manera ilegal, y habría contado con contactos en la ex Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE) que le habrían permitido mantenerse oculto durante años bajo el alias de “fantasma” (Santoro, 2017; Pizzi, 2017).

El caso Romero resulta particularmente interesante porque expone dos aspectos del mercado. En primer lugar, sugiere que la operatoria fue más amplia y diversificada de lo que pudo captarse inicialmente a través de Segovia, Martínez Espinosa o Pérez Corradi. En segundo lugar, reafirma la posible existencia de vínculos con áreas de inteligencia estatal, lo que resulta consistente con la idea de una estatalidad funcional al negocio. En 2022, Romero fue condenado a ocho años de prisión por comercialización ilegal de precursores para drogas ilícitas, lavado de dinero y falsificación de documento público. Pero su aparición tardía en la escena judicial muestra también que la desarticulación del mercado fue parcial, tardía y fragmentaria (Santoro, 2022; Ministerio Público Fiscal, 2022).

Josué Fuks, droguerías y la zona gris del mercado legal

Otro actor central del caso fue Josué Fuks, vinculado con la firma Farmacéuticos Argentinos S.A. (FASA), uno de los principales proveedores de efedrina a Pérez Corradi. Lo relevante aquí es que FASA operaba dentro del universo empresarial de droguerías y laboratorios formales, aunque arrastraba problemas económicos y vínculos con otras causas como la llamada mafia de los medicamentos. Según diversas investigaciones periodísticas, Fuks contó con una serie de protecciones e irregularidades que le permitieron eludir controles y, finalmente, fugarse a Israel bajo una nueva identidad (Santoro, 2017; Redacción Perfil, 2016).

El derrotero de Fuks y de sus socios muestra hasta qué punto el mercado ilegal se montó sobre estructuras empresariales aparentemente legales. No se trató de “narcos” improvisando importaciones clandestinas, sino de un entramado donde firmas comerciales, registros estatales y operaciones financieras formalizadas podían ser utilizados para abastecer de toneladas de efedrina a redes criminales internacionales. La condena posterior de algunos de sus socios confirma el peso del circuito empresarial en la operatoria del mercado.

En conjunto, los actores y episodios reseñados permiten reconstruir una imagen más compleja y estructurada del caso. Lejos de ser una sucesión de delitos dispersos, el mercado ilegal de efedrina en la Argentina estuvo compuesto por múltiples nodos: importadores, droguerías, laboratorios, intermediarios, operadores logísticos, contactos estatales, redes de inteligencia, policías, aduanas, actores judiciales y organizaciones mexicanas. Esta densidad empírica refuerza la pregunta que guía el artículo: ¿cómo fue posible que una trama de este tipo operara durante años sobre la base de un insumo controlado por el propio Estado?

El papel del Estado en la estructuración del mercado

Regulación habilitante: permisos, registros y volúmenes incompatibles

La primera dimensión del papel estatal en el mercado de la efedrina es la regulación habilitante. La Ley 23.737 y la normativa complementaria establecían que las personas físicas o jurídicas que produjeran, comercializaran, importaran, exportaran o transportaran precursores químicos debían inscribirse en el Registro Nacional de Precursores Químicos. A su vez, el Decreto 2300 de 2002 delegó en la SEDRONAR funciones centrales en materia de control y administración de ese registro. Es decir, existía un marco legal formalmente claro respecto de quién debía supervisar la circulación de la sustancia (Argentina, 1989).

El problema no fue, entonces, la inexistencia total de regulación, sino su funcionamiento concreto. Entre 2004 y 2008, cuando la SEDRONAR tenía bajo su órbita la supervisión del sistema y José Granero conducía el organismo, se importaron 47,6 toneladas de efedrina. Diversas fuentes citadas en el trabajo indican que alrededor de 41 toneladas habrían sido desviadas por personas luego procesadas o condenadas por maniobras de narcotráfico internacional. Más revelador aún: en 2009, cuando el control pasó a la ANMAT, las importaciones se redujeron a apenas 24 kilogramos. El dato no resuelve por sí solo todas las preguntas, pero sí ofrece un indicador contundente: el régimen regulatorio previo y la *performance*

de los funcionarios responsables permitieron la entrada de volúmenes extraordinarios que luego fueron drásticamente limitados bajo otra configuración institucional (Verbitsky, 2014).

La clave analítica reside en no interpretar esta secuencia como una mera “falla” administrativa accidental. El volumen importado era tan desproporcionado respecto de las necesidades sanitarias del país que resulta difícil explicar su autorización en términos de simple desidia o incapacidad. La cuestión no es solo que el Estado no detectó a tiempo un problema; es que la estructura burocrática encargada de autorizar y controlar el ingreso del precursor funcionó de un modo compatible con la expansión del mercado. Por eso la idea de regulación habilitante resulta más productiva que la noción genérica de ausencia de control.

Estatalidad porosa: funcionarios, aduanas, policías e inteligencia

La segunda dimensión es la estatalidad porosa. El caso efedrina no pone de relieve un único núcleo corrupto o una sola agencia capturada, sino una red mucho más extendida y heterogénea de articulaciones entre actores estatales y actores criminales. En las diversas causas y reconstrucciones periodísticas aparecen funcionarios regulatorios, agentes aduaneros, policías, operadores judiciales, miembros de servicios de inteligencia y asesores políticos vinculados de distintas maneras con segmentos del mercado.

El procesamiento dictado en 2014 por la jueza María Servini contra el ex secretario de la SEDRONAR José Granero, el ex subsecretario técnico Gabriel Abboud y el director del Registro Nacional de Precursores Químicos Julio De Orue sintetizaba bien esta cuestión. Según esa resolución, no se trataba de un mero descuido administrativo, sino de una operatoria compatible con una maniobra de narcotráfico internacional. Posteriormente, el expediente atravesó diversas instancias y terminó con el sobreseimiento de los imputados en 2023. Sin embargo, más allá del desenlace penal, la secuencia ilustra la dificultad de sostener que lo ocurrido fue simple torpeza burocrática (Verbitsky, 2014; Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal n.º 1, 2014; Pizzi, 2022, 2023a, 2023b).

A ello se suma la presencia recurrente de policías, aduaneros y agentes de inteligencia en múltiples segmentos del caso. El circuito de la efedrina no solo requería autorizaciones de importación; precisaba también facilitar el movimiento de la sustancia, ocultar cargamentos, proveer cobertura, acceder a información sensible, manipular investigaciones o al menos operar con expectativas razonables de impunidad. En ese sentido, el caso resulta especialmente compatible con la noción de “institucionalidad estatal ilegal”: no un Estado completamente capturado, sino una trama de segmentos estatales que, por acción u omisión, se vuelven funcionales al funcionamiento del mercado.

Esta idea exige, no obstante, evitar simplificaciones. No todo actor estatal involucrado cumple el mismo papel ni interviene del mismo modo. Algunos autorizan administrativamente; otros omiten controlar; otros se benefician de la operatoria; otros procuran investigarla cuando el problema ya se ha vuelto inocultable. La estatalidad aparece, así, segmentada y contradictoria. Precisamente por eso el análisis del caso no debe reducirse a una denuncia moral sobre “la corrupción del Estado”, sino orientarse a comprender cómo ciertas arquitecturas institucionales y ciertas relaciones informales permitieron que el mercado existiera.

Violencia, regulación extralegal y protección pública

La tercera dimensión del papel estatal surge cuando se articula el caso con la violencia interna del mercado. Como se señaló, el triple crimen de General Rodríguez fue una forma de resolución extrema de disputas comerciales dentro del circuito ilegal. Ahora bien, la violencia privada no opera en un vacío: requiere expectativas de protección, zonas de opacidad y, en muchos casos, articulaciones con actores estatales que neutralizan o desvían la capacidad coercitiva pública. Cuando un mercado puede dirimir conflictos mediante secuestros, torturas y homicidios sin ser inmediatamente desarticulado, ello sugiere que la regulación extralegal convive con formas de permisividad o protección institucional.

El caso de la efedrina muestra entonces una combinación específica: por un lado, la posibilidad de utilizar violencia mafiosa para regular el mercado; por otro, la existencia de una trama estatal suficientemente porosa como para no bloquear de manera temprana esa dinámica. En otros términos, la violencia criminal y la institucionalidad estatal no aparecen como mundos separados, sino como dimensiones que se articulan dentro de un mismo campo de relaciones. Esta constatación es importante porque desplaza la explicación desde la idea de “Estado ausente” hacia la de “Estado facilitante”.

Judicialización fragmentada y límites del castigo

La cuarta dimensión del papel estatal concierne a la forma en que el sistema judicial abordó el caso. A

primera vista podría sostenerse que el propio Estado terminó investigando, procesando y condenando a numerosos actores del mercado, lo que relativizaría el argumento sobre su papel estructurante. Sin embargo, una mirada más atenta muestra que la judicialización fue fragmentada, tardía y desigual. Algunas líneas avanzaron con relativa eficacia sobre autores materiales, contrabandistas, empresarios o lavadores; otras se prolongaron durante años, se dispersaron en múltiples expedientes o enfrentaron obstáculos para producir imputaciones sostenibles respecto de funcionarios y coberturas institucionales.

Esta fragmentación no es un dato secundario. Forma parte de la relación entre Estado y mercado ilegal. Cuando una economía ilícita se apoya en circuitos legales, permisos administrativos y mediaciones estatales, las responsabilidades se vuelven más difíciles de individualizar y probar penalmente que en los casos de criminalidad más lineal. Las categorías del derecho penal tienden a privilegiar autorías concretas y hechos delimitados, mientras que la producción institucional del mercado suele distribuirse en una multiplicidad de actos, omisiones, tolerancias y decisiones burocráticas que, consideradas aisladamente, pueden aparecer como ambiguas o insuficientes para fundar condenas.

Desde esta perspectiva, el sobreseimiento posterior de ex funcionarios de la SEDRONAR no resuelve el problema analítico. Más bien recuerda la distancia entre responsabilidad penal e implicación institucional. El hecho de que el sistema judicial no haya logrado convertir determinadas sospechas o indicios en condenas firmes no elimina la evidencia de que el mercado operó durante años con volúmenes incompatibles con cualquier demanda lícita y con fuertes indicios de connivencia entre actores privados ilegales y funcionarios públicos. El análisis institucional debe registrar esa distancia en lugar de borrarla.

Cambio normativo y capacidad estatal de contención

La quinta y última dimensión se refiere a la reconfiguración del régimen de control. El traslado de competencias de la SEDRONAR a la ANMAT fue seguido por una drástica caída de las importaciones de efedrina. Entre los años 2004 y 2008, cuando el control de las importaciones estuvo bajo la órbita de la SEDRONAR, conducida por José Granero, se importaron 47,6 toneladas de efedrina, de las cuales aproximadamente 41 fueron desviadas por personas procesadas o condenadas por maniobras de narcotráfico internacional. En 2009, primer año en que la responsabilidad por el control de la importación de efedrina fue asignada a la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), el volumen se redujo a solo 24 kg. Este dato es especialmente relevante porque muestra que el Estado no solo fue parte del problema; también fue parte decisiva en su resolución o mitigación. En otras palabras, el mismo mercado que había prosperado en un determinado entorno regulatorio se volvió mucho más difícil de sostener cuando ese entorno cambió (Verbitsky, 2014).

La lección que surge de esta secuencia es importante. En mercados ilícitos asentados sobre insumos legales, la regulación pública no es una variable secundaria. El dispositivo estatal que define quién puede importar, cuánto, con qué justificación y bajo qué supervisión es parte constitutiva de la economía del mercado. Si ese dispositivo funciona de manera laxa, permisiva, corrompible o manipulable, el incentivo criminal encuentra una oportunidad extraordinaria. Si, en cambio, el régimen se vuelve más estricto, coordinado y técnicamente exigente, las condiciones de reproducción del mercado pueden alterarse de forma sustantiva.

Esto permite extraer una conclusión de alcance más general: no siempre es la “guerra” contra el narcotráfico ni el puro aumento del castigo penal lo que desarticula un circuito ilegal. En ciertos casos, la clave reside en la modificación del entorno regulatorio que hace posible el acceso al insumo o a la mercancía. El caso de la efedrina ilustra con claridad esta dinámica.

Conclusiones

El mercado ilegal de efedrina en la Argentina ofrece una enseñanza central para el estudio de las economías ilícitas en América Latina: determinados mercados no se desarrollan simplemente en los márgenes del Estado, sino en estrecha vinculación con él. El caso analizado muestra que la expansión del tráfico de efedrina entre 2003 y 2008 no puede explicarse únicamente por la iniciativa de redes criminales, por la existencia de grandes cárteles mexicanos o por episodios puntuales de corrupción. Su consolidación dependió de una configuración institucional más compleja, en la que se articularon regulaciones formales, permisividad burocrática, mediaciones informales, actores estatales y redes criminales transnacionales.

Una de las principales contribuciones del caso es poner de relieve la porosidad entre legalidad e ilegalidad. La efedrina no era una mercancía prohibida en sí misma, sino un insumo legal de uso dual, estratégico tanto para la industria farmacéutica como para la producción de metanfetaminas. Esa doble condición obligó a las organizaciones criminales a insertarse en circuitos legales de importación, distribución y registro. Y obligó también a la investigación a mirar menos hacia la idea de “clandestinidad pura” y más hacia los procedimientos estatales que habilitaban la circulación inicial de la sustancia. En otras palabras, el mercado ilegal no se asentó al margen de la regulación pública, sino aprovechando sus grietas y debilidades.

El caso argentino sugiere, además, que la categoría de debilidad estatal resulta insuficiente si se la utiliza de manera abstracta. El problema no es simplemente que el Estado sea débil, sino cómo interviene, qué controla, qué tolera, qué habilita y cómo distribuye sus capacidades entre prevención, administración e investigación criminal. Durante el período analizado, la estructura estatal encargada de regular precursores químicos funcionó de una manera compatible con la expansión del mercado. Más tarde, un cambio en la arquitectura regulatoria alteró drásticamente esa compatibilidad. Esto indica que el Estado es un conjunto de dispositivos cuya forma concreta de funcionamiento puede favorecer u obstaculizar una economía ilícita.

La reconstrucción del caso también permite observar otra cuestión relevante para la región: la articulación entre criminalidad compleja y estatalidad segmentada. No hubo un único actor estatal ni una única modalidad de participación pública. Lo que aparece es más bien una pluralidad de agencias y mediaciones: registros administrativos, aduanas, policías, servicios de inteligencia, operadores judiciales y funcionarios políticos, cada uno ocupando posiciones distintas en la trama. Esa heterogeneidad vuelve más compleja la investigación y, al mismo tiempo, más precisa la conclusión analítica: la relación entre Estado y economía ilícita no adopta necesariamente la forma de una captura total, sino la de una articulación desigual, opaca y funcional entre distintos segmentos institucionales.

En este punto, el caso de la efedrina aporta algo más que una historia particularmente escandalosa del narcotráfico argentino. Permite pensar un tipo de economía ilícita cada vez más relevante en el mundo contemporáneo: aquella que se monta sobre bienes legales, cadenas logísticas formalizadas, industrias complejas y regulaciones estatales especializadas. En estos mercados, la línea divisoria entre economía legal e ilegal se vuelve especialmente inestable, y la pregunta por el papel del Estado se vuelve ineludible.

Por último, la experiencia analizada sugiere que la capacidad estatal para limitar ciertos mercados ilícitos no depende exclusivamente del aumento del castigo penal. La persecución judicial resultó importante, pero parcial, tardía y fragmentada. Lo que alteró de modo más sustantivo las condiciones fue la modificación del régimen de control de la sustancia. En ese sentido, el caso invita a reconsiderar la centralidad de la regulación pública en el estudio y tratamiento de economías ilícitas asentadas sobre insumos legales. Allí donde la mercancía o el precursor atraviesan necesariamente circuitos formales, la arquitectura regulatoria no es un detalle técnico: es parte de la resolución o mitigación del problema.

Referencias bibliográficas

- Amaya, S. (2015, 30 de diciembre). Triple crimen: Cronología del caso que derivó en la escandalosa fuga. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/seguridad/triple-crimen-cronologia-del-caso-que-derivo-en-la-escandalosa-fuga-nid1858048/>
- Angulo, M. (2016, 12 de febrero). Por qué Pérez Corradi fue considerado el autor intelectual del triple crimen de General Rodríguez. *Infobae*. <https://www.infobae.com/2016/02/12/1789617-por-que-perez-corradi-fue-considerado-el-autor-intelectual-del-triple-crimen-general-rodriguez/>
- Argentina. (1989). Ley 23.737. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/138/texact.htm>
- Caulkins, J. P., & Reuter, P. (1998). What price data tell us about drug markets. *Journal of Drug Issues*, 28(3), 593–612. <https://doi.org/10.1177/002204269802800302>
- Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. (2022). *Informe sobre la oferta de drogas en las Américas 2022*. Organización de los Estados Americanos. <https://www.oas.org/ext/es/seguridad/publicaciones/program/35>
- Condenaron a Pérez Corradi por lavado, pero dieron cumplida la pena y sigue preso por otra sentencia. (2020, 11 de febrero). *Télam*.
- Di Nicola, G. (2008, 30 de agosto). ¿Cuál fue la ruta de la efedrina desde la India hasta Maschwitz? *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/cual-fue-la-ruta-de-la-efedrina-desde-la-india-hasta-maschwitz-nid1044851>
- Durante el kirchnerismo se importaron hasta 20 toneladas de efedrina por año. (2016, 25 de junio). Los Andes. <https://www.losandes.com.ar/durante-el-kirchnerismo-se-importaron-hasta-20-toneladas-de-efedrina-por-ano>
- El rey (mexicano) de la efedrina. (2014). *El Universal*.
- El triple crimen de General Rodríguez: Las víctimas, los hechos, la investigación y los implicados. (2015, 4 de agosto). *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-triple-crimen-de-general-rodriguez-las-victimas-los-hechos-la-investigacion-y-los-implicados-nid1816069/>
- Flom, H. (2022). *The informal regulation of criminal markets in Latin America*. Cambridge University Press.
- Gaffoglio, L. (2008, 31 de agosto). No se controla el 80% de la efedrina que se importa. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/no-se-controla-el-80-de-la-efedrina-que-se-importa-nid1045048>
- Gambetta, D. (1996). *The Sicilian Mafia: The business of private protection*. Harvard University Press.
- González, C. (2012, 10 de agosto). De Argentina a México: Todo sobre el juicio por la ruta de la efedrina. *Cosecha Roja*. <http://cosecharoja.org/de-argentina-a-mexico-todo-sobre-el-juicio-por-la-ruta-de-la-efedrina/>
- González, C. (2013). *Narcosur: La sombra del narcotráfico mexicano en la Argentina*. Marea.
- González, C. (2016). *Narcofugas: De México a la Argentina, la larga ruta de la efedrina*. Marea.
- Gootenberg, P. (2008). *Andean cocaine: The making of a global drug*. University of North Carolina Press.
- Iazzetta, M., & Gaiero, M. (2024). Regulación estatal del crimen y órdenes sociales híbridos: Apuntes sobre Estado y narcotráfico en América Latina. *Revista Euro Latinoamericana de Análisis Social y Político (RELASP)*, 5(9), 130–146. <https://doi.org/10.35305/rr.v5i9.149>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2023). *Cuentas nacionales: Valor agregado bruto por sector de actividad (CIIU Rev. 4), cuadro 1.3*.

- Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal n.º 1. (2014, 19 de julio). *Auto de procesamiento en la causa sobre importación y desvío de efedrina* [Resolución judicial]. <https://contenidos2.tn.com.ar/2014/07/18/granero.pdf>
- MacCoun, R. J., & Reuter, P. (2001). *Drug war heresies: Learning from other vices, times, and places*. Cambridge University Press.
- Ministerio de Economía de Argentina. (2022). *Informes productivos sectoriales: Industria farmacéutica*.
- Ministerio Público Fiscal. (2022, 28 de marzo). Condenaron a tres hombres a penas de entre 3 y 8 años de prisión por comercio de efedrina, lavado de activos y falsificación de documento público. <https://www.fiscales.gob.ar/criminalidad-economica/condenaron-a-tres-hombres-a-penas-de-entre-3-y-8-anos-de-prision-por-comercio-de-efedrina-lavado-de-activos-y-falsificacion-de-documento-publico/>
- Murió el único argentino detenido en el caso que investiga la ruta de la efedrina. (2008, 31 de diciembre). *Ámbito*. <https://www.ambito.com/murio-el-unico-argentino-detenido-el-caso-que-investiga-la-ruta-la-efedrina-n3535847>
- Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial. (2018). *Cadena de valor farmacéutica*. Ministerio de Producción y Trabajo.
- Paoli, L. (2003). *Mafia brotherhoods: Organized crime, Italian style*. Oxford University Press.
- Pizzi, N. (2017, 11 de agosto). Tres arrepentidos, una cuenta en Paraguay y un DJ millonario: Las nuevas pistas de la efedrina. *Infobae*. <https://www.infobae.com/politica/2017/08/11/tres-arrepentidos-una-cuenta-en-paraguay-y-un-dj-millonario-las-nuevas-pistas-de-la-efedrina/>
- Pizzi, N. (2022, 14 de diciembre). Tráfico de efedrina: El juicio contra los ex funcionarios finalmente arrancaría en 2023. *Infobae*. <https://www.infobae.com/politica/2022/12/14/trafico-de-efedrina-el-juicio-contralos-ex-funcionarios-finalmente-arrancaria-en-2023/>
- Pizzi, N. (2023a, 24 de septiembre). Tráfico de efedrina: El juicio contra los ex funcionarios de la SEDRONAR quedó a un paso de caerse. *Infobae*. <https://www.infobae.com/judiciales/2023/09/24/trafico-de-efedrina-el-juicio-contralos-ex-funcionarios-de-la-sedronar-queda-a-un-paso-de-caerse/>
- Pizzi, N. (2023b, 11 de diciembre). Se cayó el juicio contra los ex funcionarios de la SEDRONAR por el tráfico de efedrina. *Infobae*. <https://www.infobae.com/judiciales/2023/12/11/se-cayo-el-juicio-contralos-ex-funcionarios-de-la-sedronar-por-el-trafico-de-efedrina-durante-los-gobiernos-de-cristina-y-nestor-kirchner/>
- Redacción Clarín. (2008, 15 de agosto). Efedrina: De medicina china a su uso como estimulante. *Clarín*. https://www.clarin.com/policiales/efedrina-medicina-china-uso-estimulante_0_ryQJlh06tx.html
- Redacción Clarín. (2016a, 30 de junio). Confirman la condena al “Rey de la Efedrina”, una causa que roza al Triple Crimen. *Clarín*. https://www.clarin.com/policiales/confirman-condena-rey-efedrina-causa-roza-triple-crimen_0_rJQMFZml.html
- Redacción Clarín. (2016b, 19 de junio). Detuvieron en Paraguay a Pérez Corradi por el triple crimen. *Clarín*. https://www.clarin.com/politica/detuvieron-paraguay-corradi-triple-crimen_0_VyCIXc1HZ.html
- Redacción Perfil. (2016, 26 de junio). Fuks, otro prófugo a quien dejaron escapar. *Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/politica/fuks-otro-profugo-a-quien-dejaron-escapar-0089.phtml>
- Reuter, P., & Trautmann, F. (Eds.). (2009). *A report on global illicit drug markets 1998–2007*. Trimbos Institute/RAND Europe, European Commission. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c9186222-8d7a-454d-8d52-6323318c742d/language-en>
- Ruiz, I. (2018, 13 de noviembre). Condenan a Pérez Corradi a siete años de prisión por el tráfico de 19 toneladas de efedrina en cuatro años. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/condenan-perez-corradi-siete-anos-prision-trafico-nid2191284/>
- Sain, M. (2017). *¿Por qué preferimos no ver la inseguridad (aunque digamos lo contrario)? Siglo XXI*.

- Santoro, D. (2017, 8 de junio). Cayó el cerebro del contrabando de efedrina a México. *Clarín*. https://www.clarin.com/politica/cayo-cerebro-contrabando-efedrina-mexico_0_B1Fko7wfZ.html
- Santoro, D. (2022, 30 de marzo). Condenaron a una banda por contrabando de efedrina. *Clarín*. https://www.clarin.com/politica/condenaron-banda-contrabando-efedrina-gobiernos-k_0_sJbZNdHcpt.html
- Tapia Garzón, L. (2008, 4 de septiembre). El fácil proceso de convertir efedrina en droga poderosa. *Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/sociedad/el-facil-proceso-de-convertir-efedrina-en-droga-poderosa-por-ltapia-garzon-20080904-0028.phtml>
- Thoumi, F. E. (1995). *Political economy and illegal drugs in Colombia*. Lynne Rienner Publishers.
- Thoumi, F. E. (2003). *Illegal drugs, economy, and society in the Andes*. Woodrow Wilson Center Press; Johns Hopkins University Press.
- Tribunal Oral en lo Criminal n.º 2 de Mercedes. (2012). *Sentencia en la causa conocida como "triple crimen de General Rodríguez"*. <https://es.scribd.com/doc/120719172/Triple-Crimen-sentencia-completa>
- Un gran exportador de efedrina. (2008, 24 de diciembre). *Página/12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-117283-2008-12-24.html>
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2023). *World Drug Report 2023*. <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/world-drug-report-2023.html>
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2024). *World Drug Report 2024*. <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/world-drug-report-2024.html>
- U.S. Department of State. (2024). *International Narcotics Control Strategy Report*. <https://2021-2025.state.gov/international-narcotics-control-strategy-reports/?safe=1>
- Varese, F. (2001). *The Russian Mafia: Private protection in a new market economy*. Oxford University Press.
- Varese, F. (2011). *Mafias on the move: How organized crime conquers new territories*. Princeton University Press.
- Verbitsky, H. (2014, 3 de agosto). Más vale tarde. *Página/12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-252164-2014-08-03.html>

Sobre el autor

Juan Estanislao López Chorne es economista, especialista en relaciones internacionales y doctor en Seguridad Internacional. Es profesor e investigador de la Universidad Nacional de Quilmes, donde desarrolla actividades académicas vinculadas con la economía, la defensa, la seguridad y las relaciones internacionales. Se graduó como Licenciado en Economía en la Universidad Torcuato Di Tella y obtuvo una Maestría en Relaciones Internacionales en FLACSO Argentina. Posteriormente se doctoró en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de España. A lo largo de su trayectoria combinó la actividad académica con responsabilidades de gestión pública en áreas estratégicas del Estado argentino. Fue Subsecretario de Planeamiento Estratégico y Política Militar del Ministerio de Defensa y Subsecretario de Planeamiento Estratégico del Ministerio de Seguridad. Entre 2015 y 2019 se desempeñó como jefe de asesores de la Presidencia de la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados. Entre 2019 y 2023 fue Director Nacional de Cooperación para el Mantenimiento de la Paz del Ministerio de Defensa. Su trabajo profesional y académico se ha concentrado especialmente en políticas de defensa y seguridad pública, relaciones internacionales y operaciones de paz.

Cómo citar: López Chorne, J. (2026). Institucionalidad y mercados ilegales: el rol del Estado en la estructuración del tráfico de efedrina en Argentina. *Allá Ité. Territorio y cultura en América*, 1(2), 1–17. <https://doi.org/10.18294/allaite.2026.6316>

Recibido: 09/04/2026

Aceptado: 14/08/2026

Publicado: 07/09/2026

