

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad



Narcopolítica (II)



Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Enero 2025 - No. 41

URVIO está incluida en los siguientes índices, bases de datos y catálogos:

- Emerging Sources Citation Index (ESCI). Índice del Master Journal List de Thomson Reuters.
- SciELO Ecuador. Biblioteca electrónica.
- Redalyc. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal.
- ERIH PLUS, European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences. Índice de referencias.
- JournalTOCS. Base de datos.
- Directory of Research Journals Indexing (DRJI). Directorio.
- Actualidad Iberoamericana. Índice internacional de revistas.
- CLASE, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades. Base de datos bibliográfica.
- Directorio LATINDEX, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.
- DIALNET, Universidad de La Rioja. Plataforma de recursos y servicios documentales.
- EBSCO. Base de datos de investigación.
- FLACSO-ANDES, Centro digital de vanguardia para la investigación en ciencias sociales - Región Andina y América Latina - FLACSO, Ecuador. Plataforma y repositorio.
- REDIB, Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. Plataforma.
- MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas). Base de datos.
- LatAm Studies. Estudios Latinoamericanos. Base de datos.
- Google académico. Buscador especializado en documentación académica y científica.



URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad
Número 41, enero 2025
Quito - Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, se edita desde 2007 y es una publicación electrónica cuatrimestral (desde 2020) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Ecuador, y de la Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (Relasedor). Es una publicación arbitrada que utiliza el sistema de revisión externo doble ciego, conforme a las normas de publicación del estilo Chicago, versión Chicago Deusto. La revista se edita en español, además de interfaz, títulos, resúmenes y palabras clave en inglés y portugués. Cada trabajo se identifica con un DOI (Digital Object Identifier System).

Disponible en:

<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/indx.php/URVIO>

Información estadística sobre tasas de aceptación e internacionalización en Urvio #41

- Número de trabajos recibidos: 13 manuscritos.
- Número de trabajos aceptados publicados: 7.
- Índice de aceptación de manuscritos: 53,8 %
- Índice de rechazo de manuscritos: 46,15 %.
- Número de revisores internacionales: 21
- Número de revisores nacionales: 3
- Internacionalización de revisores: 6
(Argentina, Chile, Ecuador, España. México, Paraguay).
- Internacionalización de autores: 6 países
(Argentina, Chile, Ecuador, España. México, Paraguay).

Redes sociales

 @revistaurvio

 @revista_URVIO

 Blog: <https://revistaurvio.wordpress.com/>

 Academia.edu: <https://flacso.academia.edu/RevistaUrvio>



FLACSO
ECUADOR



RELASEDOR
Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad
y Delincuencia Organizada

El Comité Editorial de URVIO decidirá la publicación o no de los trabajos recibidos, sobre los cuales no se comprometerá a mantener correspondencia. Los artículos serán sometidos a la evaluación de expertos mediante el sistema de doble ciego. Las opiniones y comentarios expuestos en los trabajos son de responsabilidad estricta de sus autoras y autores, y no reflejan la línea de pensamiento de FLACSO, sede Ecuador. Los artículos publicados en URVIO son propiedad exclusiva de FLACSO, sede Ecuador. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos siempre que se cite como fuente a URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad.

Editor Jefe (Editor in Chief)

Dr. Fredy Rivera Vélez, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador.

Editor Asociado (Associate Editor)

- Dra. Grace Jaramillo, University of British Columbia, Canadá.
- Mg. Liosday Landaburo Sánchez, Universidad de Salamanca, España.
- Dr. Martin Scarpacci, Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil.
- Dr. Daniel Pontón, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador.
- Dr. Daniel Sansó-Rubert, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), España.

Cuidado de la edición

Mg. Liosday Landaburo Sánchez, Universidad de Salamanca, España.

Consejo Científico Internacional (International Scientific Council)

- Dra. Adele Norris, University of Waikato, Nueva Zelanda.
- Dr. Alejandra Otamendi, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Gustavo Díaz Matey, Universidad Complutense de Madrid, España.
- Dra. Sara Makowski Muchnik, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México.
- Dr. Marco Cepik, Universidad Federal de Río Grande do Sul (UFRGS), Brasil.
- Dra. Julia Pulido Gragera, Universidad Europea de Madrid, España.
- Dr. Markus Gottsbacher, Universidad de Viena, Austria.
- Dr. Andrés de Castro García, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), España.
- Dr. Haluk Karadag, Universidad de Baskent, Turquía.

Consejo Internacional de Revisores (International Review Board)

- Dr. Geoffrey Pleyers, Universidad de Lovaina, Bélgica.
- Dr. Marco Méndez, Universidad Nacional de Costa Rica, Costa Rica.
- Dra. Karina Mouzo, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Cristián Doña-Reveco, University of Nebraska at Omaha, Estados Unidos.
- Dra. Ana J. Bengoa, Universidad de Valparaíso, Chile.
- Dra. Gracia M. Imbertson, Universidad Autónoma de Chiapas, México.
- Dr. Guillem Colom, Universidad Pablo de Olavide, España.
- Dr. Carlos Brito, Universidad Complutense de Madrid, España.
- Mg. Nicolás Alvarez, Center for Higher National Studies, Ministry of Defense, Uruguay.
- Dr. Lester Cabrera, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
- Dr. Iván Poczynok, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dra. Carolina Sancho, Universidad Autónoma de Chile, Chile.

- Dra. Ainhoa Vázquez, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dra.(c) Nelly E. Reséndiz, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dra. Laura Loeza, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dra. María Eva Muzzopappa, Universidad Nacional de Río Negro, Argentina.
- Dra. Rut Diamint, Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.
- Dra. Liudmila Morales Alfonso, Universidad de Salamanca, España.
- Dr. Juan Antonio Rodríguez, Universidad de los Andes, Venezuela.
- Dra(c). Viviana García Pinzón, Universidad de Marburg, Alemania.
- Dra. Jenny Torres Olmedo, Escuela Politécnica Nacional, Ecuador.
- Dra. Tania Rodríguez Morales, Universidad de Santo Tomás, Colombia.
- Dra. Alma Trejo Peña, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dr. Juan Carlos Sandoval, Universidad de Alicante, España.
- Dra. Alice Martini, Scuola Superiore Sant'Anna, Italia.
- Dra. Evelyn Louyse Godoy Postigo, Universidade Federal de São Carlos, Brasil.
- Dr. Pedro Díaz Polanco, Universidad Austral, Chile.
- Dr. Freddy Crespo, Universidad de los Andes, Venezuela.
- Dra. Rita Gradaille Pernas, Universidad de Santiago de Compostela, España.
- Mg. Alejandro Romero Miranda, Universidad La República, Chile.
- Dr. Sergio Gabriel Eissa, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Luis Ignacio García Sigman, Universidad de Belgrano, Argentina.
- Dr(c). Luiz Coimbra, Organización de Estados Americanos (OEA), Estados Unidos.
- Dra. Beverly Estela Castillo Herrera, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua.
- Dr. Sergio Salazar Araya, Universidad de Costa Rica.
- Dra. Mariana Albuquerque Dantas, Universidade Federal Rural de Pernambuco, Brasil.
- Dr. Johan Avendaño Arias, Universidad Nacional de Colombia.
- Dra. Roberta Camineiro Baggio, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil.
- Dra. María Eugenia Suárez de Garay, Universidad de Guadalajara, México.
- Dra. Valeria Guarneros Meza, De Montfort University, Reino Unido.
- Dr. Moisés Garduño García, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dr. Adrián Raúl Restrepo Parra, Universidad de Antioquia, Colombia.
- Dr. Christopher Birkbeck, University of Wales, Reino Unido.
- Dr. Víctor Brangier Peñailillo, Universidad Bernardo O'Higgins, Chile.
- Dra. Emilse Eliana Calderón, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

- Dr(c). Santiago Lujan Cunial, University of Pennsylvania, Estados Unidos.
 - Dra. Angela Toso Milos, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile.
 - Dr. Silvano De la Torre Barba, Universidad de Guadalajara, México.
 - Dra. Claudia Torres Rodríguez, Universidad de Guadalajara, México.
 - Dr. Oscar Rodríguez Chávez, El Colegio de la Frontera Norte, México.
 - Dra. Paloma González del Miño, Universidad Complutense de Madrid, España.
 - Dra. Sandra Colombo, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN), Argentina.
 - Dr. Fernando Gil Villa, Universidad de Salamanca, España.
 - Dr. Mauricio Manchado, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
 - Dr. Miguel Medina Abellán, Universidad Abat Oliba - Centro de Estudios Universitarios, España.
 - Dr. William H. Godnick, Centro de Estudios de Defensa William J. Perry/Universidad Nacional de Defensa, Estados Unidos.
 - Dr(c). Dhyana Stephania Serrano Suárez, Universidad de León, España.
 - Dr. Víctor M. Martín Solbes, Universidad de Málaga, España.
 - Dr. Edgar Ortiz Arellano, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
 - Dra. Ángela Iranzo Dosdad, Universidad Autónoma de Madrid (UAM), España.
 - Dra. Rosa María Marcuzzi, Universidad Nacional del Litoral, Argentina.
 - Dra. Kenia María Ramírez Meda, Universidad Autónoma de Baja California, México.
 - Dra. Lenny Liz-Rivas, Universidad Nebrija, España.
 - Dra. Karen Isabel Manzano Iturra, Universidad San Sebastián, Chile.
 - Dra. Teresa de Jesús Portador García, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), México.
 - Dr. Gonzalo Basile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede República Dominicana.
 - Dra. Laura Glanc, Instituto Universitario de Gendarmería Nacional (IUGNA), Argentina.
 - Dr. Éric Lair, Uniminuto, Colombia.
 - Dr. Alejandro Frenkel, Universidad Nacional de San Martín - CONICET, Argentina.
 - Dra. Sandra Kanety Zavaleta Hernández, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
 - Dr. Sergio Peña Medina, El Colegio de la Frontera Norte, México.
 - Dr. Giuliano Bifolchi, Special Eurasia.
 - Dr. Rubén Laufer, Centro de Investigaciones Históricas, Económicas, Sociales y de Relaciones Internacionales (CIHESRI), Universidad de Buenos Aires, Argentina.
 - Dr. Santiago Galar, Instituto de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de La Plata, CONICET, Argentina.
 - Dra. Angélica Rosas Huerta, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México.
 - Dr. Valery N. Konyshv, Saint-Petersburg State University, Russia.
 - Dra. María José Castaño, Universidad Pontificia Comillas, España.
 - Dra. Patricia Britos, Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina.
 - Dr. Vasily K. Belozarov, Universidad Estatal Lingüística de Moscú, Rusia.
 - Dr. Miguel Ángel Esteban Navarro, Universidad de Zaragoza, España.
 - Dr. Antonio Muñoz Cañavate, Universidad de Extremadura, España.
 - Dr. Daniel Ortega Ortigoza, Universitat Autònoma de Barcelona, España.
 - Dra. Loreta Telleria Escobar, Observatorio de Democracia y Seguridad, Bolivia.
 - Dr. Juan Antonio Del Monte Madrigal, El Colegio de la Frontera Norte, México.
 - Dr. María José Galvis Doménech, Universidad de Valencia, España.
 - Dr. Alberto Pintado Alcázar, Universidad de Murcia, España.
 - Dr. Jonatan Badillo Reguera, Universidad La Salle-Condesa, México.
 - Dr. Daniel Morales Ruvalcaba, Sun Yat-sen University, China.
 - Dra. Bárbara Sordí Stock, Universidad de Sevilla, España.
 - Dra. Virginia Arango Durling, Universidad de Panamá.
 - Dr. Pierre Gaussens, El Colegio de México.
 - Dra. Mariana Andrea Giaretto, Universidad Nacional del Comahue, Argentina.
 - Dr. Bernardino Benito, Universidad de Murcia, España.
 - Dr. José Luis Cisneros, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México.
 - Dr. Antonio Fuentes Díaz, Universidad Autónoma de Puebla, México.
 - Dr. Mariano Melotto, Universidad Nacional de Tierra del Fuego Antártida e Islas del Atlántico Sur, Argentina.
 - Dr. Salvador Maldonado Aranda, El Colegio de Michoacán, México.
 - Dr. J. Gerardo Castillo-Carrillo, Universidad Iberoamericana-Puebla, México.
 - Dra. Mariana Paula Torrero, Universidad de la Defensa Nacional, Argentina.
 - Dra. Loreto Quiroz Rojas, Universidad de O'Higgins, Chile.
 - Dra. María Teresa Martínez Almanza, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México.
 - Dr. Fernando Arlettaz, Universidad de Zaragoza, España.
 - Dr. John P. Sullivan, University of Southern California, Estados Unidos.
- Redes y Consejo Técnico**
(Social Media and Technical Board)
- Mg. Gabriela Ríos, Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL), Ecuador.
- Imagen de portada y carátulas**
- Kira Hoffmann/pixabay
- Diagramación**
- Unidad de diseño - FLACSO, sede Ecuador
- Dirección**
- FLACSO, sede Ecuador
Calle Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro.
Quito, Ecuador
www.flacso.edu.ec
Telf.: (593 2) 2946800, extensión 3673



Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Enero 2025 - No. 41

Tema Central

- De narcopolítica a mafia. Evolución de la relación
entre crimen organizado y política en Paraguay 8-29
Marcello Lachi y Juan A. Martens
- Narcotráfico en la ciudad de Rosario: su abordaje desde las capacidades
estatales del gobierno federal 30-46
Cristian-Facundo Morales
- Gobernanza criminal y capacidad estatal en México: apoyo ciudadano
a los pactos político-delictivos 47-65
Alan-Salvador Hernández-Morales, Miguel-Eduardo Alva-Rivera y Héctor Sandoval-Vargas

Misceláneos

- Tensiones en torno al despliegue policial de proximidad
en barrios populares de Buenos Aires (2020-2021) 67-85
Leandro Gamallo y Joaquín Zajac
- Asesinados en otro municipio: vectores del homicidio doloso en México 86-108
Guillermo San-Román-Tajonar
- Análisis de la productividad policial: un caso aplicado al Ecuador. 109-128
Marcos Sánchez-Calderón, Aurelia Valiño-Castro y Cristián Gutiérrez-Rojas

Estudios Globales

- Discursos y prácticas gubernamentales en torno al narcotráfico
en la provincia de Buenos Aires (2015-2019) 130-147
Pablo Navarro-Urquiza
- Normas de publicación de Urvio. Revista Latinoamericana
de Estudios de Seguridad. 149-158



Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Enero 2025 - No. 41

Central topic

- From narco-politics to mafia. Evolution of the relationship
between organized crime and politics in Paraguays 8-29
Marcello Lachi and Juan A. Martens
- Drug trafficking and politics. Management of public security
and violence in Rosario, Argentina (2013-2015) 30-46
Marco Iazzetta y Marco Gaiero
- Criminal governance and state capacity in Mexico:
Citizen support for political-criminal pacts. 47-65
Alan-Salvador Hernández-Morales, Miguel-Eduardo Alva-Rivera and Héctor Sandoval-Vargas

Miscellaneous

- Tensions around community police deployment in
grassroots neighborhoods of Buenos Aires during the COVID-19 pandemic 67-85
Leandro Gamallo and Joaquín Zajac
- Murdered in Another Municipality: Vectors of Homicide in Mexico 86-108
Guillermo San-Román-Tajonar
- Analysis of police productivity: a case study applied to Ecuador 109-128
Marcos Sánchez-Calderón, Aurelia Valiño-Castro and Cristián Gutiérrez-Rojas

Global Studies

- Governmental discourses and practices around drug trafficking
in the province of Buenos Aires (2015-2019) 130-147
Pablo Navarro-Urquiza
- Normas de publicación de Urvio. Revista Latinoamericana
de Estudios de Seguridad. 149-158



Tema Central

Narcotráfico y política. Gestión de la seguridad pública y violencia en Rosario, Argentina (2013-2015)

Drug trafficking and politics. Management of public security and violence in Rosario, Argentina (2013-2015)

Marco Iazzetta¹ y Marco Gaiero²

Recibido: 20 de mayo de 2024

Aceptado: 1 de agosto de 2024

Publicado: 15 de enero de 2025

Resumen

Introducción: el narcotráfico constituye una problemática vinculada al desarrollo de mercados ilegales de drogas, gestionados por grupos criminales y con altos niveles de violencia. Dicha situación representa un desafío para los Estados latinoamericanos, que se encargan de implementar medidas en materia de seguridad pública para abordar este fenómeno criminal. **Objetivo:** el artículo analiza la gestión de la seguridad pública del gobierno provincial del Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS) de Santa Fe durante el periodo 2013-2015. **Metodología:** la investigación se basa en un estudio de caso de carácter cualitativo. **Conclusión:** el aumento sostenido de la violencia relacionada con el narcotráfico y el escándalo público que esto generó llevó a las autoridades del FPCyS a adoptar una estrategia caracterizada por la escenificación de las acciones de gobierno, la promoción de una reforma policial a partir de parches institucionales y la delegación del gobierno de la seguridad en la Policía de la provincia.

Palabras clave: delegación; escenificación; narcotráfico; seguridad pública; policía; violencia.

Abstract

Introduction: drug trafficking is a problem linked to the development of illegal drug markets, managed by criminal groups and with high levels of violence. This situation represents a challenge for Latin American states, which are responsible for implementing public security measures to tackle this criminal phenomenon. **Objective:** the article analyses the public security management of the provincial government of the Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS) of Santa Fe during the period 2013-2015. **Methodology:** the research is based on a qualitative case study. **Conclusion:** the sustained increase in violence related to drug trafficking and the public outrage that this generated, led the FPCyS authorities to adopt a strategy characterised by the staging of government actions, the promotion of a police reform based on institutional patches and the delegation of security governance to the Provincial Police.

Keywords: Delegation; drug trafficking; police; public security; staging; violence.

¹ Facultad de Ciencia Política y RR.II de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Argentina, marco.iazzetta@fcpolit.unr.edu.ar, orcid.org/0000-0002-8895-3847

² CONICET, Facultad de Ciencia Política y RR.II de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Argentina, gaiero47@gmail.com, orcid.org/0009-0002-7681-234X

Introducción

El narcotráfico constituye una problemática central en la agenda mundial, con un impacto significativo y creciente sobre los Estados y las sociedades. Los Informes Mundiales sobre Drogas de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) destacan constantemente esta realidad, y evidencian tanto el crecimiento exponencial del consumo de sustancias ilícitas a nivel global como la magnitud alcanzada por este negocio, el cual no muestra señales de desaceleración, incluso frente a pandemias, guerras y crisis económicas.

Esta problemática se relaciona estrechamente con la consolidación de mercados ilegales de drogas cada vez más sofisticados, con la aparición de diversos grupos criminales que los gestionan y, en especial, con el aumento de la violencia altamente lesiva. Al respecto, los enfrentamientos entre actores criminales, las transformaciones en las dinámicas de comercialización de drogas e, incluso, la implementación de ciertas políticas gubernamentales suelen estar vinculados a las fluctuaciones en los niveles de homicidios (Dammert, Croci y Frey 2024). Asimismo, la intensidad de la competencia en estos mercados y el accionar estatal en su regulación constituyen factores clave para comprender los picos de violencia que afectan particularmente a América Latina (Serrano 2007; Lessing 2008; Snyder y Durán-Martínez 2009; Durán-Martínez 2018; Sain 2023).

Esta situación constituye un desafío constante para los gobiernos latinoamericanos, que procuran gestionar la seguridad pública mediante la formulación e implementación de acciones institucionales orientadas a prevenir, mitigar, contener o investigar las diversas problemáticas criminales. Al respecto, este artículo se propone analizar la gestión de la seguridad pública del gobierno provincial del Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS) de Santa Fe durante el periodo 2013-2015, frente al incremento de la violencia en Rosario. Este escenario novedoso tomó por sorpresa a las autoridades, que carecían de un diagnóstico adecuado del fenómeno y de las herramientas necesarias para enfrentarlo. Esto derivó en que se adoptara una estrategia adaptativa caracterizada por la escenificación y sobreactuación de las acciones gubernamentales; la promoción de una reforma policial basada en medidas parciales y remiendos institucionales, y la delegación de la gestión de la seguridad en la Policía, la cual, como se demostró con posterioridad en diversas investigaciones judiciales, poseía vínculos aceptados con los grupos criminales rosarinos.¹

Marco teórico

En relación con el apartado conceptual, resulta necesario referirse, en primer lugar, a la noción de “escenificación” de las medidas de seguridad pública. Esta categoría se entiende

¹ Al respecto, se recomienda la lectura de la sentencia por homicidios agravados, asociación ilícita, encubrimiento y otros contra los integrantes de la familia Cantero, llevada a cabo por el Juzgado en lo Penal de sentencia N°1 de Rosario el día 27 de abril de 2018, así como del artículo periodístico de Lago (2022) sobre la participación de los agentes de la División Judiciales de la Unidad Regional II en el grupo criminal liderado por Esteban Lindor Alvarado.

como la representación y puesta en escena de la gestión oficial de la seguridad, orientada a negar la existencia de un problema mientras se sobreactúa un activismo gubernamental exacerbado en la denominada “lucha contra el crimen” (Sain 2022). Como señala Binder (2009, 25) existe una preocupación compartida por todos los dirigentes políticos o sociales por “dar cuenta de su preocupación” sobre esta problemática. Para ello, basta con mostrarse activo ante la población, adoptando un gesto reverencial de interés acompañado de una verborragia estridente, cargada de palabras pero vacía de contenido, con expresiones de beligerancia destinadas a proyectar la idea de que se librará un “combate” sin cuartel contra el delito (Sain 2021).

Del mismo modo, es necesario mencionar el desgobierno político y la delegación del gobierno de la seguridad en la Policía, lo cual adopta la forma de un doble pacto. A través del primero, el pacto político-policial, la dirigencia política le delega a la Policía, o a sectores de ella, la gestión de la seguridad, procurando que controle la criminalidad y asegure una “gobernabilidad tranquila”, sin escándalos mediáticos. A partir del segundo, el pacto policial-criminal, las fuerzas de seguridad brindan protección a ciertos grupos criminales, y les permiten continuar con sus actividades delictivas a cambio de apropiarse de parte de sus ganancias y de establecer equilibrios y límites en el uso de la violencia (Binder 2010; Sain 2023).

Asimismo, resulta pertinente la conceptualización de Snyder y Durán-Martínez (2009) sobre las “redes de protección patrocinadas por el Estado” (*state-sponsored protection rackets*). Estas son instituciones informales mediante las cuales los funcionarios públicos optan por no hacer cumplir la ley o la aplican selectivamente contra los rivales de una organización criminal a cambio de recibir una parte de la rentabilidad generada por dicha organización, obtener información sobre sus rivales o lograr la abstención del uso de la violencia.

Con respecto a los procesos de reforma policial, es pertinente mencionar diversas propuestas teóricas. Entre ellas se destaca la de Dammert (2005), quien clasifica esas reformas en distintos tipos, como la conformación de nuevas instituciones policiales, la implementación de reformas parciales, la creación de policías comunitarias y la ejecución de iniciativas innovadoras en seguridad pública. Las segundas se caracterizan por introducir esfuerzos limitados en materia doctrinal y en la gestión de las policías. Además, su surgimiento tiene que ver con una mayor demanda de seguridad por parte de la ciudadanía y con la percepción de la policía como una institución comprometida con el delito. Dichos procesos se orientan a su reorganización, la purga de oficiales corruptos, el fortalecimiento de los mecanismos de formación de agentes policiales y la mayor participación ciudadana en materia de seguridad pública.

Por otra parte, Sain (2015) señala el carácter continuista y conservador de las reformas policiales llevadas a cabo en Argentina. En primer lugar, destaca una visión normativista de estos procesos, que se limitan a sancionar o formular leyes en materia de seguridad pública. En segundo lugar, menciona el enfoque organizativo de estas al centrarse en la formación de los agentes y en la descentralización de la institución policial. Por último, afirma que estos procesos reivindican una visión comunitarista, relacionada con la participación ciudadana en materia de gestión local de la seguridad y en el control del desempeño policial.

Finalmente, Estévez y Favorito (2020) analizan el proceso de reforma policial a partir

de un enfoque centrado en el nuevo institucionalismo. En este sentido, mencionan que el mecanismo de estos cambios es el crecimiento diferencial, en el cual se destaca la introducción de modificaciones que, con el transcurso de los años, desplazan o suplantán prácticas ya establecidas en el tiempo. Al respecto, utilizan la noción de “bricolaje institucional” a los fines de señalar la convergencia de viejos elementos con otros nuevos, dando lugar a híbridos institucionales. Dicha configuración depende de distintos factores como la voluntad política, los intereses puestos en juego y la cultura policial.

Justificación y estructura del artículo

Consideramos que este estudio de caso resulta de relevancia en el contexto latinoamericano, pues permite abordar las reacciones de los Estados para contener el aumento y la visibilidad de la violencia, que se desata como consecuencia directa de la fragmentación de los mercados ilegales de drogas y la ruptura de la regulación estatal sobre estos. Constituye una ventana cognitiva para abordar los déficits de gestión que caracterizan a muchos gobiernos de nuestra región frente al avance del narcotráfico y la conformación de mercados ilegales regentados por grupos criminales complejos, cuestión analizada por diferentes autores y autoras que se centran, fundamentalmente, en el contexto colombiano, mexicano y brasileño (Serrano 2007; Lessing 2008; Flores Pérez 2009; Snyder y Durán-Martínez 2009; Duncan, 2014; Durán-Martínez 2018; Trejo y Ley 2021; Daudelin y Ratton 2022).

En cuanto a la estructura de este artículo, tras el apartado dedicado a la metodología, se presenta la sección de resultados y discusión. En primer lugar, se caracteriza brevemente a la alianza política que ejercía el poder en la provincia de Santa Fe durante la crisis de violencia ocurrida en Rosario entre 2013 y 2015. Asimismo, se analizan las estadísticas de homicidios de la ciudad en ese periodo y se describen las dinámicas del escenario criminal local que explican su incremento. Del mismo modo, se aborda la estrategia adaptativa implementada por las autoridades frente a esta problemática. Finalmente, el artículo termina con una sección de conclusiones y las referencias bibliográficas.

Metodología

La metodología utilizada es cualitativa y se caracteriza por el análisis de fuentes primarias (leyes, decretos, documentos públicos, estadísticas oficiales y elaboradas por otras organizaciones de la sociedad civil) y secundarias (en su mayoría diarios de alcance nacional, provincial y local como *La Política Online*, *Perfil*, *Infobae*, *El Litoral*, *La Capital*, *Redacción Rosario*, *El Ciudadano*, *Rosario 3*, *Rosario 12*, este último segmento local del medio *Página 12*, entre otros).

Cabe señalar que este trabajo es un estudio de caso que nos permite observar detalles, matices y contrastes que serían poco visibles en un estudio sobre una unidad de análisis de mayor escala. En este sentido, Becker (2016, 17-19) define a esta perspectiva como el “estudio

exhaustivo de situaciones particulares, organizaciones o tipos de acontecimientos”, con el fin de “razonar a partir de conjuntos de correlaciones entre variables” y “producir nuevas preguntas cuyas respuestas, en los casos específicos, pueden [ayudar] a comprender qué es lo que ocurre en el mundo social”.

Resultados y discusión

La nueva alianza de gobierno en Santa Fe y la problemática criminal de Rosario

El FPCyS se instituyó en 2006 y su debut electoral fue en 2007, cuando Hermes Binner accedió a la gobernación de la provincia de Santa Fe, luego de 25 años de administraciones del Partido Justicialista (El Litoral 2020).²

En materia de seguridad pública, el FPCyS planteó una serie de medidas, en su mayoría de carácter simbólico, enmarcadas en el paradigma de la seguridad ciudadana (González 2014). Sostenía que la problemática no debía abordarse desde una lógica punitiva, sino que requería un diagnóstico integral que considerara las causas del aumento de los fenómenos delictivos, como el desempleo, la marginación, la desigualdad social, la falta de oportunidades, los cambios sociales y el deterioro tanto de la administración de justicia como de las propias fuerzas de seguridad (Frente Progresista Cívico y Social 2007).

Del mismo modo, esta administración suscribió el Acuerdo de Seguridad Democrática, un conjunto de medidas orientadas a garantizar una gestión de la seguridad pública basada en el respeto a los valores democráticos, y en el rechazo de políticas represivas y demagógicas diseñadas para generar expectativas en amplios sectores de la sociedad (CELS 2010). En este contexto, se sentaron las bases político-institucionales para el gobierno de la seguridad pública del FPCyS y, como parte de estas acciones, el 11 de diciembre de 2007 se dispuso, mediante el Decreto 0024/2007, crear el Ministerio de Seguridad de la provincia de Santa Fe. Su estructura orgánico-funcional se organizaba en tres grandes áreas: Seguridad Pública, Seguridad Comunitaria y Asuntos Penitenciarios.

En diciembre de 2011, Antonio Bonfatti asumió el cargo de gobernador de la provincia, en representación del mismo espacio político. En los inicios de su gestión se observa una continuidad de los planteos y las medidas iniciadas por su antecesor, y se establecieron como ejes de intervención modernizar, jerarquizar y equipar la institución policial; adquirir recursos para desarrollar sus funciones, e introducir modificaciones en términos de organización administrativa y operativa (Frente Progresista Cívico y Social 2011).

2 Durante el periodo de análisis, el sistema de partidos de la provincia de Santa Fe estaba compuesto por el FPCyS —integrado por el Partido Socialista (PS), la Unión Cívica Radical (UCR), el Partido Generación para un Encuentro Nacional (GEN), entre otros aliados— y el Partido Justicialista (PJ). Si bien el FPCyS ejerció el gobierno provincial desde 2007 hasta 2019, el control del Poder Legislativo estuvo a cargo del PJ. Dicha configuración política dio lugar a una serie de acuerdos institucionales que, aunque no son objeto de este artículo, incidieron de manera significativa en el funcionamiento de las agencias encargadas de la gestión de los asuntos de seguridad pública y de persecución penal.

En junio de 2012, a raíz de la renuncia de Leandro Corti como ministro de Seguridad, el gobernador designó a Raúl Lamberto —exdiputado provincial del PS— en el cargo (*La Capital* 2012a). Al inicio de su gestión se produjo un hecho que puso en cuestión el accionar de la Policía de Santa Fe. En octubre, el entonces jefe, comisario general Hugo Tognoli, fue detenido y procesado por brindar protección a narcotraficantes en la ciudad de Santa Fe y en localidades del sur de la provincia (*La Capital* 2012b).

Ante esta situación, el FPCyS impulsó el Plan de Seguridad Democrática, el cual promovía una serie de reformas en la institución policial (Gobierno de la Provincia de Santa Fe 2012). Se puso en marcha por medio de la sanción de la Ley N.º 13.297, que estableció la “emergencia en seguridad pública” y habilitó al Poder Ejecutivo provincial para reajustar los recursos y disponer todo lo conducente para reestructurarlos.

El anuncio de estas medidas, que hacia finales de 2012 parecía más una declaración de intenciones que una acción concreta, enfrentó el aumento repentino de la violencia altamente lesiva ocurrido al año siguiente. En este contexto, al inicio de la gestión de Bonfatti, en 2011, la tasa de homicidios era de 14 cada 100 000 habitantes. Sin embargo, en 2013 alcanzó su máximo histórico hasta ese momento, con 23 homicidios cada 100 000 habitantes, manteniéndose prácticamente sin variaciones hasta 2015, al término de su mandato como gobernador (Ministerio Público de la Acusación, Municipalidad de Rosario y Gobierno de la Provincia de Santa Fe 2016).

El 2013 constituye un año bisagra para la ciudad en materia de criminalidad, pues visibilizó un entramado delictivo, asociado al narcotráfico, que se encontraba en las sombras. El homicidio de Claudio “Pájaro” Cantero, líder de Los Monos,³ provocó que este grupo criminal cobrara estado público a raíz de la ola de violencia vindicativa que desataron sus sucesores, con el fin de mostrar su vigencia ante el intento de otros actores de sacar rédito de este acontecimiento.

Al respecto, quedó en evidencia la profunda fragmentación del mercado ilegal de drogas de la ciudad, marcada por la presencia de numerosos grupos criminales —algunos más complejos que otros—, organizados en torno a núcleos familiares, que competían por el control del negocio y resolvían sus disputas mediante armas de fuego (Iazzetta 2024). Estos se caracterizaban, además, por su rusticidad, desorganización, falta de profesionalismo y altos niveles de improvisación, lo que se traducía en una violencia sumamente visible, fuertemente territorializada y altamente lesiva (Iazzetta 2020).

El aumento repentino de los homicidios, la visibilización de esta trama criminal y el escándalo público que esto generó tomaron por sorpresa a un gobierno provincial que no contaba con un diagnóstico adecuado para abordar el fenómeno. Esta situación terminó derivando en la adopción de una estrategia adaptativa a los fines de “surfear” la

3 Este grupo criminal surgió en la zona sur de Rosario y se encontraba integrado por miembros de la familia Cantero. Se mantuvo activo desde finales de la década de 1990 hasta 2018, cuando fue desarticulado. Asimismo, en el marco de un proceso judicial realizado entre 2017 y 2018, se demostró la participación de sus integrantes en diversas actividades ilícitas como extorsiones, usurpaciones, homicidios, venta de drogas y lavado de dinero. Para un análisis más detallado, ver De los Santos y Lascano (2017) y Sain (2023).

problemática, que consistió en escenificar las acciones de gobierno, promover una reforma policial a partir de remiendos institucionales y delegar el gobierno de la seguridad en la Policía de la Provincia.

Escenificación de las acciones de gobierno

A la hora de abordar esta situación, en un primer momento, la gestión de Bonfatti adoptó un discurso público de desresponsabilización, construido en torno al argumento de que el narcotráfico era un delito federal y que, por tanto, debería ser competencia del Poder Ejecutivo nacional y de la Justicia federal. No obstante, a partir de la continua presencia de dicha cuestión en la agenda pública, se abandonó esta estrategia, incorporando un relato orientado a mostrarse “duros contra el delito” y que “algo se está haciendo” (Gaían 2024), escenificando las medidas que se tomaban para “dar cuenta de su preocupación” (Binder 2009) y “combatir al delito”.

Al respecto, esto se refleja en el propio discurso del gobernador, quien, utilizando un lenguaje característico del paradigma de la guerra contra las drogas, solía señalar ante la prensa y en diversas alocuciones institucionales que era un “enemigo declarado contra el narcotráfico” (Tizziani 2013). Del mismo modo, afirmaba que “para proteger a nuestros hijos [se debe] dar un combate muy duro” (*Eco de Sunchales* 2014) contra este problema. También destacaba que “no cejaremos un minuto en nuestro esfuerzo por dismantelar las bandas delictivas que operan en esta ciudad y en toda la provincia” (*La Capital* 2013a) y aseguraba que toda su energía estaba dirigida a “enfrentar y anular la presencia del narcotráfico en territorio santafesino” (Nieva 2014).

Estas intervenciones no solo buscaban comunicar decisiones gubernamentales, sino también escenificar lo que Sain (2021, 2022) califica como un activismo político orientado a diseñar una imagen de compromiso en la “lucha contra el crimen”. De este modo, se reforzaba una acción política desmedida que ponía el énfasis en la visibilidad pública y dejaba de lado soluciones estructurales al problema del narcotráfico.

Por otro lado, identificamos una modalidad diferente de escenificación, que consiste en la intervención de funcionarios del gobierno en procedimientos policiales o en efectuar conferencias de prensa en los lugares donde ocurrieron los hechos, rodeados de uniformados. Esta práctica, que no representa una novedad y suele ser utilizada por muchos gobiernos para capitalizar políticamente las acciones policiales, tuvo su máxima expresión el 1 de junio de 2013. En esa ocasión, tras una serie de allanamientos contra Los Monos, se exhibieron los elementos secuestrados: televisores, equipos de audio, celulares y *notebooks*. A pesar de que lo mostrado parecía más propio de una banda de “piratas del asfalto” que de narcotraficantes, el gobernador optó por exhibir “la cosecha” para mostrar resultados y, sobre todo, para asegurarse la tapa de los diarios del domingo (De los Santos y Lascano 2017, 51; *La Capital* 2013a).

No obstante, la política estrella en esta materia fue el derribo de “búñkeres” de comercialización de drogas,⁴ los cuales eran sumamente visibles para la ciudadanía e invitaban a

⁴ Los denominados “búñkeres” eran casas precarias, fortificadas con hormigón y con puertas blindadas que se utilizaban como puntos fijos de comercialización de drogas en los territorios de relegación urbana de la ciudad (Iazzetta 2020).

especular que existía una connivencia entre la Policía de la provincia y los grupos criminales. El Ministerio de Seguridad decidió derribarlos, a través de actuaciones televisadas, muchas veces en vivo (Gañan 2024). Esta política encontró una fuerte oposición en la Justicia federal, ya que algunos operadores consideraban que se llevaba a cabo sin realizar una investigación previa sobre el supuesto lugar de comercialización o que incluso, en algunas ocasiones, se había llegado al extremo de destruir sitios sobre los que existían órdenes de allanamiento previas (Maggi 2013a).

A pesar de las críticas recibidas, esta práctica se profundizó con la llegada de las fuerzas de seguridad federales en abril de 2014, en lo que se convirtió en una virtual intervención de la provincia (*La Política Online* 2014). Con el arribo a la ciudad del secretario de Seguridad de la Nación, Sergio Berni, la provincia recibió un espaldarazo para profundizar esta “política de la topadora” (Bastús 2014).

Reforma del sistema policial a partir de remiendos institucionales

El gobierno del FPCyS implementó una reforma en el sistema policial que, en línea con lo señalado por Dammert (2005) sobre procesos similares en América Latina, surgió como respuesta al incremento de los homicidios, y a la implicación de sectores policiales en casos de corrupción y actividades criminales complejas (*La Capital* 2012b; *Rosario* 12 2014). Esta tuvo un carácter continuista y parcial, pues no contempló la funcionalidad del sistema policial en el abordaje preventivo e investigativo de los diversos fenómenos criminales registrados en la provincia, ni implicó revisar la matriz institucional establecida por la Ley N.º 7395 de 1975. Por el contrario, fue remendado de manera fragmentada mediante la creación de diversos servicios policiales colaterales, implementados a través de decretos del Poder Ejecutivo.

Al respecto, durante los años 2013-2014 se constituyeron tres agencias policiales. En primer lugar, por medio del Decreto N.º 2.710/13 se estableció la Dirección Provincial de Proximidad Policial en la órbita del Ministerio de Seguridad y, meses después, a través de la Resolución J.P.P. N.º 10/13, el jefe de Policía instituyó la Dirección General de Policía Comunitaria, bajo dependencia operativa y administrativa de dicha cartera. En 2014, el Ministerio de Seguridad homologó la resolución y convalidó la creación de esta dirección general (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe 2020). Finalmente, ese mismo año, se implementó la Policía Comunitaria⁵ en Rosario, mediante una prueba piloto en el barrio Las Flores, con el apoyo del gobierno municipal y del nacional. Este último le prestó su asistencia a través del despliegue de personal de gendarmería especializado y de capacitaciones para los nuevos agentes (Socolsky 2013).

La segunda de las policías establecidas en el marco del Plan de Seguridad Democrática estaba dedicada a la investigación criminal. A través del Decreto 0008/2014 se creó la

5 De acuerdo con Iazzetta (2019), la policía comunitaria es un modelo de actividad policial de carácter preventivo que promueve el establecimiento de vínculos entre los funcionarios/as policiales y la comunidad. Su accionar permite involucrar a la policía en el estudio y abordaje de las condiciones y factores que favorecen la comisión de actividades delictivas.

Dirección General de Policía de Investigaciones de la Provincia de Santa Fe (de ahora en adelante PDI). Su misión era investigar los delitos de conformidad con las instrucciones que al efecto impartía el Ministerio Público de la Acusación. Asimismo, se determinó que dependiera operativa y funcionalmente del Ministerio de Seguridad de la provincia de Santa Fe.

Por último, se creó la Dirección General de Policía de Acción Táctica (de ahora en adelante PAT), por medio del Decreto N.º 2892/2014, bajo la órbita y dependencia funcional y operativa del Ministerio de Seguridad. Esta tuvo como misión “neutralizar situaciones críticas que exijan actuación inmediata, atendiendo aquellas circunstancias particulares que pongan en riesgo a la población o alteren la seguridad ciudadana, preservando la vida, la integridad física y los bienes de las personas” (Decreto 2892/2014). La PAT implicó un servicio policial “preparado” para intervenir en zonas de alta conflictividad con un despliegue similar al de Gendarmería Nacional (Maggi 2014).

El proceso de reforma del sistema policial se caracterizó por conformar un “bricolaje institucional” (Estévez y Favorito 2020), que contiene viejos elementos con otros nuevos, dando lugar a híbridos institucionales. Al respecto, se articularon transformaciones propias del paradigma de la seguridad democrática (Binder 2012), al establecerse una serie de instrumentos institucionales que favorecen la conducción política y civil de la policía, con una mirada tradicional y propia del populismo penal. Esto se debe a que las modificaciones introducidas por la administración del FPCyS, a través de decretos, no alteraron las normativas base que definían la doctrina, la organización y el funcionamiento de la Policía santafesina.

Estos remiendos o parches al sistema policial derivaron en una estructura policial fragmentada de forma horizontal y vertical, con escasos recursos humanos, operacionales e infraestructurales, inadecuada para abordar las problemáticas delictivas existentes en el ámbito provincial (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe 2020). Más allá de lo novedosas que resultaron algunas de sus iniciativas, se continuó reproduciendo un modelo de gestión de la seguridad pública proclive al desgobierno político y a la autonomización de la institución policial.

En este sentido, retomando el análisis de Sain (2015, 188) sobre los procesos de reforma policial llevados a cabo en la Argentina, el caso santafesino representa una reforma parcial que se limitó a sancionar nuevas normativas —a través de decretos del Poder Ejecutivo— que no abordan de manera crítica “sus prácticas funcionales, sus basamentos doctrinales y sus estructuras profesionales”. Además, si bien los cambios llevados a cabo significaron una cierta descentralización organizacional, se restringieron a crear nuevas agencias, cuyos principios doctrinales e institucionales corresponden a servicios policiales ya establecidos en décadas anteriores.

La improvisación fue otra de las características centrales de esta reforma del sistema policial. En primer lugar, la decisión de implementar a la Policía Comunitaria en Las Flores no obedeció a criterios objetivos, sino que se justificó a partir de que la gestión del FPCyS quería demostrar que el Estado provincial no estaba ausente, y que se involucraba activamente en

la problemática de la inseguridad en un territorio que se encontraba bajo el dominio de Los Monos. De este modo, se desestimó toda la evidencia que demuestra que la actividad policial de perfil comunitario no se encuentra preparada para abordar casos de delitos complejos, y que el éxito de este tipo de programa depende de si las comunidades se encuentran “empoderadas” y organizadas. Desde el primer momento, esta experiencia fue condenada al fracaso (Iazzetta 2019).

La misma particularidad se encuentra en el proceso de implementación de la PDI, dado que el Poder Ejecutivo provincial no tenía una concepción clara acerca del modelo de policía que procuraba establecer. Como señaló el ministro Lamberto, la discusión sobre la PDI se dio en el marco de dos posiciones: “Hay quienes quieren una policía más chica para delitos complejos, mientras otros sostienen que debe ser un cuerpo especializado en delitos de la vida cotidiana, el hurto, el robo, y estos cambia la cantidad y calidad del cuerpo” (Maggi, 2013b). Incluso, si bien la PDI contó con una estructura orgánica funcional, su creación no alteró significativamente las bases normativas e institucionales mediante las cuales se desarrollaban los servicios policiales abocados a la investigación criminal en la provincia de Santa Fe. Esto se debe a que se estableció sin alterar ni siquiera parcialmente el Decreto N.º 1372/95, denominado Reglamento Orgánico de la Dirección General de Prevención y Control de Adicciones (ex Drogas Peligrosas). Por lo tanto, se trató de crear una nueva dependencia a los fines de las directrices del flamante Ministerio Público de la Acusación (MPA), pero que no modificó el andamiaje institucional existente de la ex Dirección General de Drogas Peligrosas.

Del mismo modo, el gobierno del FPCyS debió implementar a la PAT de forma apresurada, a raíz del repliegue de los efectivos de las fuerzas de seguridad federales, y en particular de la Gendarmería Nacional, enviados en abril del 2014 (*Rosario 12* 2015). En este sentido, se procuró evitar que se percibiera esta ausencia, reemplazándolos con un servicio policial provincial que debía cumplir con un rol similar (Ricciardino 2015). No obstante, esta veloz puesta en funcionamiento tuvo consecuencias fatales, pues su debut estuvo marcado por el asesinato de Jonathan Herrera, un joven que se encontraba lavando su automóvil en la zona sur de Rosario y que fue ultimado por agentes de esta dependencia (Panzerini 2015). Tanto la fiscalía como la defensa de los policías involucrados y los testigos del hecho afirmaron que la falta de capacitación del personal actuante de la flamante dependencia policial fue la causante de su muerte (*La Capital* 2017).

En suma, para tomar dimensión de los niveles de improvisación y de falta de planificación que caracterizaron a este proceso de reforma, la decisión de implementar la Policía Comunitaria se derivaría de un viaje a Israel que realizó el Ministro de Seguridad (LT10 2012), y la creación de la PAT provendría de una visita a Río de Janeiro para observar el funcionamiento de las Unidades de Policía Pacificadora (Maggi 2013b). Como señaló un exfuncionario entrevistado, “tal vez si el Ministro hubiera conocido otras experiencias en sus viajes, otros hubieran sido los modelos policiales implementados en la provincia”.⁶

⁶ Entrevista realizada en noviembre del 2018 a un exfuncionario del Ministerio de Justicia.

Delegación de la gestión de la seguridad pública

Ante el aumento de la violencia altamente lesiva en Rosario, la gestión de Bonfatti no solo apeló a la escenificación y la sobreactuación de las acciones gubernamentales, y a la implementación de una reforma híbrida del sistema policial, sino que también delegó la gestión de la problemática de seguridad en la Policía de Santa Fe y, en especial, en la División Judiciales de la Unidad Regional II. Al respecto, el gobierno del FPCyS buscaba que la justicia provincial centrara su atención en Los Monos y en sus actividades criminales, al considerarlos los principales responsables de los hechos violentos que sucedían en la ciudad, sobre todo tras el asesinato de su líder. Al mismo tiempo, se intentaba “estabilizar” el territorio y el negocio narco, favoreciendo el posicionamiento de otros grupos criminales con una impronta “gerencial” en los territorios anteriormente controlados por dicha banda (Sain 2023).

La investigación contra este grupo criminal tuvo su origen en abril de 2013, en el marco del asesinato de Martín Paz, hijo de un reconocido narcotraficante y proveedor de estos. Se inició cuando el comisario inspector Cristián “Carancho” Romero, titular de la División Judiciales de la Unidad Regional II de Rosario, entregó al titular del Juzgado en lo Penal de Instrucción N.º 4, Juan Carlos Vienna, un escrito donde los hacía responsables del homicidio de Paz, a pesar de que no aportaron ningún tipo de dato o información que lo corroborara (Sain 2023).

Desde ese entonces, la División Judiciales se consolidó como el principal instrumento del gobierno provincial y del Poder Judicial en su abordaje del narcotráfico, contando, además, con un amplio respaldo institucional, más aún tras el encarcelamiento de los principales miembros de Los Monos.

El nivel de apoyo del que gozaba esta agencia quedó evidenciado a raíz del conflicto que se desarrolló, a mediados del 2013, con el fiscal subrogante de la Fiscalía Federal N.º 2 de Rosario, Juan Patricio Murray, quien solicitó a la Unidad Regional II una copia certificada de los legajos de tres policías que prestaban servicios en la mencionada división policial. Su pedido causó fuerte malestar a las autoridades del Ministerio de Seguridad, al considerarlo “extemporáneo” (*La Capital* 2013b). Del mismo modo, algunos legisladores nacionales del FPCyS acusaron al fiscal de poner “palos en la rueda” a las investigaciones que se estaban realizando contra los grupos criminales de la ciudad (*El Litoral* 2013). Por su parte, el gobernador Bonfatti también cuestionó esta solicitud y acusó al magistrado de actuar con “una actitud partidaria”, y argumentó que en lugar de colaborar estaba “entorpeciendo, pidiendo nulidad después de haber[se] desbaratado una banda” que había generado “una gran preocupación en la ciudad” (*La Capital* 2013c). En contraste con el magistrado, defendió tanto al juez como a los policías intervinientes en dicha causa, destacando que el trabajo conjunto entre la Justicia y la División Judiciales, con el aval del poder político, estaba generando resultados positivos.

No obstante, la mencionada agencia policial no solo cumplió con el cometido de desarticular a este grupo criminal, sino que actuó *ex profeso* para brindar protección a su principal

rival: Esteban Lindor Alvarado. Al respecto, resulta interesante observar cómo este último se valió de las instituciones estatales como un instrumento más para eliminar a su competencia. Como señaló el fiscal Matías Ederly en una entrevista periodística,

la estructura policial de Alvarado se encargó de tumbar a la estructura contraria que eran Los Monos. [...] la policía se encargó de investigar mucho al Clan Cantero y permitir que Alvarado crezca casi en un oscurantismo y cuando uno preguntaba, Alvarado no era nadie (Navone 2022).

Del mismo modo, como señala Enrique Font, esta agencia “operaba en el negocio de las drogas de la mano de un juez provincial, Vienna, y lo que [hizo fue] reorganizar el mercado local de drogas”. Fue una operación que “cambió las reglas y la lógica de las políticas de seguridad”, pero con resultados contraproducentes, ya que “la banda contra la que hacían esa operación política era muy violenta, y de una violencia profundamente identitaria, con lo cual lo que hicieron fue subirles el cartel” (*Redacción Rosario* 2022).

En suma, la División Judiciales avanzó contra uno de los principales grupos criminales de la ciudad mientras, y, de forma simultánea, establecía acuerdos con su principal competidor. Esto evidencia cómo la gestión provincial delegó el abordaje del crimen complejo a un sector de la policía que se encontraba bajo la nómina de criminales, estableciendo “redes de protección patrocinadas por el Estado” (Snyder y Durán-Martínez 2009). Sin embargo, estos arreglos ilegales, que parecían orientados a regular pacíficamente el narcotráfico en la región, no cumplieron con sus objetivos. El encarcelamiento de los integrantes de Los Monos no derivó en una disminución de la violencia, sino que fragmentó aún más el escenario criminal de la ciudad y generó mayores incentivos para que las disputas comerciales se resolvieran a través de armas de fuego.

Conclusiones

Este artículo se propuso analizar la gestión de la seguridad pública del gobierno provincial del FPCyS de Santa Fe durante el periodo 2013-2015, ante el aumento de la violencia en Rosario. El incremento repentino de los homicidios, la visibilización de esta trama criminal y el escándalo público que esto generó llevaron a las autoridades a adoptar una estrategia adaptativa que se caracterizó por escenificar las acciones de gobierno, promover una reforma policial a partir de parches institucionales y delegar el gobierno de la seguridad en la Policía de la provincia.

Con respecto a la primera, se priorizó la sobreactuación del activismo gubernamental y “el dar cuenta de su preocupación” (Binder 2009) frente a la problemática, antes que la implementación de medidas sustanciales para abordarla. Al respecto, se destaca la adopción de un lenguaje propio de la “guerra contra las drogas” para mostrarse “duros contra el delito” y, en especial, el derrumbe de “búñkeres” de comercialización de drogas.

En segundo lugar, la reforma del sistema policial se limitó a remiendos institucionales que no modificaron la matriz estructural de la Policía de Santa Fe ni mejoraron sustancialmente su capacidad operativa. Iniciativas como la creación de la Policía Comunitaria, de la Policía de Investigación (PDI) y de la Policía de Acción Táctica (PAT) reflejan una implementación apresurada y desarticulada, influenciada más por la urgencia política que por una planificación estratégica.

Finalmente, ante el aumento de la violencia en Rosario, las autoridades provinciales delegaron la gestión de esta problemática en la División Judiciales de la Unidad Regional II, lo que evidenció la dependencia del gobierno en el aparato policial para abordar problemas criminales complejos. Esto condujo a que se consolidaran “redes de protección patrocinadas por el Estado” (Snyder y Durán-Martínez 2009), que favorecieron a Esteban Lindor Alvarado en detrimento de Los Monos.

Estas medidas contradicen la impronta progresista característica del paradigma de la seguridad ciudadana que el FPCyS buscó establecer desde el inicio de su gestión, especialmente a través de la suscripción del Acuerdo de Seguridad Democrática y del Plan de Seguridad Democrática. Lejos de abordar directamente el fenómeno del narcotráfico en Rosario, estas iniciativas se enfocaron en demostrar a la sociedad civil que el Estado provincial se estaba ocupando de dicha problemática. Su propósito principal fue apaciguar a la opinión pública y evitar situaciones que pudieran desatar escándalos o crisis político-institucionales capaces de comprometer a la administración. De este modo, replicaron una estrategia común entre muchos gobiernos, orientada a minimizar los perjuicios y costos gubernamentales asociados a este tipo de conflictos.

En suma, estas medidas adoptadas por el gobierno de la provincia no lograron estabilizar el escenario criminal de Rosario, por el contrario, contribuyeron a fragmentarlo, intensificar la violencia letal y consolidar la percepción de la incapacidad estatal para gestionar los fenómenos asociados al narcotráfico. A pesar de esto, se convirtieron en una referencia a seguir por las futuras gestiones, aun cuando los resultados obtenidos no fueron positivos.

Bibliografía

- Bastús, Luís. 2014. “Pico y maza contra bunkers de drogas”. *Rosario* 12, 16 de abril. <https://bit.ly/4e29lll>
- Becker, Howard. 2016. *Mozart, el asesinato y los límites del sentido común. Cómo construir teoría a partir de casos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Binder, Alberto. 2009. “El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual”. En *Seguridad y ciudadanía. Nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras*, compilado por Gabriel Kessler, 25-52. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Edhasa.
- Binder, Alberto. 2010. *Política de seguridad y control de la criminalidad*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ad-Hoc.

- Binder, Alberto. 2012. "El rompecabezas de la seguridad democrática". *Revista Voces en el Fénix* 3 (15): 6-11.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). 2010. "Acuerdo de Seguridad Democrática", <https://bit.ly/4bOutcv>
- Dammert, Lucía. 2005. "Reforma policial en América Latina". *Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano* (12): 53-64.
- Dammert, Lucía, Gonzalo Croci y Antonio Frey. 2024. "¿Por qué tanta violencia homicida en América Latina? Caracterizando el fenómeno y expandiendo su marco de interpretación". *Fundación Carolina. Documento de trabajo* 94.
- Daudelin, Jean, y José Luíz Ratton. 2021. "Mercados de drogas, guerra y paz en Recife". En ¿Cuánto vale la vida?: rentas criminales y homicidios en Colombia y Brasil, editado por Jorge Giraldo y Gustavo Duncan, 133-163. Colombia: EAFIT.
- De los Santos, Germán, y Hernán Lascano. 2017. *Los Monos: Historia de la familia narco que transformó a Rosario en un infierno*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Sudamericana.
- Decreto 1372/1995, de 23 de junio, apruébase el reglamento orgánico de la Dirección General de Drogas Peligrosas de la Policía de la Provincia (SIN núm. 1372 de 23 de junio de 1995).
- Decreto 0024/2007, de 11 de diciembre, se aprueba la estructura orgánico funcional del Ministerio de Seguridad (SIN núm. 0024 de 11 de diciembre del 2007).
- Decreto 1369/2012, de 2 de mayo, modifica los artículos 3º y 6º del decreto N.º 2168/89 y el artículo 2º del decreto 1372/95 Tropas de Operaciones Especiales T.O.E. y ex Drogas Peligrosas (SIN núm. 1369 de 2 de mayo de 2012).
- Decreto 2710/2013, de 9 de septiembre, crea la Dirección Provincial de Proximidad Policial (SIN núm. 2710 de 9 de septiembre de 2013).
- Decreto 0008/2014, 7 de enero, crea la Dirección General de Policía de Investigaciones de la Provincia de Santa Fe bajo la dependencia directa operativa y funcional del Ministerio de Seguridad (SIN núm. 0008 de 7 de enero de 2014).
- Decreto 2892/2014, de 29 de agosto, crea la Dirección General de Policía de Acción Táctica, bajo la órbita y dependencia operativa y funcional del Ministerio de Seguridad (SIN núm. 2892 de 29 de agosto).
- Duncan, Gustavo. 2014. *Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia y México*. Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial.
- Durán-Martínez, Angélica. 2018. *The Politics of Drug Violence: Criminals, Cops and Politicians in Colombia and Mexico*. Reino Unido: Oxford University Press.
- El Litoral*. 2013. "Legisladores piden una reunión con Gils Carbó". 10 de julio. <https://bit.ly/3WT9vFh>.
- El Litoral*. 2020. "Quién fue Hermes Binner". 26 de junio. <https://bit.ly/3wytajj>.
- Estévez, Eduardo, y Pedro Favorito. 2020. "Reforma policial en Santa Fe, Argentina: contextos, oscilaciones y desafíos del proceso". *RESI: Revista de estudios en seguridad internacional* 6 (1): 139-162. doi.org/10.18847/1.11.9

- Eco de Sunchales*. 2014. “Bonfatti: ‘Hay que dar un combate muy duro contra el narcotráfico’”. 8 de marzo. <https://bit.ly/4bLbMGL>
- Flores Pérez, Carlos Antonio. 2009. *El Estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática*. Ciudad de México: Ciesas.
- Frente Progresista Cívico y Social. 2007. “Programa del frente progresista”, <https://bit.ly/44S3V8j>
- Frente Progresista Cívico y Social. 2011. “Programa Frente Progresista Cívico y Social. Provincia de Santa Fe. 2011-2015”, <https://bit.ly/4dKUETp>
- Gañan, Javier. 2024. “Gobierno de la Seguridad Pública en la Provincia de Santa Fe. Un análisis a partir de las políticas del Ministerio de Seguridad durante las gobernaciones de Antonio Bonfatti y Miguel Lifschitz (2011 – 2019)”. Tesis de Especialización, Universidad Nacional de Quilmes.
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe. 2014. *Plan de Seguridad Democrática*.
- González, Gustavo. 2014. “Progresismo y políticas de seguridad. Tensiones y contradicciones. El caso de la Provincia de Santa Fe (2007-2013)”. *Cuestiones Sociológicas* (10): 1-10.
- Iazzetta, Marco. 2019. “Seguridad ciudadana y actividad policial comunitaria en Argentina. Estudio de caso en Rosario”. *Revista Científica General José María Córdova* 17 (25): 93-110. doi.org/10.21830/19006586.387
- Iazzetta, Marco. 2020. “Crimen desorganizado y mercados ilegales de droga en la ciudad de Rosario”. *REA* (18): 1-13. doi.org/10.35305/revistadeantropologia.v0iXXVII.119
- Iazzetta, Marco. 2024. “Mercados ilegales de drogas y grupos criminales. Un análisis del escenario criminal de la ciudad de Rosario”. Ponencia presentada en las 3° Jornadas Delito, Violencia y Policía y el 4.to Congreso de Seguridad Ciudadana de la UNVM. Universidad Nacional de Villa María, 26 y 27 de abril.
- La Capital*. 2012a. “Raúl Lamberto fue nombrado nuevo ministro de Seguridad de Santa Fe en reemplazo de Corti”. 09 de junio. <https://bit.ly/3wJrOSC>
- La Capital*. 2012b. “Luego de dos días prófugos, se entregó esta noche Hugo Tognoli, el ex jefe de la policía de Santa Fe”. 21 de octubre. <https://acortar.link/XvUbcS>
- La Capital*. 2013a. “No cejaremos en nuestro esfuerzo por eliminar a las bandas narcos”. 2 de junio. <https://acortar.link/R2rAAi>
- La Capital*. 2013b. “El fiscal Murray le pidió los legajos de tres policías de investigaciones al jefe de la Unidad Regional II”. 6 de julio. <https://acortar.link/INdZU2>
- La Capital*. 2013c. “Bonfatti aseguró que Murray se pone en un papel más partidario que en el de un verdadero fiscal”. 15 de julio. <https://acortar.link/R3eGL9>
- La Capital*. 2017. “Si la Policía de Acción Táctica no se sumaba al operativo, no estaríamos acá”. 9 de marzo. <https://acortar.link/pEyZ1V>
- Lago, Agustín. 2022. “Condenaron a prisión perpetua a Esteban Alvarado, uno de los mayores capos de Rosario y enemigo de Los Monos”. *Infobae*, 3 de junio. <https://acortar.link/OQHsVN>
- La Política Online*. 2014. “Cinematográfico operativo antidrogas de Berni en Rosario”. 10 de abril. <https://acortar.link/5p4iSX>

- Lessing, Benjamin. 2008. "As facções cariocas em perspectiva comparativa". *Novos estudos* (80): 43-63.
- Ley Orgánica 7395/1975, de 16 de mayo, orgánica de la Policía de la Provincia de Santa Fe (SIN núm. 7395 de 16 de mayo de 1975).
- Ley 13297/2012, de 01 de noviembre, de Emergencia en Materia de Seguridad Pública (SIN núm. 13297 de 1 de noviembre del 2012).
- LT10. 2012. "Lamberto participa en diversas actividades sobre seguridad comunitaria en Israel". 07 de diciembre. <https://acortar.link/tsmWur>
- Maggi, José. 2013a. "Muy pocos recursos contra los narcos". *Rosario 12*, 5 de mayo. <https://bit.ly/3D6bq1w>
- Maggi, José. 2013b. "El Estado no puede resignar ningún territorio". *Rosario 12*, 28 de julio. <https://acortar.link/7zu5Fj>
- Maggi, José. 2014. "Patrullar y pacificar barrios". *Rosario 12*, 4 de septiembre. <https://acortar.link/Tw94Fe>
- Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe. 2020. "Documento Institucional N.º 1. Modernización Policial en Santa Fe: Un Conglomerado Institucional Anacrónico", <https://acortar.link/CxzeQa>
- Ministerio Público de la Acusación, Municipalidad de Rosario y Gobierno de la Provincia de Santa Fe. 2016. "Informe de homicidios 2015. Departamento Rosario. Ciudad de Rosario", <https://acortar.link/pbEN92>
- Navone, Fabricio. 2022, "No tenemos dudas que existió una pata política detrás del Clan Alvarado". *La Política Online*, 19 de marzo. <https://bit.ly/3Bg6Yg5>
- Nieva, Ezequiel. (2014). "Bonfatti convocó a la sociedad a unirse contra el narcotráfico". *El Ciudadano*, 2 de mayo. <https://acortar.link/59ST1Z>
- Panzerini, Lorena. 2015. "Uniformados que dispararon a Jonathan". *Rosario 12*, 24 de enero. <https://acortar.link/SsM68P>
- Redacción Rosario*. 2022. "Criminalidad desorganizada. De mayor a menor". 18 de octubre. <https://acortar.link/vL615k>
- Resolución Jefe de la Policía de Provincia, 0010, de 2 de diciembre, crea la Dirección General de Policía Comunitaria (SIN núm. 0010 de 2 de diciembre de 2013).
- Ricciardino, Leonardo. 2015. "A contar con la tropa propia". *Rosario 12*, 05 de enero. <https://acortar.link/YWeDNg>
- Rosario 12*. 2015. "Necesitamos que vuelva Gendarmería". 22 de enero. <https://acortar.link/3N8pml>
- Sain, Marcelo Fabián. 2015. *El Leviatan Azul. Policía y Política en la Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Sain, Marcelo Fabián. 2021. "Sobre los 'políticos-comisarios' y la experiencia de Santa Fe". *Le Monde Diplomatique* 265.
- Sain, Marcelo Fabián. 2022. "Política y seguridad pública en la Argentina democrática: modalidades, dilemas y conflictividades del gobierno político de la seguridad (1995-2021)". Proyecto de Investigación. Convocatoria 2022, Universidad Nacional de Quilmes.

- Sain, Marcelo Fabián. 2023. *Ciudad de pobres corazones: Estado, crimen y violencia narco en Rosario*. Rosario: Prohistoria.
- Serrano, Mónica. 2007. "Narcotráfico y gobernabilidad en México". *Pensamiento Iberoamericano* (1): 251-278.
- Snyder, Richard, y Angélica Durán-Martínez. 2009. "Drugs, Violence, and State-Sponsored Protection Rackets in Mexico and Colombia". *Colombia Internacional* (70): 61-91.
- Socolsky, Claudio. 2013. "No eludimos los problemas de la gente". *Rosario 12*, 9 de marzo. <https://acortar.link/TSgwdO>
- Tizziani, Juan Carlos. 2013. "Dejo a Santa Fe todo lo que puedo y soy". *Rosario 12*, 5 de mayo. <https://acortar.link/yKduTg>
- Trejo, Guillermo, y Sandra Ley. 2021. *Votos, drogas y violencia. La lógica política de las guerras criminales en México*. Ciudad de México: Debate.