

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 Bifulchi, 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



Estudios Globales

Discursos y prácticas gubernamentales en torno al narcotráfico en la provincia de Buenos Aires (2015-2019)

Governmental discourses and practices around drug trafficking in the province of Buenos Aires (2015-2019)

Pablo Navarro-Urquiza¹

Recibido: 17 de mayo de 2024

Aceptado: 10 de julio de 2024

Publicado: 15 de enero de 2025

Resumen

Introducción: las investigaciones sobre el abordaje gubernamental del narcotráfico en la provincia de Buenos Aires establecen que la mayoría de los gobiernos desestimaron esta problemática y la afrontaron de manera superficial. Sin embargo, poco se conoce respecto del desempeño del gobierno provincial encabezado por María Eugenia Vidal (2015-2019) en esa materia. **Objetivo:** en este marco, el trabajo tiene por objeto aportar al conocimiento sobre los discursos y las prácticas gubernamentales en torno al narcotráfico durante la gestión de Vidal. **Metodología:** se propone una metodología cualitativa basada en la aplicación de un estudio de caso y un enfoque teórico asentado, principalmente, en la noción de políticas públicas de control del narcotráfico. **Conclusiones:** el artículo evidencia la sobreactuación discursiva y el profundo desconocimiento que predomina en el ámbito provincial en materia de control del narcotráfico, y las deficiencias que exhibieron las acciones institucionales y políticas impulsadas por el gobierno bonaerense durante el periodo señalado.

Palabras clave: tráfico de estupefacientes; gobierno; política gubernamental; comunicación política; comportamiento político.

Abstract

Introduction: Research on the governmental approach to drug trafficking in the province of Buenos Aires establishes that most governments have dismissed this problem and dealt with it superficially. However, little is known about the performance of the provincial government headed by María Eugenia Vidal (2015-2019) in this area. **Objective:** In this framework, the work aims to contribute to the knowledge about the discourses and governmental practices regarding drug trafficking during Vidal's administration. **Methodology:** For this purpose, a qualitative methodology based on the application of a case study and a theoretical approach based mainly on the notion of public policies to control drug trafficking is proposed. **Conclusions:** The article highlights the discursive overreaction and the profound lack of knowledge that prevails in the provincial sphere in terms of drug trafficking control and the deficiencies exhibited by the institutional actions and policies promoted by the government of Buenos Aires during the period in question.

Keywords: Drug trafficking; government; government policy; political communication; political behavior.

1 Comisión de Investigaciones Científicas, Argentina, navarrouarquizapablo@gmail.com, orcid.org/0000-0002-3767-1145

Introducción

Desde la década del noventa en adelante, en la Argentina el tráfico ilícito de estupefacientes se desarrolló y consolidó como un problema público (Sain 2018). Sin embargo, los sucesivos gobiernos nacionales y subnacionales no tendieron a llevar adelante diagnósticos institucionales y situacionales sobre la cuestión ni a diseñar e implementar políticas públicas basadas en evidencia orientadas a abordar dicho fenómeno (Souto Zabaleta, Sarti y Delfino 2019). Por el contrario, se destacaron, salvo contadas excepciones, por incorporar el asunto desde un plano discursivo, reconociendo en mayor o menor medida la existencia del problema y asegurando que este formaba parte de sus agendas de gobierno, así como también por el impulso de una feroz persecución y criminalización de los infractores menores de la legislación vigente en materia de estupefacientes (Navarro Urquiza 2020a).

Un dato no menor es que la provincia de Buenos Aires es gobernada por el Partido Justicialista desde 1987, cuatro años después del regreso de la democracia en el país luego de la dictadura cívico-militar que se había llevado adelante desde 1976. Desde aquella instancia, ocurrieron distintas transformaciones en materia de narcotráfico a nivel nacional y, particularmente, en la provincia de Buenos Aires. En primer lugar, y durante la década del noventa, se produjo la emergencia del tráfico ilícito de drogas como problema público en el país. Por otro lado, en 2005 la provincia adhirió a la Ley de Desfederalización, que implicó la desfederalización parcial de la competencia penal de una serie de delitos menores vinculados con el narcotráfico. Pese a esto, el narcotráfico, en tanto fenómeno criminal, no fue objeto de abordajes gubernamentales significativos, sino que primaron las iniciativas vinculadas con el control policial y con la persecución y criminalización masiva de infractores menores (Roca Pamich 2015; Navarro Urquiza 2020a).¹

En 2007, cuando el peronista Daniel Scioli asumió la gobernación provincial fue un paso más allá e incorporó de lleno al narcotráfico en la agenda de su gobierno. El mandatario provincial se plegó a la retórica belicista de la “guerra contra las drogas”, presente en varios puntos de la región latinoamericana, y aseguró más de una vez que para su gobierno dicha cuestión constituía un eje central (Portal AN Digital 2010). Sin embargo, los lineamientos políticos implementados en la materia fueron triviales y distaron de constituir un abordaje serio sobre el fenómeno del narcotráfico (Sain 2015).

Así, luego de dos periodos gubernamentales a cargo de Daniel Scioli, en las elecciones generales por la gobernación provincial, la candidata por la alianza Cambiemos, María Eugenia Vidal, puso en el centro de su campaña al narcotráfico y aseguró que esa problemática constituiría una prioridad en un eventual gobierno a su cargo (Vidal 2015a). Cambiemos fue una alianza de centroderecha que se constituyó, fundamentalmente, desde el antagonismo al peronismo, impulsando un nuevo estilo de política en el país, basado en el marketing político y en la comunicación política como pilares centrales de dicho espacio. Era, entonces, el

1 Al respecto, pueden verse los informes anuales publicados por el Centro de Estudios Legales y Sociales desde 1995 (disponibles en <https://www.cels.org.ar/web/publicacion-tipo/informe-anual/>). Última vez consultado: 15 de mayo de 2024.

enfrentamiento entre dos modelos de praxis política: la política tradicional, con la militancia de base como eje principal y programas de gobierno más o menos planificados, y la política mediática, carente de militancia y de programas de gobierno, lo cual fue reemplazado por los eslóganes y la gestión política de las emociones (Natanson 2018).

En esta dirección, el presente trabajo tiene por objetivo aportar al conocimiento sobre los discursos y las prácticas gubernamentales en torno al narcotráfico durante la gestión de María Eugenia Vidal al frente de la provincia de Buenos Aires, básicamente por dos motivos. Primero, porque su gestión implicó un cambio de rumbo en materia política a nivel provincial luego de 28 años de gobiernos peronistas y, segundo, porque uno de los ejes principales que orientaron su campaña electoral giró en torno a las falencias que el peronismo había exhibido en materia de narcotráfico y a que dicha cuestión sería atendida en un eventual gobierno suyo.

La pregunta de investigación del artículo podría formularse, entonces, de la siguiente manera: ¿De qué manera abordó discursiva y prácticamente la administración gubernamental liderada por Vidal en la provincia de Buenos Aires entre los años 2015 y 2019 el narcotráfico? La hipótesis general que orienta a este trabajo es que, pese a las diferencias políticas e ideológicas entre Vidal y sus sucesores, la administración vidalista no llevó a cabo un programa de gobierno en materia de control del narcotráfico y, en ese marco, no efectuó diagnósticos sobre el problema, no impulsó políticas públicas integrales orientadas a abordarlo y, finalmente, no se especificó cuál fue la evaluación oficial de las pocas acciones institucionales desarrolladas en la materia.

La investigación resulta de relevancia por dos motivos. En primer lugar, por el impacto que tiene en materia de conocimiento científico, por medio del esclarecimiento de una problemática altamente relevante y escasamente estudiada para el periodo propuesto. Segundo, un impacto de transferencia, signado por la posibilidad de que los resultados de la presente investigación sirvan como insumo para las distintas dependencias gubernamentales a cargo del a seguridad pública y, en particular, del control del narcotráfico, así como también para el diseño y la implementación de políticas públicas.

Cabe destacar que el trabajo se inserta dentro del campo de estudios de la seguridad pública —el cual tiene un desarrollo relativamente reciente en la Argentina— y, más específicamente, dentro de las investigaciones sobre el abordaje gubernamental a nivel nacional y subnacional del problema del tráfico ilícito de drogas. Como referencias regionales de este fenómeno, existen algunos trabajos de expertos latinoamericanos que trabajan esta temática de manera prolífica y, además de evidenciar la consolidación de esta cuestión como un problema social durante los últimos años, dan cuenta de la existencia de relaciones vinculares entre los gobiernos políticos y el narcotráfico (Serrano 2007; Duncan 2016; Flores Pérez 2009; Garzón Vergara 2016; Durán Martínez y Snyder 2009).

Sobre el caso argentino, en tanto, podemos destacar algunos trabajos que resultan de particular interés y también fungen como estado de la cuestión del objeto de estudio. Entre ellos sobresalen los aportes que se enfocan en las distintas posturas adoptadas por las admi-

nistraciones gubernamentales ante el desarrollo del narcotráfico en el país, así como también en las posibles soluciones que ese problema podría tener y cuál fue el impacto de las iniciativas impulsadas en dicha materia (Bergman 2018; Tokatlián 2017; Souto Zabaleta 2017).

Por último, en lo estrictamente vinculado con el caso de la provincia de Buenos Aires, se destacan los trabajos que señalan que en esa región el abordaje de los distintos gobiernos en materia de narcotráfico se orientó a regularlo por medio de la intervención de distintas dependencias estatales. Dentro de estas instancias se destacó la policía, pero también agencias penales, dependencias judiciales y distintos actores del universo político-institucional (Sain 2018; Navarro Urquiza, 2020b; Buzzetti 2020; Flom 2020).

En suma, es dentro de esta trama de investigaciones, y a partir de las preguntas formuladas en los textos mencionados, que se ubica el trabajo propuesto para el presente artículo.

Marco teórico

El enfoque teórico que enmarca este trabajo gira en torno al análisis de las políticas públicas y, más específicamente, aquellas orientadas al control del narcotráfico. Por análisis de políticas públicas se refiere al “análisis de la conducta, tanto individual como colectiva, de los actores implicados en las diferentes etapas de una política pública” (Knoepfel et. al. 2008, p. 29). En cambio, al hablar de política pública se habla de la respuesta del Estado a una situación específica de la realidad social considerada políticamente como inaceptable, basada en un conjunto de decisiones o acciones impulsadas por distintos actores estatales a fin de resolver de manera puntual determinado problema colectivo (Knoepfel et. al. 2008).

Cabe destacar, asimismo, que el encuadre adoptado para analizar las políticas públicas destacado previamente es el de estas como ciclo. Es decir, aquella perspectiva que considera que las políticas públicas están compuestas por las siguientes cinco instancias: surgimiento de un problema público; inclusión de este en la agenda pública y política; formulación y decisión de una política orientada a su abordaje; implementación de esta política, y, finalmente, evaluación de esta (Knoepfel et al. 2008).

Por narcotráfico, en tanto, se hace referencia al

conjunto de acciones delictivas cometidas por un grupo organizado a los efectos de producir, almacenar, transportar, distribuir, comercializar, aplicar o facilitar estupefacientes de manera ilegal; introducir al o sacar del país estupefacientes en cualquier etapa de su fabricación o materias primas destinadas a su producción; organizar o financiar algunas de las acciones mencionadas o convertir, transferir, administrar o vender el dinero u otra clase de bienes provenientes de algunas de esas acciones; todo ello con el propósito de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico o material (Rodríguez Games y Sain 2015, 15).

Finalmente, y para complementar estas dos nociones, se añade la idea de políticas públicas de control del narcotráfico. Mediante esta se alude a aquellas iniciativas gubernamentales orientadas a prevenir y controlar el narcotráfico basadas en la ejecución de

diagnósticos sobre el estado de situación de dicha problemática, el diseño e implementación de políticas adecuadas a la realidad local previamente identificada y, finalmente, mecanismos de seguimiento y evaluación de las políticas impulsadas (Souto Zabaleta, Sarti y Delfino 2019).

Metodología

Este artículo propone un estilo de investigación cualitativo, que se entiende como aquel enfoque investigativo que apunta a desarrollar teorías fundamentadas empíricamente y que tiene como objetivo principal crear, ampliar, modificar o superar las teorías existentes mediante la asignación de una considerable relevancia a los casos a abordar (Vasilachis de Gialdino 2009). En este marco, se propone un estudio de caso, que, según Howard Becker, son estudios en profundidad de “situaciones particulares, organizaciones o tipos de acontecimientos” que invitan a pensar por analogía en otros casos con características y dinámicas similares. De este modo, para Becker, el estudio de casos contribuye a producir nuevas preguntas cuyas respuestas, en los casos específicos, pueden ayudar a “comprender qué es lo que ocurre en el mundo social” (2016, 16).

En este sentido, se propone efectuar una investigación cualitativa basada en un estudio de caso, para llevar adelante un trabajo de descripción e interpretación de las principales características del discurso oficial y las prácticas implementadas por el gobierno de la provincia de Buenos Aires entre 2015 y 2019 de la manera más completa posible. Para ello, se utilizaron fuentes primarias, como documentos oficiales, alocuciones y exposiciones públicas de los gobernantes y funcionarios de primera línea vinculados con el gobierno bonaerense y la gestión de la seguridad pública en dicha región; exposiciones ante la Asamblea Legislativa de la Provincia de Buenos Aires de la gobernadora Vidal, decretos del poder ejecutivo provincial, y, finalmente, resoluciones del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Además, se incorporaron fuentes secundarias como artículos periodísticos, de investigación y de opinión relacionados con los procesos político-institucionales y los fenómenos sociales objeto de la investigación.

Al tratarse sobre todo de material documental o, en su defecto, de discursos públicos pasibles de analizar como documentos, se implementó, fundamentalmente, la técnica de análisis documental, basada en el estudio y análisis del material empírico descripto y la posterior elaboración de un nuevo documento signado por la interpretación del investigador sobre dichas fuentes (Peña Vera y Pirela Morillo 2007). Además, se incorporó de forma complementaria el análisis político-institucional de los hechos normativos, institucionales y políticos en tanto técnica de tratamiento de las fuentes (Sartori 1984).

Resultados y discusión

Aspectos generales e introductorios

En 1989, en el marco de la denominada “guerra contra las drogas” (Chepesiuk 1999), la ley de drogas argentina experimentó una reforma considerable respecto de su antecesora, la Ley 20.771 sancionada en 1974, la primera ley penal específicamente orientada al problema del tráfico de drogas. Esta reforma, que acabó por instituir la Ley 23.737 (Ley de Estupefacientes), trajo consigo un paulatino endurecimiento de la legislación, sumando años a las condenas vinculadas a los delitos de drogas y, paradójicamente, haciendo foco en los consumidores y en los actores de menor porte, es decir, los actores vinculados al microtráfico de drogas (Corda 2016).

En 2005, por medio de la sanción de la Ley 26.052, se impulsaron a nivel nacional modificaciones a la Ley de Estupefacientes. Entre ellas, se destacó la disposición para que las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pudieran, por medio de una adhesión legislativa, asumir la competencia penal en delitos de menor porte vinculados con drogas, como la tenencia simple, la tenencia para consumo personal y, también, la venta al menudeo (Navarro Urquiza 2020).

En 2005, la provincia de Buenos Aires adhirió a la desfederalización. Sin embargo, y a pesar de que los delitos con competencias transferidas eran de menor envergadura, las provincias que adhirieron a la desfederalización terminaron por absorber causas complejas de narcotráfico por medio de la utilización de figuras penales ordinarias. Esto trajo dos marcadas consecuencias: por un lado, la imposibilidad para la justicia federal de perseguir a los grandes infractores de la legislación vigente y, por otro, la persecución y criminalización de infractores menores de la Ley de Estupefacientes, como consumidores y vendedores al menudeo, desde las instancias ordinarias y federales. Ese proceso se produjo de manera muy marcada en los primeros años de la implementación de la Ley de Desfederalización en territorio bonaerense (Sain 2018).

Sobre esta base normativa, los sucesivos gobiernos de la provincia de Buenos Aires se vieron ante el desafío de construir agendas propias en materia de control del narcotráfico. En este sentido, los siguientes apartados apuntan a estudiar el desempeño del gobierno provincial encabezado por María Eugenia Vidal entre 2015 y 2019, identificando las distintas instancias del modelo cíclico de las políticas públicas. Así, mediante el análisis de los discursos planteados durante la campaña electoral, primero, y al frente de la administración provincial bonaerense, después, se procura evidenciar la concepción de la gobernadora Vidal sobre el narcotráfico como problema público, en la primera etapa, y su inclusión en la agenda pública y política, durante su gestión. Seguidamente, en el apartado destinado a estudiar las políticas públicas en materia de control del narcotráfico, se pretende hallar evidencia empírica que muestre los principales hitos de las siguientes instancias de la perspectiva cíclica de las políticas públicas, a saber: el diseño e implementación de políticas y la instalación de mecanismos de seguimiento y evaluación de estas.

El narcotráfico como eje de la campaña electoral de María Eugenia Vidal

Durante la campaña por la gobernación provincial bonaerense llevada adelante en 2015, la entonces candidata de la alianza Cambiemos, María Eugenia Vidal, se pronunció en reiteradas ocasiones sobre la situación del narcotráfico en la provincia, destacando a esta cuestión como la principal problemática en materia de seguridad. Para Vidal, el gobierno saliente, a cargo de Daniel Scioli, no había sabido, no había querido o no había podido dar respuesta a dicho problema. Tras señalar que la Argentina se había convertido en un país de producción, tránsito y consumo, Vidal consideró que el narcotráfico existía porque el Estado había mirado para otro lado y porque quienes gobernaban la provincia hacía años no lo reconocían. Seguidamente, comenzó a delinear una narrativa que desarrolló durante su desempeño como gobernadora provincial, al señalar que daría “la pelea contra el narcotráfico y las drogas” como “mamá y [como] gobernadora” y que lo haría junto a las familias que se encontraban “solos y desesperados” por tener familiares que experimentaban problemas con consumos problemáticos de sustancia (Vidal 2015a).

Sobre el punto anterior, vale destacar que la oferta (tráfico ilícito de drogas) y la demanda (consumidores de estupefacientes) constituyen dos entidades y problemáticas diferentes, por lo cual el abordaje gubernamental de ambas cuestiones constituye dos fenómenos de distinto orden. Su unificación, aun en el plano discursivo, evidencia el desconocimiento imperante en la materia por parte de las autoridades políticas provinciales.

La postura de Vidal se profundizó a medida que avanzaba la campaña, lo cual quedó en evidencia en septiembre de 2015, en el marco de una actividad llevada adelante en conjunto con el Padre Pepe, un dirigente social católico conocido por su acompañamiento a jóvenes en situación de vulnerabilidad vinculados con el consumo de sustancias estupefacientes.² En aquella ocasión, la candidata cambiemita manifestó que las drogas habían ganado terreno debido a que la región bonaerense le había dado la espalda durante muchos años, lo que había implicado que la provincia se llenara de droga. Posteriormente, comenzó una confrontación pública sobre la propia postura sobre el narcotráfico y la de los candidatos opositores —en particular, de los candidatos peronistas— al formular la siguiente pregunta retórica: “¿Vos crees que ellos [el gobierno bonaerense saliente y, particularmente, el candidato a la gobernación de dicho espacio, Aníbal Fernández] van a dar la pelea contra el narcotráfico?” (Vidal 2015b). Esta línea argumental también fue replicada por el entonces candidato a presidente, Mauricio Macri.³

Finalmente, en una entrevista periodística brindada una semana antes de las elecciones por la gobernación, Vidal aprovechó para referirse al desarrollo y expansión que había exhibido el tráfico ilícito de drogas en la provincia. Indicó que se habían establecido allí había múltiples cocinas y laboratorios de producción de drogas, así como también que el crecimiento del fenómeno se había producido, por un lado, por la ausencia de mecanismos de

2 La fundación Konex presenta una descripción sintética respecto de la labor del Padre Pepe (Fundación Konex 2018).

3 Sobre esta confrontación pueden consultarse los siguientes artículos periodísticos: Diario El Día 2015; Ostera 2015.

control por parte del gobierno bonaerense y, por otro, por la complicidad política y judicial con la que habían contado muchos de los grupos criminales dedicados a esa actividad. Si bien no apuntó directamente contra el gobernador saliente, dejó en claro que ello había ocurrido durante los últimos años y que, en caso de resultar vencedor el candidato por el oficialismo, Aníbal Fernández, había una enorme posibilidad de que esa situación se replicara (Infobae 2015).

Como se advierte, el narcotráfico se consolidó como un eje estructurante de la campaña electoral de María Eugenia Vidal. El mismo fue inserto dentro de los temas vinculados con la seguridad pública y se utilizó para confrontar políticamente contra las autoridades gubernamentales salientes, así como también con los candidatos por el principal espacio opositor. Según se desprende del diagnóstico volcado por Vidal en sus exposiciones y discursos de campaña, la provincia bonaerense tenía un complejo problema en materia de tráfico ilícito de estupefacientes y, para abordarlo, era necesario desmontar las redes de protección con las que contaba dicha actividad ilícita.

El discurso público de Vidal sobre el narcotráfico

Tras resultar vencedora en las elecciones, el 10 de diciembre de 2015, María Eugenia Vidal asumió como gobernadora ante la Asamblea Legislativa de la provincia de Buenos Aires. La flamante mandataria provincial aprovechó el contexto para referirse al estado de situación en el que se encontraba la provincia e indicó que para poder llevar tranquilidad a los ciudadanos bonaerenses, era fundamental aludir al estado de la seguridad allí. La dirigente cambiemita aseguró que había visto y escuchado el problema de cada vecino que había conocido durante la campaña, así como también que lo había vivido “en carne propia como vecina durante muchos años” (Asamblea Legislativa de la Provincia de Buenos Aires 2015).

Seguidamente, introdujo el tema del narcotráfico en la provincia, y manifestó que esa era una cuestión estrechamente vinculada con la seguridad, ya que generaba violencia y corrupción. Nuevamente, señaló haber escuchado eso por parte de madres que tenían a sus hijos “envenenados por las drogas” y que sabía cómo el consumo de sustancias estupefacientes destruía a esas familias (Asamblea Legislativa de la Provincia de Buenos Aires 2015). La gobernadora refería al consumo problemático de drogas, lo que, en rigor de verdad, compete a la esfera de la salud pública y el desarrollo social. Sin embargo, se comprometió, junto con el presidente entrante, Mauricio Macri, a “combatir en forma conjunta el narcotráfico en la provincia” (Asamblea Legislativa de la Provincia de Buenos Aires 2015).

En marzo de 2016, con casi de tres meses de gestión a cuestas, Vidal llevó adelante el inicio de sesiones de la legislatura. Cabe destacar que a fines de diciembre de 2015 se había producido la fuga de tres internos de alto perfil del penal de máxima seguridad de General Alvear, ubicado en territorio provincial. Ello se vio reflejado en el discurso de la mandataria

provincial.⁴ Al respecto, manifestó que habían enfrentado a “una fuga que puso en evidencia el sistema penitenciario y de seguridad que, en algunas ocasiones, trabajaba en connivencia con el narcotráfico” (Asamblea Legislativa de la Provincia de Buenos Aires 2016). Además, destacó su compromiso de llevar adelante una política orientada a dar respuesta al avance del fenómeno criminal en la provincia, y a desarticular las relaciones entre policía y crimen.

Al año siguiente, Vidal dio inicio a un nuevo periodo de sesiones ordinarias de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires. En un año en el cual se llevarían a cabo elecciones de medio término, su discurso pareció adelantar que la seguridad sería, nuevamente, uno de los principales ejes de su campaña. La gobernadora señaló, en ese sentido, que su “pelea” era “por la seguridad”, y destacó que esa cuestión era la que mayor preocupación suscitaba entre los ciudadanos bonaerenses y sobre la cual era más consultada cuando charlaba con vecinos de distintas localidades (Asamblea Legislativa de la Provincia de Buenos Aires 2017). Según ella, ese era el principal motivo por el cual peleaba contra las mafias para proteger a los bonaerenses:

Peleo contra las mafias porque cuando peleo contra ellas, sé que estoy peleando por cada madre y padre que están preocupados cuando sus hijos salen de noche. Peleo contra las mafias porque sé que así estoy trabajando para que los adolescentes no sean esclavizados por la droga. Peleo contra las mafias porque después de haber visto a decenas de familiares de víctimas de homicidios en esta provincia, sé que cuando lo hago estoy peleando por ellos. Cuando peleo contra las mafias no peleo por ninguna candidatura, ni por mi gobierno, ni por hacerme millonaria. Peleo por vos, por tu hermano, por tu papá, por tu mamá, porque estoy acá por vos (Asamblea Legislativa de la Provincia de Buenos Aires 2017).

En el año posterior a las elecciones —en las cuales, cabe destacar, resultó vencedor el espacio político de pertenencia de Vidal— el discurso de la mandataria bonaerense aludió al problema de las drogas y lo vinculó con la cuestión social. Al respecto, indicó que hacía falta seguridad y protección para los chicos que los grupos criminales locales convertían en soldaditos en los barrios populares, así como también acompañamiento para las madres de dichos jóvenes, quienes, según Vidal, ya no sabían cómo ayudar a sus seres queridos. La dirigente bonaerense señaló que la pasta base de cocaína era una “bomba química” que los estaba “matando a todos” pero, aun así, le habían “[dado] pelea” durante los dos años que llevaba al frente de la gestión (Asamblea Legislativa de la Provincia de Buenos Aires 2018).

En un plano estadístico, Vidal destacó que se habían efectuado 48 000 operativos, el derribo de 48 búnkeres y un amplio decomiso de droga. Sin embargo, consideró a esos resultados insuficientes, motivo por el cual anunció que impulsaría un plan de integración de barrios populares en conjunto con el Gobierno nacional, para garantizar el acceso a distintos servicios públicos, como agua potable, cloacas y transporte, junto con viviendas en condiciones. Todo ello en el marco en una estrategia por la cual “no [iban] a parar hasta que cada madre [supiera] que sus hijos [estaban] fuera de peligro”. La mandataria entremezclaba una

⁴ Para una aproximación a este hecho, véase la siguiente crónica periodística: Télam 2016.

vez más tráfico de drogas con consumo problemático de sustancias. Toda una expresión del enrevesamiento gubernamental en torno a la cuestión de las drogas. Al narcotráfico, el agua potable no le haría mella, así como tampoco lo haría la realización de allanamientos y detenciones a los jóvenes que estaban experimentado problemas con el uso y abuso de sustancias estupefacientes (Asamblea Legislativa de la Provincia de Buenos Aires 2018).

Finalmente, en 2019, año en que se celebrarían nuevamente elecciones por la gobernación provincial —en las cuales Vidal competiría por la reelección—, la mandataria bonaerense aprovechó otra vez la apertura de sesiones ordinarias legislativas para abordar el problema del narcotráfico, en particular, por medio de la exposición del desempeño del gobierno en la materia. Vidal aclaró que “la pelea contra los narcos” había sido “sin cuartel” y que muchos podían sostener que aún se vendía droga en la provincia (Asamblea Legislativa de la Provincia de Buenos Aires 2019). Sin embargo, llamó a que quienes sostenían esa afirmación a que se dirigieran a la ciudad de San Martín para hablar con sus vecinos, quienes habían atestiguado recientemente el derribo de un búnker de comercialización ilegal de drogas. Para la mandataria, no se había tratado de un hecho aislado, ya que habían derribado 93 búnkeres, uno cada 12 días de gestión.

Además, señaló que no estaban “yendo solo contra los transas”, sino contra “las cabezas”, ubicadas más arriba, “inclusive, con jueces y fiscales que [habían sido] cómplices” (Asamblea Legislativa de la Provincia de Buenos Aires 2019). Vidal señaló que, antes de su asunción, esto era inimaginable. En un plano estadístico, enumeró los más de 100 000 operativos realizados, destacó que se pasó de 13 000 allanamientos realizados durante la gestión de Daniel Scioli a 20 000 en tres años; de 68 000 procedimientos a más de 84 000; de 18 millones de pesos incautados a más de 75 millones; de 269 000 dosis de pasta base de cocaína a más de medio millón, y de 40 000 kilos de marihuana a más de 66 000 kilos. Por último, resaltó que, solo en 2018, se había detenido a más personas por infracción a la Ley de Estupefacientes que en ocho años de la gestión anterior (Asamblea Legislativa de la Provincia de Buenos Aires 2019). En este último discurso, se hizo particularmente evidente la cuantificación electoralista del desempeño del gobierno en materia de drogas.

En suma, el plano discursivo de la administración gubernamental bonaerense a cargo de María Eugenia Vidal, abordado por medio del estudio de los discursos que esta mandataria provincial expuso en ocasión de la apertura de las sesiones ordinarias de la Asamblea Legislativa de la Provincia de Buenos Aires, pone de manifiesto algunas cuestiones relevantes. En primer lugar, la centralidad que el gobierno a su cargo le confirió a esa cuestión. Esto fue así desde antes, inclusive, de ganar las elecciones, lo que también denota la utilización electoral de esta problemática para atraer el voto de los ciudadanos bonaerenses.

Segundo, la confusión gubernamental en torno al problema de las drogas y, en particular, ilustrada en el contrapunto entre narcotráfico y consumo problemático de sustancias. Ello llevó a la conformación de una retórica contradictoria mediante la cual, por un lado, Vidal se posicionó como madre y como gobernadora empática, de cara a las madres y familiares de jóvenes con problemas de consumo y, por otro, la respuesta que su gobierno ofreció ante

dicha situación fue reproducir las estrategias de control vigentes, basadas en detenciones e incautaciones.

El rasgo distintivo que caracterizó a la gestión de Vidal y se conforma como un tercer elemento es la construcción de un enemigo interno simbólico con el cual antagonizó políticamente desde la narrativa en sus sucesivas presentaciones ante la Asamblea Legislativa. Así, la dirigente de Cambiemos postuló en reiteradas ocasiones la necesidad de combatir o luchar contra las drogas, las mafias y los narcos. En ese marco, resulta pertinente abordar cuáles fueron las intervenciones concretas del gobierno a su cargo en esa materia.

Políticas en materia de control del narcotráfico en la gestión de Vidal

Una de las primeras decisiones político-institucionales tomadas por Vidal al asumir la gobernación resultó contradictoria con las múltiples alocuciones formuladas por ella durante la campaña electoral sobre el narcotráfico en la provincia. Se trató de la designación de Pablo Bressi al frente de la policía bonaerense. Dicho funcionario policial se había desempeñado como superintendente de Drogas Ilícitas de la institución policial durante la gestión de Daniel Scioli al frente de la provincia (Lucsole 2015). Para Vidal el narcotráfico había crecido desmesuradamente en la provincia por culpa de la inacción gubernamental, pero para la más alta responsabilidad policial designó al encargado de la dependencia destinada al abordaje policial de ese fenómeno criminal durante la gestión de su antecesor.

La primera acción concreta del gobierno provincial en materia de control del narcotráfico se produjo recién en abril de 2016, cuando el ministro de Seguridad, Cristian Ritondo, informó el inicio de un nuevo Plan Integral de Seguridad para el territorio bonaerense. Este se basaba en cuatro ejes y tenía como objetivo principal conformar una policía moderna en la provincia. Así, el primer eje giró en torno a la optimización de la estructura policial; el segundo se orientó a la formación y capacitación policial; el tercero apuntó a comprar y adquirir equipamiento e infraestructura para la labor policial, dentro de las cuales se destacaron los escáneres para el control del contrabando y el tráfico de drogas en rutas provinciales; el cuarto y último eje se basó en reconstruir la confianza de la ciudadanía en la policía (Ritondo 2016).

Un nuevo Plan Integral de Seguridad para la provincia fue impulsado por el gobierno nacional en octubre de ese mismo año. Este se orientó a promover “la participación de las fuerzas federales en el combate de la delincuencia en el territorio de la provincia de Buenos Aires”, por medio del envío de efectivos de la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval, la Policía Federal y la Policía de Seguridad Aeroportuaria “para atacar al crimen organizado y reducir los niveles de violencia en los lugares de mayor conflictividad” (Gobierno de la República Argentina 2016). La decisión se produjo como resultado de una reunión de trabajo entre el presidente de la Nación, Mauricio Macri; la ministra de Seguridad nacional, Patricia Bullrich; el secretario de Seguridad nacional, Eugenio Burzaco; la gobernadora bonaerense, María Eugenia Vidal, y el ministro de Seguridad provincial, Cristian Ritondo

(Infobae 2016). Los dirigentes nacionales y provinciales de Cambiemos no establecieron, sin embargo, cuál había sido el diagnóstico que motivó esa decisión, cuáles serían los alcances de la participación de las policías y fuerzas de seguridad federales en la realización de tareas de corte preventivo en la provincia ni por cuánto tiempo permanecerían.

En 2017, el gobierno de Vidal firmó un convenio con la Unidad de Información Financiera (UIF) para articular la “lucha” contra el lavado de activos provenientes del tráfico ilícito de drogas y la “corrupción” (Gobierno de la República Argentina 2017). Posteriormente, la administración provincial reglamentó este convenio y estableció una Unidad Ejecutora para articular las medidas a implementar con la UIF. Dentro de los representantes provinciales se incorporaron funcionarios de los ministerios de Economía, Justicia, Jefatura de Gabinete y de la Fiscalía de Estado. Así, los diagnósticos y la información con la que contaba el Ministerio de Seguridad respecto del narcotráfico no fueron incorporados al trabajo conjunto entre el gobierno provincial y la Unidad de Información Financiera.

La siguiente iniciativa provincial en la materia se produjo recién en mayo de 2018 y no incluyó ningún tipo de anuncio oficial. Fueron fuentes periodísticas quienes informaron de la puesta en marcha del Plan de Intervención de Emergencia impulsado por el gobierno en ocho villas del Gran Buenos Aires. Se trató de una iniciativa multiagencial implementada por las carteras de Seguridad, Desarrollo Social, Infraestructura y Salud. Lo único que se pudo conocer al respecto fue gracias a declaraciones fuera de registro realizadas por fuentes cercanas a la gobernadora. En ese marco, se supo que el plan había comenzado a ejecutarse en la villa Costa Esperanza, San Martín; en La Cava, San Isidro; en Villa Itatí, Quilmes; en el barrio Libertad, Almirante Brown; en Porá, Lanús, y en la villa Carlos Gardel, Morón. Según los trascendidos, el denominador común de los puntos geográficos escogidos fue que todos ellas tenían “niveles muy elevados de narcotráfico” (Dinatale 2018). Parte del plan implicó involucrar a 800 agentes especiales de la policía provincial en tareas de prevención. Fuentes del Ministerio de Seguridad aseguraron que se habían conformado grupos de “avanzada urbana policial”, específicamente capacitados para el abordaje del narcotráfico, y que en varios de estos lugares se habían instalado puestos policiales móviles, así como también patrulleros y cabinas fijas con el objetivo de “mostrar una mayor presencia policial” y de que “la gente [sintiera] la presencia del Estado en lugares [...] inaccesibles y [devenidos en] guaridas perfectas para los narcos” (Dinatale 2018).

Se reproducía una tendencia sostenida por las autoridades bonaerenses, basada en abarrotar de recursos policiales humanos y materiales al territorio provincial, fundamentalmente para que los apreciaran los vecinos de los distintos barrios populares objeto de la intervención gubernamental. La toma de posición de las autoridades gubernamentales sobre estos aspectos exhibió matices superficiales, diferentes a los que hubiera mostrado un abordaje integral de la problemática, basado en diseñar, implementar y evaluar políticas y estrategias de control del narcotráfico a nivel provincial.

Resulta interesante observar la identificación de los vendedores de drogas como un elemento de alta peligrosidad para la convivencia en los barrios sin una fundamentación clara

al respecto por parte del gobierno. Esto da lugar a múltiples interpretaciones, que oscilan entre la consideración del tráfico de drogas como un factor orientado a la aparición de violencias asociadas a ese negocio, así como a la selección de un sujeto social en particular para su construcción simbólica como un agente que impedía al gobierno garantizar seguridad en los barrios.

La última iniciativa en materia de control del narcotráfico surgió en septiembre de 2018, cuando se lanzó el Plan de Seguridad para el Área Metropolitana, impulsado de manera conjunta por el Gobierno nacional, el gobierno porteño y el gobierno bonaerense. En su lanzamiento, realizado en el Centro Integral de Monitoreo Balbín, ubicado en Villa Martelli, estuvieron presentes el presidente de la Nación, Mauricio Macri; el jefe de gobierno porteño, Horacio Rodríguez Larreta; la gobernadora de la provincia de Buenos Aires, María Eugenia Vidal; la ministra de Seguridad nacional, Patricia Bullrich; el ministro de Transporte, Guillermo Dietrich; el vicejefe de gobierno porteño, Diego Santilli; el ministro de Justicia y Seguridad de la ciudad, Martín Ocampo, y el ministro de Seguridad provincial, Cristian Ritondo. El plan se basó en implementar diversas acciones orientadas, entre otras, a “combatir” los mercados ilegales (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires 2018). Dentro de sus distintas líneas de acción, las autoridades gubernamentales establecieron un eje que giró en torno a la “desfederalización del narcotráfico”, mediante la “transferencia de delitos [en materia de narcotráfico] al ámbito de la Justicia de la Ciudad y de la provincia de Buenos Aires”, por medio de la incorporación del delito de “narcomenudeo” (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires 2018).

Al tratarse de la única acción postulada por las distintas autoridades de gobierno, resulta pertinente destacar que, en la provincia de Buenos Aires, la desfederalización parcial de la competencia penal en materia de estupefacientes se encontraba vigente desde el año 2005, cuando la legislatura provincial sancionó la Ley N 13.392 (Roca Pamich 2015). Consciente o no, el desconocimiento gubernamental en la materia daba cuenta de la falta de ideas y de un programa de abordaje político e institucional del tráfico ilícito de drogas para la provincia de Buenos Aires. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en cambio, no contaba con esa herramienta jurídica, pero esa distinción no fue aclarada en la presentación del plan, el cual dio cuenta de dicha medida como una cuestión transversal a las jurisdicciones bonaerense, porteña y federal. Por cierto, investigaciones científicas previas sobre la desfederalización bonaerense evidenciaron la falta de resultados de esta, en la medida en que habían potenciado la persecución y criminalización masiva de infractores menores a la Ley de Estupefacientes y, en contraposición, habían amparado el desarrollo de las organizaciones criminales de mayor envergadura dedicadas al tráfico ilícito de estupefacientes (Navarro Urquiza 2020, Sain 2018).

En idéntica dirección, cabe resaltar que el criterio que orientó el accionar de las tres jurisdicciones mencionadas —todas ellas integrantes del mismo espacio político— se basó, fundamentalmente, en acciones institucionales y políticas destinadas al control del narcotráfico de bajo impacto, sin reparar en su éxito o fracaso por medio de instancias de seguimiento y evaluación y, en ese marco, sin llevar adelante medidas innovadoras en la materia.

Retomando el abordaje de las políticas públicas propuesto para este artículo, en las medidas impulsadas por el gobierno encabezado por María Eugenia Vidal se identifican de manera parcial las instancias subsiguientes a la identificación de un problema público y su incorporación a la agenda pública y política. Esto es así en la medida en que la etapa predominante —y también de mayor visibilidad, dada su propia naturaleza— fue la de implementación; en tanto que el diseño de las acciones impulsadas, la selección de estas entre otras opciones y, posteriormente, el impulso de mecanismos de seguimiento y evaluación no fueron especificados por las autoridades gubernamentales. En cambio, se profundizó la tendencia basada en multiplicar anuncios públicos sobre las políticas. Aquí hay un fuerte contrapunto entre los discursos y los hechos. Pese a que no se desconoce aquí la lógica del discurso político y su utilización por parte de la dirigencia política, el desfase entre el diagnóstico formulado y las medidas impulsadas para dar respuesta a las problemáticas relacionadas con el narcotráfico es evidente. El marco analítico y conceptual propuesto sirve, entonces, para brindar un panorama general e introductorio al estudio científico de las políticas públicas en materia de control del narcotráfico en la provincia de Buenos Aires.

Conclusiones

El presente artículo se orientó a realizar una aproximación a los discursos y prácticas gubernamentales en torno al control del narcotráfico en la provincia de Buenos Aires durante la gestión de María Eugenia Vidal al frente del gobierno provincial, entre 2015 y 2019. Para ello, se propuso un enfoque conceptual asentado en las nociones de políticas públicas y de políticas de control del narcotráfico, y una metodología cualitativa mediante un estudio de caso apoyado en técnicas de análisis documental sobre distintas fuentes primarias, así como también su complementación por medio de fuentes secundarias. En este sentido, en el trabajo se evidenciaron algunos patrones presentes tanto en lo discursivo como en el desempeño gubernamental en la materia estudiada.

En primer lugar, y en lo atinente a la narrativa gubernamental sobre el narcotráfico, la investigación identificó el sostenimiento de un criterio desde la campaña electoral hasta la última de las exposiciones de Vidal ante la Asamblea Legislativa de la provincia de Buenos Aires. Este criterio consistió en instalar el narcotráfico como el principal problema en materia de seguridad en la provincia. Sin embargo, la respuesta oficial que el gobierno planteó para dicho problema desde lo discursivo giró en torno a abordajes sociales y sanitarios, mientras que la cuestión securitaria se plasmó por medio de distintas acciones de corto alcance. Entre estas acciones se encuentra la saturación policial de territorios, el derribo de espacios de comercialización ilícita de drogas y, finalmente, la cuantificación y difusión de las detenciones, incautaciones y operativos policiales, como si estas estadísticas, por sí solas, pudieran dar cuenta de una estrategia oficial de control del narcotráfico.

En esta dirección, las exposiciones de Vidal denotaron un enfoque vinculado al marketing político y a la gestión de las emociones de los ciudadanos bonaerenses, al posicionar a la primero candidata opositora y luego mandataria provincial como una madre y vecina de la provincia decidida a pelear contra las mafias, el narcotráfico, la corrupción y las adicciones como una ciudadana más. Este fue el punto de partida para el posterior contraste formulado entre los enemigos simbólicos internos contruidos por la narrativa de Vidal, por un lado, y la política criminal del gobierno en lo atinente al tráfico ilícito de estupefacientes, por otro.

El diagnóstico realizado por la exgobernadora bonaerense y su equipo de gobierno — que relacionó cuestiones vinculadas con la seguridad, el consumo de drogas y los niveles de violencia— amerita un análisis aparte, ya que la triangulación entre esas dimensiones puede acarrear consecuencias severas, dado que cada una de esas instancias tiene dinámicas particulares y no necesariamente se vinculan entre sí —o, al menos, no siempre—. Todas esas cuestiones tienen orígenes muy disimiles y, pese a que exhiben lógicas relacionales, que la máxima autoridad de un gobierno provincial asevere que se encuentran conectadas puede derivar en el diseño e implementación de políticas desmontadas de la realidad.

Durante su periodo como gobernadora bonaerense, la dirigente de Cambiemos mantuvo esta postura, al tiempo que apuntó contra la administración saliente por haber contribuido por acción u omisión al desarrollo del narcotráfico. Además, llevó adelante sistemáticamente un recuento estadístico de los procedimientos policiales, dando cuenta de las incautaciones de drogas, las detenciones y los allanamientos realizados en el marco de causas judiciales vinculadas con el tráfico ilícito de estupefacientes.

Por otro lado, las políticas impulsadas por su gobierno en materia de control del narcotráfico no fueron congruentes con su narrativa. Fueron pocas y, además, no contaron con una impronta innovadora. Si para Vidal lo que se venía haciendo en la provincia había provocado que el narcotráfico se expandiera, lo que su administración propuso se orientaba a la misma dirección, ya que únicamente se focalizó en amplificar el sistema policial mediante la compra y adquisición de equipamiento policial, en saturar barrios populares tildados como peligrosos en materia de narcotráfico, e incorporar efectivos de las policías y fuerzas de seguridad federales para llevar a cabo tareas de prevención en distintos puntos del conurbano de la provincia de Buenos Aires. Así, para el gobierno provincial la política en materia de control del narcotráfico se basó en cercar a los barrios más vulnerables con policías y potenciar el poder de la institución policial, a contramano del discurso social y sanitario que Vidal manifestó en reiteradas ocasiones.

Un dato no menor es que, mientras que el gobierno de Vidal habló e intervino sobre el narcotráfico de una manera relativamente desatinada, ningún actor del arco político salió a cuestionar esos desatinos oficiales. Esto profundiza lo señalado previamente, y da cuenta del profundo desinterés político que experimenta actualmente dicha problemática.

Las conclusiones a las que llega el presente trabajo, preliminares y abiertas a ahondar las tareas investigativas, dan cuenta del profundo desconocimiento que impera en la clase política argentina en general, y en el elenco gubernamental que tuvo a su cargo la adminis-

tración de la provincia de Buenos Aires entre los años 2015 y 2019 en particular, respecto del problema de las drogas y, más específicamente, del tráfico ilícito de estupefacientes y de cómo este debe ser abordado por parte del sistema de seguridad pública.

Las reflexiones finales propuestas, siguiendo la metodología destacada al inicio del artículo, conducen a pensar por analogía en otras regiones del país argentino y, también, de la región latinoamericana, ya que este fenómeno fue común a varios países de estas latitudes, y el abordaje político-institucional pareció tener puntos en común.

Así, el artículo invita a reflexionar respecto del desempeño de los gobiernos en materia de control del narcotráfico y sobre la imperiosa necesidad de pensar alternativas que aborden el problema desde un enfoque integral, que respete los derechos humanos y que piense en todos los actores que forman parte de este mercado ilegal, incorporando a su abordaje a otras instancias y dependencias estatales, además de las policías y las agencias penales. El narcotráfico es un fenómeno social de alta complejidad, que se caracteriza por su vinculación con la economía formal, así como por la participación de distintos funcionarios públicos a lo largo de los distintos momentos que atraviesa el proceso del tráfico de estupefacientes. Ello impone la necesidad de promover políticas basadas en evidencia que reconozcan la gravedad del asunto, junto con la magnitud que adquirió durante los últimos años, para poder pensar alternativas eficaces al respecto.

Bibliografía

- Asamblea Legislativa de la Provincia de Buenos Aires. 2015. “Discurso de asunción como gobernadora de la provincia de Buenos Aires de María Eugenia Vidal”. La Plata.
- Asamblea Legislativa de la Provincia de Buenos Aires. 2016. “Discurso de la gobernadora María Eugenia Vidal en ocasión de la apertura de Sesiones Ordinarias de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires”. La Plata.
- Asamblea Legislativa de la Provincia de Buenos Aires. 2017. “Discurso de la gobernadora María Eugenia Vidal en ocasión de la apertura de Sesiones Ordinarias de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires”. La Plata.
- Asamblea Legislativa de la Provincia de Buenos Aires. 2018. “Discurso de la gobernadora María Eugenia Vidal en ocasión de la apertura de Sesiones Ordinarias de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires”. La Plata.
- Asamblea Legislativa de la Provincia de Buenos Aires. 2019. “Discurso de la gobernadora María Eugenia Vidal en ocasión de la apertura de Sesiones Ordinarias de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires”. La Plata.
- Becker, Howard. 2016. *Mozart, el asesinato y los límites del sentido común*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Bergman, Marcelo. 2018. *Drogas, narcotráfico y poder en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Buzzetti, Andrés. 2020. "Competencia política, rotación partidaria y violencia relacionada con las drogas en Buenos Aires y Santa Fe". *Urvio* 28 (septiembre-diciembre).
- Diario El Día. 2015. "Macri y Vidal profundizan la polarización con Aníbal". 27 de septiembre.
- Dinatale, Martín. 2018. "El plan de Vidal para intervenir en las ocho villas más peligrosas del conurbano bonaerense". *Infobae*, 27 de mayo.
- Duncan, Gustavo. 2016. *Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia y México*. Bogotá: Debate.
- Durán Martínez, Angélica, y Richard Snyder. 2009. "Drogas, violencia y redes extorsivas con apoyo del Estado en México y Colombia". *Colombia Internacional* 70 (julio): 61-91.
- Flom, Hernán. 2020. *Who protects whom? Politicians, police and the regulation of drug trafficking in Argentina*. Notre Dame: Kellogg Institute for International Studies.
- Flores Pérez, Carlos. 2009. *El Estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática*. México: Ciesas.
- Fundación Konex. 2018. "Padre Pepe' Di Paola". Buenos Aires: Premio Konex 2018: Dirigentes Sociales.
- Garzón Vergara, Juan Carlos. 2016. *Cómo responder al crimen organizado y terminar la guerra contra las drogas. Qué funciona, qué no funciona y cómo arreglarlo*. Washington: Woodrow Wilson Center Update on the Americas.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. 2018. "Cómo es el nuevo plan de seguridad para el Área Metropolitana". 6 de septiembre.
- Gobierno de la República Argentina. 2016. "Fuerzas federales para los bonaerenses". 5 de octubre.
- Infobae. 2015. "María Eugenia Vidal: 'La Bonaerense es un ejército sin capacitación ni entrenamiento suficiente'". 21 de octubre.
- Infobae. 2016. "Enviarán efectivos de las cuatro fuerzas federales a la Provincia para frenar el delito". 4 de octubre.
- Knoepfel, Peter, Corinne Larrue, Joan Subirats y Frederic Varone. 2008. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Lucesole, María José. 2015. "Pablo Bressi es el nuevo jefe de la Policía Bonaerense". *La Nación*, 10 de diciembre.
- Natanson, José. 2018. *¿Por qué? La rápida agonía de la Argentina kirchnerista y la brutal eficacia de una nueva derecha*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Navarro Urquiza, Pablo. 2020a. "Una aproximación a la criminalización masiva de infractores menores en el control del narcotráfico en Argentina". *Revista Sociales y Virtuales* 7.
- Navarro Urquiza, Pablo. 2020b. *El estado en acción: protección policial y ocultamiento político del narcotráfico en el "caso Candela"*. Tesis de grado, Universidad Nacional de Quilmes.
- Ostera, Ignacio. 2015. "Macri: 'Echar al narcotráfico significa que Vidal sea gobernadora y no Aníbal Fernández'". *La Política Online*, 16 de octubre.
- Peña Vera, Tania, y Johann Pirela Morillo. 2007. "La complejidad del análisis documental". *Información, cultura y sociedad* 16: 55-81.

- Portal AN Digital. 2010. "Para Scioli, en Seguridad 'hay asignaturas pendientes' y 'expectativas que no se cumplieron'". 13 de mayo.
- Ritondo, Cristian. 2016. "Iniciamos el Plan Integral de Seguridad". La Plata: Publicación en perfil oficial de Facebook.
- Roca Pamich, María Belén. 2015. *Comercialización de drogas en la provincia de Buenos Aires: una reconstrucción del abordaje de la justicia provincial desde el 2005 al 2014*. Mendoza: Jornadas de Sociología de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNCuyo.
- Rodríguez Games, Nicolás, y Marcelo Sain. 2015. *Tendencias y desafíos del crimen organizado en Latinoamérica*. Buenos Aires: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo.
- Sain, Marcelo. 2015. *La regulación del narcotráfico en la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial Octubre.
- Sain, Marcelo. 2018. "Entre mitos y fabulaciones políticas: el control del narcotráfico en Argentina (2003-2017)". Ponencia presentada en el XXXVI International Congress of the Latin American Studies Association. Barcelona.
- Sartori, Giovanni. 1984. *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Serrano, Mónica. 2007. "Narcotráfico y gobernabilidad en México". *Pensamiento Iberoamericano* 1: 251-278.
- Souto Zabaleta, Mariana. 2017. *Socialización, crisis de efectividad y persistencia en el régimen internacional de control de drogas*. Buenos Aires: Arte y parte.
- Souto Zabaleta, Mariana, Silvio Sarti y Paula Delfino. 2019. "Consideraciones críticas sobre el abordaje del problema del narcotráfico en Argentina". *Revista IUS* 13(44): 51-88.
- Télam. 2016. "Los Lanatta y Schillaci: cronología de una fuga". 11 de enero.
- Tokatlián, Juan Gabriel. 2017. *Qué hacer con las drogas: Una mirada progresista sobre un tema habitualmente abordado desde el oportunismo político y los intereses creados*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Vasilachis de Gialdino, Irene. 2009. "Los fundamentos ontológicos y epistemológicos de la investigación cualitativa". *Forum Qualitative Sozialforschung* 10(22).
- Vidal, María Eugenia. 2015a. "Drogas: no supieron, no quisieron o no pudieron". Buenos Aires: Publicación en perfil oficial de Facebook.
- Vidal, María Eugenia. 2015b. "Nosotros sabemos que la droga es un problema y no una solución". Buenos Aires: Publicación en perfil oficial de Facebook.