

Área de Estado y Políticas Públicas

**Tesis para optar por el Título de Magister en Políticas públicas para el Desarrollo con
Inclusión Social**

**Las capacidades del Ministerio de Seguridad de la Nación para el abordaje de la
criminalidad organizada en la Ciudad de Rosario en el lapso comprendido entre
diciembre 2019 y octubre 2021**

Tesista: Abogado Cristian Facundo Morales

Director de Tesis: Dr. Leandro Gamallo

Lugar y Fecha: Buenos Aires, 2023

Agradecimiento

La posibilidad de llevar adelante esta investigación, que por momentos pareció una empresa inacabable, requirió la colaboración de una serie de personas, que quizá aún sin saberlo hicieron posible el camino. Familia, amigos, amigas, colegas, compañeros y compañeras de trabajo, entrevistados y entrevistadas.

Esta tesis se da en un momento muy particular desde lo personal como en lo laboral y se asemeja mucho a la conclusión virtuosa de una etapa de mi vida. Tengo la enorme fortuna de haberme cruzado con buena gente que me ayudó en todo este proceso y creo que todos y todas se merecen un párrafo.

Al área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO por su paciencia y colaboración en todo momento, demostrando una y mil veces que la educación no es solo una mera cuestión de transmisión formal de conocimientos.

A Leandro Gamallo por su generosidad antes, durante y después de todo este proceso, por un acompañamiento tranquilo, reflexivo y profundo que me permitió llegar a destino como dice el refrán “sin prisa, pero sin pausa”.

A los compañeros y compañeras del Ministerio de Seguridad de la Nación, que fue mi casa por casi once años. Allí hay gente muy valiosa muchas veces poco valorados por las gestiones de turno. Sin ellos no hay Estado posible. A todos y todas mi reconocimiento y gratitud por el trabajo diario.

A los compañeros y compañeras trabajadores de las áreas de investigaciones de las fuerzas

federales policiales y de seguridad con los que compartimos trabajo en la Ciudad de Rosario por su labor cotidiana, muchas veces injustamente invisibilizados. Deseo que el esfuerzo de todos tenga las recompensas que se merecen.

A los integrantes del Ministerio Público Fiscal y de los juzgados federales en Rosario con los que me tocó trabajar. Gracias por la confianza forjada que permitió hacer, que no es poco.

A Mariano Ciafardini y a Fernando Azcoaga que cuando empecé a trabajar en temas relacionados con la seguridad me alentaron y me abrieron posibilidades.

A Valentina Novick por su generosidad, sobre todo en tiempos de tempestades.

A Guillermo Borello por su oído atento.

A cada uno y cada una de los entrevistados que de forma desinteresada se tomaron un tiempo para charlar conmigo, de cada persona aprendí algo.

A mis amigos que con gran fraternidad estuvieron siempre ahí para tenderme una mano porque nuestra unión es tan fuerte como el último eslabón de la cadena.

A mi familia. A mi mamá por hacer siempre todo lo posible y más. A mi papá por enseñarme sobre la persistencia. A Nicolás por estar presente cuando se lo necesita.

A Sole, mi compañera, por bancar siempre. Eternamente gracias.

A Iña. Lo más importante de mi vida, todo lo que está bien.

Resumen

En los últimos años, la Ciudad de Rosario, Provincia de Santa Fe, ha enfrentado altos niveles de violencia y delincuencia, vinculados a la criminalidad organizada y en especial al narcotráfico. Ante esta situación, el Ministerio de Seguridad de la Nación ha implementado diversas intervenciones a lo largo del tiempo. La llegada de Sabina Frederic como ministra en diciembre de 2019 marcó una nueva etapa, con una intervención que implicó la creación de una delegación ministerial y un aumento en la presencia de fuerzas federales de seguridad, en el marco de un plan que tenía por objeto desarticular y desfinanciar las organizaciones criminales. En este sentido la presente tesis de maestría se propone analizar las capacidades estatales de dicha repartición para el abordaje de la problemática a partir de dos dimensiones principales, las capacidades políticas y las administrativas. Un análisis detallado de ambas muestras que, dado la dificultosa relación entre las jurisdicciones y entre Poderes, concatenado a la falta de recursos asignados a la Unidad en cuestión y a las áreas investigativas de dichas fuerzas, las capacidades del Ministerio han sido bajas y no han cumplido de manera general los objetivos que se habían fijado previamente.

Palabra clave: capacidades estatales, criminalidad organizada, seguridad democrática

Contenido

Agradecimiento	1
Resumen	3
Listado de abreviaturas.....	7
Introducción	8
Estrategia Metodológica	21
Capítulo I: La conceptualización de las capacidades estatales y su aplicación para el caso concreto	24
Una necesaria revisión bibliográfica sobre la cuestión de la capacidad	24
Un punto de partida: ¿Qué entendemos por Estado?.....	31
Capacidades Estatales.....	35
Conceptualizando a la Capacidad Estatal	35
Las dimensiones de la capacidad estatal	43
La medición de las capacidades estatales	45
Capítulo II: La dimensión política de la capacidad del Ministerio de Seguridad para el abordaje de la criminalidad organizada en la Ciudad de Rosario	59
Los debates sobre la cuestión de la seguridad y el Ministerio de Seguridad de la Nación...	60
¿Qué seguridad, para quién? Una mirada a la definición política e ideológica	63

La definición política ideológica sobre la problemática de la (in) seguridad	63
Ayudar a Perotti. El problema de la violencia en rosario, su ingreso a la agenda de gobierno nacional y el factor COVID-2019.....	74
La violencia y el delito en Rosario. ¿Un problema del gobierno nacional?	74
Un gobernador exigente	85
La pandemia COVID – 19. Un imprevisto.	91
El proyecto institucional y las políticas públicas.....	95
Conclusiones del Capítulo	112
Capítulo III: La dimensión administrativa de las capacidades del Ministerio de Seguridad .	116
Una mirada sobre la estructura orgánica.....	117
La estructura orgánica del Ministerio de Seguridad de la Nación y de las fuerzas federales policiales y de seguridad	117
La estructura organizativa de las fuerzas policiales y de seguridad federales	122
La Unidad Rosario.....	124
Los recursos humanos, financieros y de infraestructura de la Unidad Rosario	126
La articulación con el poder judicial. El rol del ministerio y las fuerzas federales de seguridad	130

“Cada quien atiende su juego”: La relación entre las fuerzas federales y entre ellas con los representantes del ministerio de seguridad	142
Las áreas investigativas de las fuerzas federales en la Ciudad de Rosario.....	147
Una mirada a los recursos humanos.....	147
Una mirada a los recursos materiales (muebles e inmuebles).....	151
Una mención a la relación con el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Sana Fe ..	157
Conclusiones del capítulo	158
Conclusiones Generales	162
Bibliografía.....	175

Listado de abreviaturas

ASPO: Aislamiento social, preventivo y obligatorio

APN: Administración Pública Nacional

CELS: Centro de Estudios Legales y Sociales

GNA: Gendarmería Nacional Argentina

FFPPYS: Fuerzas Federales Policiales y de Seguridad

FRI: Fuerza de Respuesta Inmediata

MINSEG: Ministerio de Seguridad de la Nación

MPF: Ministerio Público Fiscal

NGP: Nueva Gestión Pública

OMS: Organización Mundial de la Salud

PEN: Poder Ejecutivo Nacional

PFA: Policía Federal Argentina

PNA: Prefectura Naval Argentina

PSA: Policía de Seguridad Aeroportuaria

SAF: Servicio de Administración Financiera

URSA: Unidad Regional de Seguridad Aeroportuaria

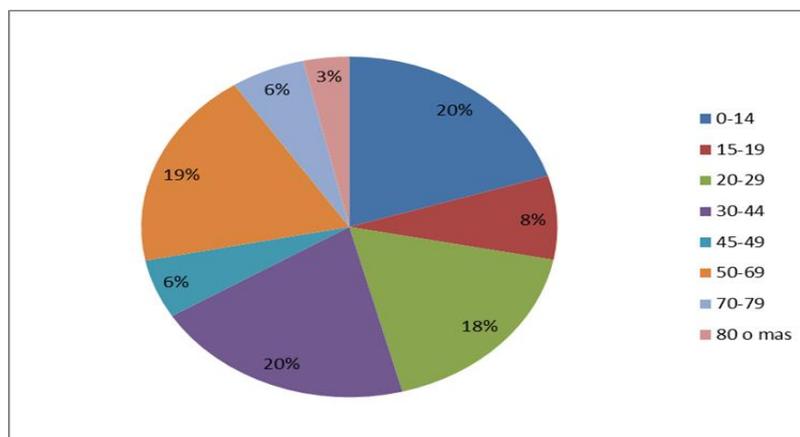
Introducción

La Ciudad de Rosario está ubicada al Sur de la Provincia de Santa Fe, es cabecera del Departamento homónimo, situándose a 300 kilómetros de la Ciudad de Buenos Aires. Sus límites son al Este el Río Paraná, al Norte las localidades de Granaderos Baigorria e Ibarlucea, al Oeste las localidades de Funes y Pérez y al Sur las localidades de Soldini, Piñeiro y Villa Gobernador Gálvez. Es una Ciudad con una superficie de 178,69 kilómetros cuadrados, dividida en 6 distritos (Ciudad de Rosario, 2022)

Según los resultados provisorios del censo 2022, en la Ciudad de Rosario habitan 1.342.619 personas, es decir el 37,7% de la población total de la provincia, que asciende a 3.556.522. Como se puede apreciar en el gráfico I, el 26% de la población estimada tiene entre 15 a 29 años, mientras que el 45% tiene de 30 a 69 años, este dato no es menor si se considera el rango etario de las personas fallecidas en hechos violentos, cuestión que abordaremos seguidamente.

En los últimos diez años esta Ciudad es noticia a nivel nacional a causa de los altos índices de homicidio, al desarrollo y expansión de la criminalidad organizada y, en particular, del narcomenudeo. Pero, éste fenómeno no se puede escindir de la situación de la Provincia de Santa Fe, debido a que aquella incide fuertemente en esta.

GRÁFICO I. DISTRIBUCIÓN DE POBLACIÓN ESTIMADA EN LA CIUDAD DE ROSARIO, 2022 POR RANGO ETARIO



Elaboración propia a partir de datos oficiales, 2022

A los efectos de dimensionar el nivel de violencia de la Provincia utilizaremos los datos de homicidios suministrados por el Sistema Nacional de Estadística Criminal (SNIC) del Ministerio de Seguridad de la Nación, el cual recaba la información en materia de estadística criminal de todo el país. Así mismo en las tablas I y II se compara los datos de esta jurisdicción, con el de jurisdicciones similares y el total país.

TABLA I TASA DE HOMICIDIOS DOLOSOS CADA 100 MIL HAB.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Buenos Aires	12	14	9,9	7,2	6,2	5,5	6,1	7	8,2	7	7,3	7,7
Córdoba	5,5	5,3	4,6	3,8	4,1	4	3,9	4,2	3,9	2,7	3,3	3,6
CABA	5,7	6,4	5,2	4,7	4,8	4,1	4,1	4,8	5,2	5,5	6,3	5,2
Santa Fe	7,1	8,4	9	8,1	8,2	6,9	9,5	8,6	8,7	8,3	9,2	10,1
Total País	8,6	9,7	8	6,2	5,8	5,5	5,5	6	6,6	5,8	6,1	6,3

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Sistema Nacional de Estadística Criminal (SNIC)

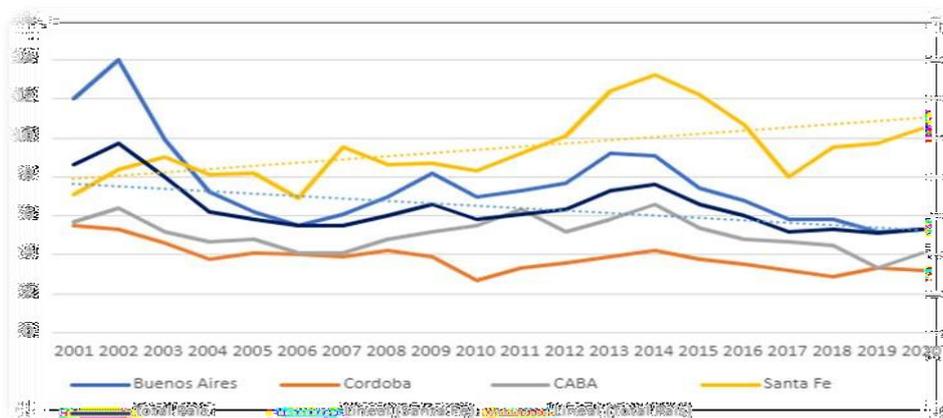
TABLA II TASA DE HOMICIDIOS DOLOSOS CADA 100 MIL HAB.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Buenos Aires	9,2	9,1	7,4	6,8	5,8	5,8	5,2	5,3
Córdoba	3,9	4,2	3,8	3,5	3,2	2,9	3,3	3,2
CABA	5,8	6,6	5,4	4,8	4,7	4,5	3,3	4,1
Santa Fe	12,4	13,2	12,2	10,7	8	9,5	9,7	10,5
Total País	7,3	7,6	6,6	6	5,2	5,3	5,1	5,3

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Sistema Nacional de Estadística Criminal (SNIC)

Como se puede apreciar en las Tablas I y II, la Provincia de Santa Fe desde el año 2004 tiene una tasa de homicidios más alta que las de Buenos Aires, Córdoba y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, llegando en el 2014 a su máximo valor de 13,2 homicidios cada 100 mil habitantes, periodo en el que de manera global del país arrojó 7,6 cada 100 mil habitantes.

GRÁFICO II EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS HOMICIDIOS 2010-2020



Fuente: elaboración propia en base a los datos del Sistema Nacional de Estadística Criminal

El Sistema Nacional de Estadística Criminal ha publicado en su página de internet la

base de datos por departamento de algunos de los delitos que registra desde el 2014 al 2020, entre ellos los homicidios. A partir de esos datos se puede observar que la participación de los homicidios del Departamento Rosario en el total provincial supera el 55,85% en todos los registros, llegando a un máximo del 61,44% en el año 2018, lo que demuestra el peso específico que tiene la problemática en la provincia.

TABLA III EVOLUCIÓN DE LOS HOMICIDIOS EN EL DEPARTAMENTO ROSARIO 2014-2020

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Rosario	248	233	182	165	204	168	212
Santa Fe	444	413	367	277	332	340	373

Fuente: elaboración propia en base a los datos del Sistema Nacional de Estadística Criminal

Según el Reporte anual de Homicidios 2020, elaborado por el Observatorio de Seguridad Pública del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, la tasa de homicidios registrados en el 2020 cada 100.000 habitantes ascendió a 16,42. En dicho año casi 8 de cada 10 víctimas fueron agredidas por armas de fuego, significando que ese año fue el que mayor cantidad de hechos de ese tipo registró en la serie analizada. En relación al género de las personas se evidencia que la mayor incidencia se registra en varones.

En relación al grupo etario, se observa que la mayor cantidad de víctimas de homicidios asentados en el 2020 fueron en el rango de edad que abarca los 15 a los 29 años, implicando el 42,2% de estas. Mientras que alrededor del 80% de los hechos fue en vía pública.

El informe analiza el contexto en el que se dan las muertes violentas y afirma que

“observa una presencia mayor que a nivel de la provincia o de La Capital de homicidios que se inscriben en tramas asociadas a organizaciones criminales y/o economías ilegales” Observatorio de Seguridad Pública de la Provincia de Santa Fe, 2020, p. 38) e informa que representa la mitad de los casos.

Creemos que la afirmación del reporte precitado es importante porque representa la mirada oficial del gobierno de la Provincia de Santa Fe sobre el tema (ahondaremos en esto en próximos capítulos al analizar el diagnóstico que fue realizado por los distintos actores sobre la situación en la que debían actuar).

Sin duda la explicación de los fenómenos es multicausal, pero existe un fuerte consenso en relación a que el delito y en particular el crimen organizado tienen una fuerte injerencia en la cantidad de muertes violentas que se registran en la ciudad y sus alrededores, por caso Iazzetta (2020) sostiene que el escenario de los grupos criminales en dicha ciudad se encuentra fragmentado, con una multiplicidad de actores, y en consecuencia se observa un aumento en las disputas por porciones del mercado criminal.

Complementariamente, Sain (2023) analiza la violencia y los acuerdos ilegales en la Ciudad, trabajando sobre la hipótesis de que la violencia allí está dada por dos fenómenos que se dan en forma conjunta: en primer lugar, la no regulación (legal o ilegal) por parte del Estado del narcotráfico; y, en segundo lugar la existencia de una fragmentación criminal en la cual grupos delictivos que tienen baja capacidad de gestión utilizan una “violencia constructiva” que

les permitió (les permite) la reproducción de sus organizaciones criminales. En consecuencia, “sin potestad estatal – legal e ilegal- y sin un gobierno criminal dominante, la violencia caracterizó el juego en torno al negocio económico más rentable y de mayor crecimiento de la ciudad: la venta de drogas” (p.19)

El autor mencionado caracteriza como una anomalía lo que sucede en aquella Ciudad con respecto al resto del país, toda vez que allí las organizaciones criminales conducen a sectores de la policía, la violencia letal es una práctica que estructura y legitima las actividades delictivas, existiendo organizaciones que aplicaron violencia contra representantes del poder estatal (funcionarios políticos y judiciales) y que no tuvieron grandes consecuencias. En esta caracterización sostiene que el problema radica en el Estado (provincial) y la connivencia con las organizaciones criminales.

Sin embargo, -siguiendo al autor- esta anomalía no fue una situación dada de un momento a otro sino más bien que se trató de la forma que adquirió la criminalidad en esa zona en el transcurso del tiempo y por efecto de las decisiones de distintos actores gubernamentales. En efecto, hubo un período en el que la policial provincial administraba el negocio del narcotráfico en la provincia, que puede datarse en la década del 90 del siglo pasado. En palabras del autor en ese período “... el narcotráfico en Rosario era un negocio en expansión, sin violencia y predominante regulado por la policía, con el beneplácito de sectores activos de la justicia y de la política.” (p.69)

Luego, hacia 2010 se abren camino una etapa en la cual dos organizaciones criminales se consolidaron (“Los monos” y la dirigida por Estaban Lindor Alvarado), al mismo tiempo que el Estado pierde capacidad de regulación del narcomenudeo en la Ciudad y se produce el debilitamiento policial y la subordinación de elementos policiales al poder de estas organizaciones. En este contexto, se comienza a observar un incremento de la violencia y en particular de los homicidios dolosos en la Ciudad, en parte debido a que ambas organizaciones hacían uso de la violencia, la diferencia radicaba que para “Los Monos” era estructurante mientras que para Alvarado era fundamental para el ocultamiento de sus actos criminales.

En suma, para el autor no se puede comprender el fenómeno de la violencia en la Ciudad sin analizar el desempeño estatal y sin tener en cuenta que la misma fue determinante para su configuración.

Desde un abordaje concurrente, Auyero y Sobering (2021) analizan las conexiones “secretas e ilícitas entre narcotraficantes y efectivos de las fuerzas de seguridad estatal desde la mirada de la colusión y el cinismo legal”, siendo “Los monos” parte de ese análisis que realizan, encontrando, para este caso y para los otros que analizaron, que actores estatales, principalmente policiales, y los criminales intercambiaban información y que muchas veces “...los policías se transformaban no solo en protectores sino también en defensores, representantes e informantes de los grupos narcotraficantes (...). También vimos que las partes se dan indicaciones mutuas...” (p.141)

En este contexto brevemente reseñado, la violencia y la criminalidad organizada en la Ciudad de Rosario fueron cobrando relevancia a nivel nacional, demandándose por parte de la ciudadanía y de los distintos actores provinciales acciones por parte del gobierno federal. Una de las intervenciones más renombradas fue la encabezada por el entonces secretario de seguridad de la nación, Sergio Berni, en abril de 2014, en la cual luego de un operativo pocas veces visto en el que se allanaron distintos puntos de venta al por menor en la Ciudad de Rosario y sus alrededores, del que participaron más de 3.000 funcionarios de las cuatro fuerzas policiales y de seguridad, se asentó la Gendarmería Nacional Argentina (GNA) mayormente en la periferia de la ciudad, con el objetivo de lograr su pacificación. En paralelo se realizaban capacitaciones a la policía de la Provincia de Santa Fe sobre la experiencia del Cuerpo de Prevención Barrial. Pasados ocho meses, en enero del 2015, dicho funcionario dio por terminado el operativo, poniendo en valor el accionar federal de la siguiente manera:

"Patrullamos más de 3 millones de kilómetros, invertimos en la adquisición de 200 patrulleros, detuvimos a más de 2.500 personas, controlamos más de 200 mil vehículos, incautamos unos 12 mil vehículos que tenían pedido de secuestro y que estaban fuera de la ley para circular y hemos retirado de las calles más de 600 armas" (Berni, 2015)

Sin embargo, la violencia en la Ciudad no se detuvo, como tampoco el consecuente malestar social al respecto. Se puede destacar que en 2016 hubo una serie de protestas bajo la

consigna “Rosario sangra” y nuevamente la respuesta por parte de los decisores políticos giró en torno al “desembarco” de fuerzas federales, principalmente GNA, y a la coordinación con el gobierno provincial, con magros resultados.

Este proceso se repitió a finales del año 2019 y principios del año 2020 con otros sujetos producto de los cambios de gobierno nacional y provincial. La definición política al más alto nivel (presidente de la nación) implicó un trabajo mancomunado con una de las Provincias con mayor peso específico del país, que adicionalmente era del mismo signo partidario. Esto derivó en la puesta en funcionamiento de una dependencia específica del ministerio de seguridad, denominada “Unidad Rosario”, que tenía por objeto por un lado coordinar el trabajo de las fuerzas federales en el territorio, y por el otro colaborar en la articulación con el gobierno provincial, el gobierno municipal, el poder judicial federal y las fiscalías federales. Sin embargo, esta experiencia que durante un año fue central fue desarticulada después que Sabina Frederic dejó de ser ministra de seguridad de la nación, hacia fines de septiembre del año 2021.

De esta manera se configura una coyuntura por demás compleja en materia de seguridad pública en la Ciudad de Rosario, en la cual existe sin lugar a duda altos índices de conflictividad y de presencia de la criminalidad organizada, que en principio no pueden ser resueltos por el estado provincial, y que en consecuencia los diversos actores sociales y políticos solicitaron la intervención del gobierno federal, el cual respondió a través del Ministerio de Seguridad (MINSEG).

En este punto creemos que cobra relevancia explorar las capacidades estatales para intervenir sobre el fenómeno de la criminalidad organizada en esa Ciudad por parte del MINSEG, en el entendimiento de que realizar un estudio al respecto puede colaborar a responder ciertos interrogantes sobre el funcionamiento del Estado, su articulación, su homogeneidad o no. En suma, buscamos poder entender de qué manera y con qué condiciones de factibilidad se llevaron adelante las intervenciones del Ministerio de Seguridad de la Nación. De esta forma se pone el énfasis ya no en la colusión entre actores sino más bien en la habilidad de aquella repartición para intervenir en situaciones complejas, más allá de las tareas rutinarias.

En consecuencia, la pregunta que guía esta tesis es ¿cuáles fueron las capacidades estatales del Ministerio de Seguridad de la Nación para el abordaje de la criminalidad organizada (en particular la investigación criminal) en la Ciudad de Rosario durante el período diciembre 2019 – octubre 2021, principalmente a partir de la creación y puesta en funcionamiento de la Unidad Rosario de dicho Ministerio?, siendo el objetivo general explorar las capacidades estatales del Ministerio de Seguridad de la Nación para el abordaje de la criminalidad organizada en la Ciudad de Rosario durante el período diciembre 2019 – octubre 2021 principalmente a partir de la creación y funcionamiento de la Unidad Rosario de dicho Ministerio, y como objetivos específicos:

- Reponer un Estado del arte del concepto de capacidades estatales recortando dimensiones observables para medir el caso en cuestión.

- Indagar la dimensión política de la capacidad del Ministerio de Seguridad durante diciembre 2019 - octubre 2021 para el abordaje de la criminalidad organizada en la Ciudad de Rosario.
- Indagar la dimensión administrativa de la capacidad del Ministerio de Seguridad de la Nación para para el abordaje de la criminalidad organizada, en particular la investigación criminal en la Ciudad de Rosario.

Para llevar a cabo los objetivos planteados esta tesis se estructura en cuatro capítulos. En el primer capítulo se dará cuenta del estado del arte y el marco teórico que se utilizó para llevar adelante la indagación. En este sentido, se realizó una revisión bibliográfica sobre el tema de las capacidades estatales identificando dos grandes vertientes teóricas, una que lo define como un fenómeno multidimensional y otra que la entiende como habilidad para la concreción de los objetivos que el Estado busca concretar; seguidamente se informará sobre distintos trabajos en la materia identificando una vacancia con relación indagar sobre las capacidades para el abordaje de la criminalidad organizada en nuestro país. A posteriori se explicará el concepto general de Estado, de las capacidades estatales, definiremos las dos dimensiones que observaremos (la política y la administrativa) y la operacionalización de los conceptos en el estudio.

El segundo capítulo tendrá por objeto analizar la dimensión política de la capacidad del Ministerio de Seguridad para el abordaje de la criminalidad organizada en la Ciudad de

Rosario desde diciembre 2019 a octubre 2021. Para esto reseñamos brevemente los debates sobre la cuestión securitaria en la Argentina, retomando la conceptualización de péndulo que oportunamente realizaron Ayo y Fiuza Casais (2018). A posteriori daremos cuenta del lineamiento ideológico y político que enmarcó la gestión de Sabina Frederic al frente del Ministerio, de cómo ingreso a la agenda de gobierno el problema de la violencia y el delito en Rosario, la influencia del COVID y el ASPO en la gestión de gobierno, la tensión entre el gobierno nacional y provincial, de la existencia de un plan general en materia de seguridad y de uno específico en materia de criminalidad organizada, así como describiremos distintas políticas públicas realizadas por el Ministerio en la Ciudad. La conclusión de este capítulo indicará que el gobierno federal contaba con un lineamiento general en materia de seguridad y en particular sobre criminalidad organizada que fue construido con anterior a la llegada del gobierno pero que se cristalizó en distintos planes una vez dentro de él; la visión sobre el particular coincidía con la del gobierno provincial, pero, sin embargo, no pudieron ponerse de acuerdo para coordinar efectivamente las acciones, evidenciándose una fuerte tensión entre ambos que indudablemente mermó las capacidades del organismo nacional.

En el capítulo tercero abordaremos la dimensión administrativa de las capacidades. Para esto analizaremos la estructura orgánica del MINSEG y de las fuerzas federales, describiremos la Unidad Rosario -Resolución de creación, recursos humanos, recursos materiales-, luego la articulación con el poder judicial, la relación de las fuerzas federales

policiales y de seguridad entre si, los recursos humanos y materiales de las áreas investigativas de aquellas en la Ciudad y la relación entre los funcionarios del ministerio de seguridad de la nación con los de la provincia de Santa Fe. En este capítulo encontramos que el organigrama del MINSEG guardaba correlación con los lineamientos que se había planteado, pero el de las fuerzas no fue problematizado por los funcionarios políticos; seguidamente, encontramos que existe una “relación imbricada” entre el poder judicial y el Ministerio de Seguridad en la cual se solapan las funciones en materia de definición de política criminal y por ende las fuerzas federales policiales y de seguridad se encuentran en tensión entre ambos organismos; al mismo tiempo encontramos que el desarrollo de las tareas de investigación criminal tienen un fuerte componente de construcción personal de confianza. Por último, observamos que los recursos humanos, financieros y materiales para la consecución de los objetivos planteados por la gestión no se correspondían con los lineamientos, es decir que la capacidad administrativa fue baja.

En el capítulo conclusivo daremos cuenta del trabajo que realizamos en los apartados anteriores de la investigación y planteamos la articulación de ambas dimensiones señaladas concluyendo que las capacidades estatales en el caso concreto fueron bajas a partir de las dificultades observadas en los capítulos precedentes. Afirmamos que la distinción entre la dimensión política y técnica es eminentemente analítica y que existen solapamientos permanentes entre la misma. Concomitantemente aseveramos que referirnos a las capacidades estatales implica tomar posición con respecto al rol del estado. Por último, desde nuestra

perspectiva la tesis permite pensar que el Estado lejos de ser un “todo” que se comporta de forma coherente es el resultado de la práctica de muchos actores que en ocasiones disputan entre sí y que esa situación mal conducida lleva a un desplazamiento de las instituciones estatales, siendo reemplazadas por otros actores del ámbito legal o ilegal. Y, es en este punto nuestro trabajo busca complementar aquellos sobre la colusión entre funcionarios estatales y las organizaciones criminales. La falta de capacidad estatal coadyuva a la expansión y consolidación de la criminalidad organizada porque la intervención de este sobre el fenómeno se torna ineficaz e ineficiente.

Estrategia Metodológica

La presente tesis se basa en análisis de caso de tipo exploratorio y descriptivo, con un enfoque eminentemente cualitativo, pero sin dejar de tener en cuenta algunos datos de corte cuantitativo que resultaron útiles para el argumento de la presente.

Hemos decidido analizar la intervención en la Ciudad de Rosario del Ministerio de Seguridad, en particular de la Unidad Rosario de dicho ministerio creada por resolución ministerial, que no fue incorporada como estructura organizativa de dicho ministerio, sino que fue concebida como una unidad de coordinación con un plazo de duración determinado. Por otro lado, también se analizará las áreas investigativas de las fuerzas federales en dicha Ciudad por entender que de acuerdo a los lineamientos políticos adoptados devinieron como fundamentales en la intervención del MINSEG.

La elección del caso responde por un lado a la relevancia político y social que tiene el fenómeno de la violencia y la criminalidad organizada en la Ciudad de Rosario y sus alrededores, y por el otro por mi experiencia como empleado del Ministerio de Seguridad de la Nación durante once años, siendo en el período analizado integrante de la Unidad mencionada en representación de la Subsecretaría de Investigación Criminal y Cooperación Judicial.

La principal fuente de datos primaria empleada es la aplicación de entrevistas en profundidad semi-estructuradas a informantes clave del período. Se han realizado 19 entrevistas a por entonces funcionarios nacionales del Ministerio de Seguridad de la Nación, funcionarios de las fuerzas federales policiales y de seguridad, funcionarios del Poder Judicial, funcionarios del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe y periodistas. Dado que las personas intervinientes en el caso en estudio son pocas y pudieran verse vistos inhibidos de ser entrevistados para la presente se resolvió acordar con cada uno anonimizar lo más posible las intervenciones, por lo que hemos codificado a cada entrevista con un número y así se especificará en el desarrollo de la tesis; así mismo se utilizará el masculino al hacer referencia a los mismos, aunque se han entrevistado personas de ambos sexos.

Este material se complementó con información obtenida de normativa, estadística, discursos oficiales, documentos institucionales del ministerio de seguridad de la nación, con el objeto de realizar una triangulación metodológica y de fuentes.

Con respecto al período analizado, si bien la Unidad Rosario funcionó de octubre 2020

a octubre 2021, estimamos que para comprender lo más acabadamente posible los hechos es necesario retrotraer el análisis a diciembre 2019 que fue el momento de comienzo de la gestión de Sabina Frederic al frente del Ministerio de Seguridad.

Para la codificación y el análisis de las entrevistas y de los distintos documentos se utilizó el programa de análisis cualitativo Atlas Ti. Para el análisis de datos cuantitativos se utilizó MS Excel.

Capítulo I: La conceptualización de las capacidades estatales y su aplicación para el caso concreto

Abordar las capacidades estatales implica buscar comprender si el Estado cuenta con las habilidades necesarias para afrontar los distintos desafíos que se presentan a la hora de garantizarle, en última instancia, a las personas el ejercicio de los derechos que le corresponden. Sin embargo, los puntos de partida de la bibliografía al respecto no son uniformes y, en consecuencia, en el presente capítulo se pretende dar cuenta, por un lado, brevemente del estado del arte, así como de las diferentes teorías generales y particulares que nos permitirán abordar el caso de estudio, haciendo especial hincapié en nuestra concepción de Estado, de capacidades estatales, las dimensiones de éstas y de qué forma las mediremos en el caso concreto.

Creemos relevante explicitar la postura que se adopta conceptualmente porque implica una valoración sobre los hechos sociales que se pretende investigar, y que recorta e influye sobre los mismos.

Una necesaria revisión bibliográfica sobre la cuestión de la capacidad

En este apartado realizaremos un bosquejo sobre el estado del arte en relación a las capacidades estatales identificando los principales debates y la utilización del concepto. Los objetivos son, por un lado, identificar el enfoque general que se desea utilizar en este trabajo, y por el otro, establecer las vacancias existentes, en tanto que en apartados posteriores se

profundizará en los distintos puntos, de acuerdo al marco teórico que se utilizará, tales como el concepto, sus dimensiones y la forma en que se puede mensurar.

De la revisión del estado del arte que se realizó para este trabajo se puede apreciar la existencia de dos grandes vertientes de aportes sobre el tema, en especial su conceptualización y medición. En primer lugar, existen contribuciones que asocian de forma explícita o implícita la capacidad estatal como un fenómeno multidimensional, contemplando distintos tipos de capacidades entre las que se encuentran la burocrática, la de la coerción, la de poder cobrar impuestos, entre otras; en tanto que la segunda corriente la asocian a la habilidad para la concreción de los fines que tiene el Estado, en general por medio de las políticas públicas.

Con respecto a la primera línea de trabajo podemos citar la revisión bibliográfica realizada por Cingolani (2013) en la que, luego de realizar un pormenorizado estudio del estado del arte sobre la temática en trabajos sobre desarrollo económico, relaciones internacionales y política comparada, sostiene que “En general la capacidad del estado refiere a una o a una combinación de las siguientes dimensiones del poder del Estado: a) coercitiva/militar; b) fiscal; c) administrativa/ de implementación; d) transformativa o de industrialización; e) relacional/ cobertura territorial; f) legal; g) política” (p.27).

La autora identifica el surgimiento del concepto a partir del interés que trajo aparejado el rol del Estado en el desarrollo económico en la segunda mitad del siglo XX y explicita que los trabajos referidos a la autonomía y al poder del estado fueron precursores en este tema. En

este sentido remarca la importancia que tuvieron las ideas weberianas en relación al Estado moderno (monopolio legítimo de la fuerza y burocracia profesional y permanente) en el devenir de estas ideas.

En cuanto a la forma de medición de las capacidades, la autora lista tres formas de diferentes consistentes en elegir una medida genérica que es utilizada mayormente en trabajos sobre economía y relaciones internacionales, en el que frecuentemente se utiliza la medición del Producto Bruto Interno (PBI) per cápita; una segunda forma que se utiliza está acotado por la literatura y los intereses pertenecientes a un aspecto; y, el tercero es el de la dimensiones múltiples en el que se construyen indicadores acorde a múltiples aspectos para captar la verdadera naturaleza de las capacidades.

En la introducción realizada por Chudnovsky (2015) a la selección de textos sobre capacidades estatales editada por la Cooperación Andina de Fomentos (CAF) se complementa el panorama sobre los debates. La autora también ubica el comienzo de aquellos hacia fines de la década del setenta y principios del ochenta del siglo pasado, en momentos en que volvió el Estado al centro del interés, y se profundizaron a mediados de la década del noventa a partir del fracaso de las ideas del “Consenso de Washington” y la propensión de los organismos internacionales de crédito por el fortalecimiento institucional.

En esta línea la autora sostiene que “...los avances en la discusión sobre la capacidad estatal comienzan a orientarse hacia la importancia de establecer una clara definición y su

posterior medición.” (Chudnovsky, 2015, p.16), identificando dos grandes corrientes, la primera que realiza conceptualizaciones maximalistas, en las que priman numerosos atributos y por el otro minimalista, que al contrario, tienen a reducir la cantidad de estos.

Una obra ilustrativa del estado del arte de los trabajos con mayor influencia en nuestro medio fue elaborado por Bernazza y Longo (2014) en el cual presentan una sistematización de los aportes que al juicio de los autores tienen mayor repercusión en nuestro país y en la región, para lo que retoman las contribuciones de algunos organismos internacionales (el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo –CLAD- y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD), de funcionarios públicos y de autores nacionales. Los trabajos dan cuenta de las distintas conceptualizaciones, dimensiones, componentes e indicadores.

Coincidiendo con Cingolani (Ob. cit.) sobre la impronta de las ideas weberianas sostiene que “La capacidad estatal está vinculada, desde los primeros estudios administrativos, a la racionalidad weberiana y a la profesionalización de los administradores, esto es, al apego a la técnica antes que a las dinámicas de conflicto y concertación política” (Bernazza y Longo, p.109).

Es interesante ver a partir del desarrollo propuesto que la mayoría de los autores de nuestro medio entiende a la capacidad como habilidad gubernamental, sin embargo, hay diferentes opiniones en relación a las dimensiones en las que se puede desagregar

analíticamente y al peso que se les da a estos, así como a la forma de medirla.

Los autores observan una vacancia en cuanto al desarrollo de las capacidades de gobierno, que para ellos – y nosotros coincidimos- son fundamentales, así como en exposición de componentes e indicadores. Con respecto al primer tema sostienen que “mientras numerosos autores insisten en relacionarla [al concepto de capacidad estatal] con la consistencia de las reglas de juego, la orientación a resultados y la profesionalización de los agentes públicos, nos preguntamos si las capacidades de gobierno y el compromiso con lo público no están reclamando un lugar central en esta redefinición” (Ob. cit. p. 128). Para los autores la capacidad política no es solamente una burocracia enraizada, sino que es necesario contar con capacidad de gobierno y de gobernabilidad y para eso retoman los conceptos de Matus (1994) y de Carlos Vilas (2013).

De forma similar a lo reseñado, Isuani (2011) ubica temporalmente el surgimiento del concepto de capacidades estatales en la década del 80 del siglo pasado de la mano de los trabajos sobre autonomía estatal, pero remarca que en la década del 90 surgieron planteos en los que se lo asocia el “buen gobierno”.

La producción de autores nacionales en la materia es profusa, solo a modo de ejemplo se lista algunos trabajos distinguiendo el sector estatal que ha sido abordado: Castellani y Lampart (2012) estudian el crecimiento económico; Sogni Vino (2021) estudia el desarrollo productivo; Pignetta Maria; Nieto, Cecilia; Leonhardt Leticia; Barbará, Yamile (2021) abordan la aplicación

políticas sociales en barrios vulnerables; Vera Paulino Gerardo (2021) investigó la Seguridad Aeroespacial en nuestro país.

A nivel regional en materia de seguridad pública se pueden citar los trabajos de Zeballos Trigoso y Casas Sulca (2013) que se ocupan de estudiar las capacidades del Estado a la luz de la resistencia a la erradicación de la hoja de coca. En tanto que Aguirre Ochoa y Barbosa Muñoz (2012) analizan los problemas institucionales existentes a nivel estadual y municipal para generar capacidades del Estado para organizar la convivencia entre los ciudadanos en relación al delito.

Con otro interés Vidal Andrade (2016) se enfoca en analizar y comprobar la forma en que varían los resultados de la política en materia de seguridad y control del tráfico de clorhidrato de cocaína a partir de un plan específico (“Plan Frontera Norte), en la región de Tarpacá en Chile desde la perspectiva de la Policía de Investigaciones de Chile.

También se puede mencionar el trabajo de Flores Macías (2018) que estudia la forma en que la militarización de las intervenciones estatales para la erradicación del narcotráfico afecta las capacidades estatales. Para esto el autor toma el caso de México, llegando a la conclusión de que aquella deteriora la capacidad, la seguridad pública y la capacidad del estado de recaudar impuestos.

Puntualmente, con respecto a la relación entre criminalidad organizada y capacidades

estatales se puede dar cuenta del trabajo de Marcelo Saín (2008), que realiza una caracterización de carácter empírico sobre la relación entre las instituciones políticas y las policías en nuestro país, afirmando que los gobiernos de turno han permitido que aquellas se “autogobien” a cambio de que mantengan “controlado” el delito, generándose de esta forma una regulación del delito que se conoce como “doble pacto”, consecuencia de dicha delegación. Mientras que Matías Dewey (2015) se inscribe en la misma línea de reflexión, analizando los mercados informales e ilegales intenta demostrar cómo la criminalidad organizada en Argentina está relacionadas a patrones de funcionamiento entre el Estado, la sociedad y las organizaciones criminales; para esto el autor realiza un estudio de campo sobre dos mercados ilegales de la Provincia de Buenos Aires, uno es la feria denominada “La Salada” y el otro la compraventa de autopartes.

Podemos concluir que los estudios de Dewey y Saín precitados pueden ser inscriptos dentro de aquellos que estudian la autonomía o heteronomía del Estado frente a actores privados y a los intereses económicos lícitos e ilícitos que puedan darse desde la colusión. Otros trabajos en la misma línea son el de Aueyero y Sobering (2015) y el de Sain (2023).

Luego del análisis realizado de los distintos aportes de los especialistas en el tema entendemos que se observa una vacancia de trabajos en los que se estudien casos que den cuenta de la capacidad estatal para el abordaje del fenómeno de la criminalidad organizada en nuestro país, que es el punto que esta tesis pretende abordar de una forma integral.

Adelantamos que la perspectiva que utilizaremos en el presente trabajo es no gerencialista, pretendiendo alejarnos de los modelos planteados por los postulados desde el neoliberalismo y puntualmente desde “La Nueva Gerencia Pública”, buscando adoptar una perspectiva que pueda dar cuenta del fenómeno particular que se da en nuestro país.

Un punto de partida: ¿Qué entendemos por Estado?

Sabemos que la preocupación de las ciencias sociales en relación con el Estado no es nueva, ya desde las corrientes de pensamiento relacionadas con el contractualismo en siglo XVI se busca explicar su surgimiento, su función, la relación con la sociedad, entre otras cuestiones inherentes. Siguiendo la periodización realizada por Abal Medina (2012) podemos reconocer que a fines del Siglo XIX y comienzos del siglo XX predominó un enfoque institucionalista en el cual el aspecto normativo cobró relevancia; posteriormente, en la segunda mitad del siglo XX se pueden identificar distintas corrientes tales como el estructural funcionalismo, el pluralismo y el marxismo que pusieron énfasis en la dimensión sociológica, entendiendo que el Estado es producto de la demanda social.

Hacia fines de la década del 60 del siglo pasado comenzaron a ganar terreno ideas que postulaban la ineficiencia del Estado para dar respuesta a las demandas de la sociedad, que fueron de la mano con la crisis de la intervención benefactora de aquel. Siguiendo en este punto la caracterización realizada por Evans (2007), en la década del 80 se volvió a debatir nuevamente sobre el tema debido a que se observó la ineficiencia e ineficacia en la práctica de

las teorías que reivindicaban un estado mínimo.

La mirada weberiana ha cobrado gran relevancia a la hora de conceptualizar al Estado, siguiendo a King y Le Gales (2012) desde esta óptica se lo puede concebir como:

"...un conjunto de instituciones interdependientes, diferenciadas de otras instituciones en la sociedad y legítimo, autónomo, basado en una definición territorio y reconocido como estado por otros estados. El Estado también es caracterizado por su capacidad de dirigir, gobernar a la sociedad, para establecer reglas obligatorias, derecho de propiedad, para garantizar intercambios, gravar y concentrar recursos, organizar el desarrollo económico y proteger a los ciudadanos" (p.116)

O'Donnell (1977) realiza un interesante aporte relacionando el Estado con la sociedad, en un trabajo que tiene como preocupación entender un tipo de estado específico que denomina "estado burocrático". En ese sentido lo define como "el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada" (p.2); de esta manera el autor distingue dos dimensiones de aquel, una como relación social, siendo parte de las relaciones de dominación existentes en una sociedad, y una segunda dimensión que es la objetivación de esas relaciones a través del derecho (las normas) y las instituciones para garantizar el modelo de acumulación. De esta manera el rol del Estado sería articular la sociedad con el objeto de que el régimen no se vea afectado, lo que no significa desconocer que existirán pujas entre los actores; en definitiva, utilizará distintos mecanismos que tiene disponible a tal fin, inclusive los

relativos a la coerción. Al respecto el autor sostiene que las instituciones estatales "...ejercen su poder cuando respaldan sus decisiones con la capacidad de imponer severas sanciones (no solo coactivas)." (p.21)

En otro trabajo más reciente el autor precitado esbozó una definición de corte weberiana que, según su opinión complementa y específica la definición dada por Max Weber, de tal forma que entiende al Estado como:

“una asociación con base territorial, compuesta de conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese Estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto delimita. Esas instituciones reclaman el monopolio en la autorización legítima del uso de la coerción física y normalmente la tiene, como último recurso para efectivizar las decisiones que toma, supremacía en el control de los medios de esa coerción sobre la población y el territorio que el estado delimita” (O’ Donnell, 2010 p.76)

Desde nuestra perspectiva el autor realiza algunos aportes interesantes. En primer lugar, logra una relectura del poder, marcando que en definitiva el Estado reclama para sí la autorización legítima del uso directo o indirecto de la fuerza y no necesariamente el monopolio de esta; por el otro lado, otra contribución que realiza es la inscripción del Estado en su rol como mediador en la sociedad. Su aclaración en relación con que “normalmente” penetra y control el territorio parece matizar la idea de un Estado todo poderoso e indiscutible.

Desde una perspectiva marxista Thwaites Rey (2005) también considera al Estado como relación social, en el cual explicita que el rasgo característico de la misma es la dominación, es decir la coerción. En esta perspectiva retoma la definición de Heller que lo entiende como "Unidad de dominación, independiente en el exterior e interior, que actúa de modo continuo con medios de poder propio y claramente delimitada en lo personal y territorial" (Heller, 1961; citado en Thwaites Rey 2005, P. 23)

Desde otro ángulo encontramos las ideas de Migdal (2011) que propicia una relectura del Estado, ya no entendiéndolo como un todo uniforme e invariante sino más bien, teniendo en cuenta que no necesariamente las instituciones estatales tienen los mismos objetivos ni las mismas prácticas. En este sentido, lo define de la siguiente manera:

"...campo de poder marcado por el uso y la amenaza de violencia y conformado por 1) la imagen de una organización dominante coherente en un territorio, que es una representación de las personas que pertenecen a ese territorio y 2) las prácticas reales de sus múltiples partes" (P.34)

El autor utiliza el concepto de campo de Bourdieu con el fin de dar cuenta de la lucha que se da hacia dentro y hacia afuera del propio Estado. En efecto, el autor propone que existe una imagen con dos fronteras bien definidas (el territorio y la social) de una entidad única, autónoma y coherente. Sin embargo, la práctica puede no condecirse con esta representación, y es en este punto en el que cobra relevancia la coerción o la violencia.

Consideramos que la posición que adopta el autor permite captar más acabadamente que las otras analizadas el fenómeno social relativo al Estado y sus capacidades, principalmente porque las instituciones que lo objetivan (utilizando el concepto de O'Donnell) son puestas en funcionamiento por personas o conjunto de ellas que no necesariamente tienen una misma visión, ni los mismos valores, ni los mismos incentivos, por ende, la puja de poder hacia dentro de las instituciones y hacia fuera para hacer prevalecer determinado direccionamiento se hace inevitable. En esta línea, nos permite pensar en que aquellas no tienen todas las mismas capacidades invariables, sino por el contrario deberá analizarse en el caso concreto la existencia y la extensión de estas.

Lo antes dicho no obsta a entender, por un lado, que el Estado se inscribe en un fenómeno más grande, relacionados con la sociedad y el modo de acumulación económica, solo implica comprender, desde nuestra mirada, que efectivamente la imagen del Estado tiene por objetivo ser la organización social que ordena el relacionamiento en un territorio determinado, pero que tiene sus propias limitaciones, dadas por sus capacidades y sus prácticas, pero también porque no es la única organización que existe en la sociedad que disputa poder.

Capacidades Estatales

Conceptualizando a la Capacidad Estatal

Del relevamiento realizado sobre la forma en que los distintos autores entienden a la

capacidad, pareciera haber cierto consenso en nuestro medio de concebirla como aptitud o habilidad de los órganos estatales. En este sentido Isuani (2012) afirma siguiendo a Rodríguez Gusta que “...si los autores y enfoques coinciden en un punto es en considerar a las capacidades como la habilidad para lograr un propósito.” (p.55).

Sin embargo, las diferencias entre los distintos enfoques radican sustancialmente en el rol y la comprensión que se le asigna al Estado. El fracaso de las ideas dominantes en buena parte de la región, entre ellas nuestro país, en la década del 80 y principios del 90 del siglo pasado impulsadas por la visión neoliberal y enmarcadas en las ideas del “Consenso de Washington” no significa que haya una visión pacífica en relación con las cuestiones sobre las que el Estado debe actuar, ni de qué forma hacerlo.

En una palabra, lo que está en disputa en cada concepción sobre el tema es el enfoque sobre el Rol del Estado, es decir el papel que se le atribuye a una o más de sus organizaciones en la garantización de derechos a partir de producir bienes, servicios y regulaciones. Adicionalmente, se da un segundo debate en torno a si las capacidades de gobierno son parte de las capacidades estatales o son cuestiones diferentes, siendo las primeras, a modo de resumen, más duraderas, en el largo plazo, mientras que las segundas parecieran coyunturales, dependiendo de la política que se desee aplicar.

Con relación al Rol del Estado, siguiendo a Oszlack (2013) podemos sostener que los paradigmas más representativos sobre el tema enfatizan sobre el Estado, el mercado y la

sociedad civil. Mientras que el modelo weberiano y sus actualizaciones están claramente asociadas con la concepción estado céntrica, la Nueva Gestión Pública (NGP)¹ -tanto en la primera como en la segunda generación de reformas- es mercado céntrico y la relacionada con el gobierno abierto es socio céntrica, dado que destaca la importancia del rol de la ciudadanía y la sociedad civil.

El Modelo weberiano o burocrático que se consolidó hacia fines del siglo XIX y principios del siglo XX surgió como respuesta a Estados patrimonialistas, discrecionales, basados en lealtades personales. En palabras de Hughes se trataba de “una administración bajo el control formal del liderazgo político, basada en un modelo estrictamente jerárquico de burocracia, compuesto por funcionarios permanentes, neutrales y anónimos, motivados solo por el interés público [...] y que [...] simplemente administran aquellas políticas decididas por los políticos” (Hughes, 2003: 17, en Abal Medina, 2012, p. 38).

Este modelo fue impugnado por su rigidez, el aumento de la cantidad de funcionarios, la ineficiencia frente a las necesidades de los ciudadanos, entre otras cuestiones. Frente a este modelo, y en línea con las ideas neoliberales y del Consenso de Washington, hacia fines de la década del 80 del siglo pasado comenzó a primar la visión de la NGP. A partir del entendimiento de que el Estado era poco útil y que debía prevalecer la economía de mercado se abrieron pasos

¹ “Nueva Gestión Pública” tuvo por objeto extender al Estado ideas de administración provenientes de las empresas privadas

ideas privatistas, desregularizadoras, deburocratizadoras, entre otras, con el mero objeto de reducir la intervención del Estado.

Poco después, emparentada con aquellas, y luego de su fracaso en buena parte de los países donde se implementaron, mayoritariamente desde los organismos internacionales comenzó a surgir la idea de un enfoque de “estado empresarial” (Oszlack, Ob. cit.), por el cual se buscaba la eficiencia del Estado aplicando técnicas que resultan eficientes en el sector privado, sin tener en cuenta que no persiguen objetivos similares, ni que el receptor de las acciones de aquel no puede ser asimilable a un consumidor, entre otras cuestiones.

A posteriori del fracaso de estas ideas y principalmente por las crisis de fines del siglo XX en países periféricos, se intentaron numerosos encuadres tales como el de la gobernanza y el de gobierno abierto. Lo cierto es que en nuestro país y en buena parte de América Latina, en los albores del siglo XXI se comenzó a rediscutir el Rol del Estado de la mano del ascenso de gobiernos más cercanos a ideas de una intervención activa del mismo desde similares perspectivas (ej. El caso del presidente Lula en Brasil, el gobierno de Evo Morales en Bolivia y los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner en la Argentina). Estas ideas parecieron volver a retroceder casi quince años después con el ascenso de gobiernos de otro signo político, la coalición CAMBIEMOS en nuestro país, la presidencia de Bolsonaro en Brasil, entre otros. (Para una caracterización sobre este tema se recomienda remitirse a García Delgado,2019)

En este sentido, en pleno auge de las visiones de la NGP se difundió la mirada de Merilee

Grindle sobre capacidades, entendiendo que “un estado capaz es aquel que exhibe la habilidad para establecer y mantener de manera efectiva, funciones institucionales, técnicas, administrativas y políticas” (Merilee Grindle, 1996).

Coincidimos con Bernazza, Comotto y Logno (2015) que una mirada similar se puede encontrar en el documento sobre mediciones de capacidades elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que define a la capacidad como “la habilidad de los individuos, instituciones, sociedades para desarrollar funciones, resolver problemas, definir y alcanzar objetivos de forma sostenible” (p.2).

En este trabajo en el cual el PNUD asume como mandato el desarrollar las capacidades de los países, cuestión que también se encuentra presente en un trabajo de Scartascini y Tomassi (2014) para el Banco Interamericano de Desarrollo, se entiende que aquella es el “cómo” las instancias estatales persiguen el objetivo del Desarrollo Humano, para esto como luego veremos en el próximo apartado propone un enfoque de la medición orientado al resultado.

Aunque dicho organismo internacional no distinga explícitamente las dimensiones en las que se puede desagregar la capacidad para su análisis, consideramos que implícitamente contempla una dimensión política y otra administrativa o institucional, toda vez que al identificar los cuatro puntos que representan la limitación a las capacidades hace mención a “arreglos institucionales” y sostiene: “hacia afuera, los arreglos institucionales toman la forma de marcos legislativos y políticos.” (p.20).

Desde una mirada más ecléctica y haciendo eje en lo que denomina “marco institucional”, Repetto (2004) las entiende como "...aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social" (p.8).

El autor reconoce en las instituciones un aspecto central para construcción de capacidades porque le dan el marco a la interacción entre actores interesados en un tema determinado y les da forma a los componentes (o para nosotros dimensiones) de la capacidad: la administrativa y la política.

Desde nuestra perspectiva el aporte de este trabajo radica en que, a diferencia de las miradas cercanas a la NGP, el autor le incorpora a la definición el objetivo de plasmar “máximos niveles de valor social” lo que otorga objetivo general a las acciones de gobierno, ya no se trata solo de la eficiencia y de la eficacia, reconociendo que ese objetivo es producto de interacciones políticas de distintos actores, lo que lo aleja de la mirada simplista de los pensamientos mercadocéntricas.

En tanto Betranou (2015) lo entiende como “...la aptitud de los entes para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente” (p. 39). Una de las cuestiones interesantes que explicita el autor en su desarrollo es que se trata de un concepto instrumental, es decir que puede ser analizado sea cual sea la finalidad que persiga el Estado, está relacionado con la finalidad pero que no necesariamente está asociado a esta. Lo antes dicho no implica olvidar de que no para todo fin se necesita la misma capacidad.

Un aporte más al recorrido enunciado es el de Completa (2016) que define a la capacidad estatal de la siguiente manera:

“habilidad real y potencial que deben poseer los Estados y sus agencias específicas para articular intereses sectoriales, decidir un rumbo y tomar decisiones de manera autónoma, superando de manera exitosa las restricciones que plantea el entorno institucional, con el fin de alcanzar los objetivos organizacionales y de promover el bienestar general” (P.72)

Como observamos el autor también coincide en alejarse de las posiciones de la NGP, aunque no desconoce la importancia de la eficiencia y eficacia, pero retomando a Evans (1996) -le adosa el concepto de autonomía y aclara que es necesario una burocracia que no se encuentre aislada del entorno en el que actúa.

Nuestra posición con relación a la conceptualización

Luego del recorrido realizado la posición que decidimos adoptar con relación al concepto de capacidad es alejarnos de las ideas que ponen al mercado en el centro de la escena, reconociendo que las decisiones que adoptan las instancias estatales no son necesariamente autónoma ni concordantes entre sí, y en consecuencia las definimos como la habilidad de los entes estatales para llevar a cabo políticas públicas que den respuesta a cuestiones que han sido receptadas como de interés previamente.

A los fines del presente trabajo entendemos a las políticas públicas como “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (Oszlak y O’Donnell, 1982: 112)

Si bien la definición esbozada guarda relación con las reseñadas en el sentido de entenderla como una habilidad y de manera instrumental, es decir que debe existir más allá de una finalidad concreta, pretende receptor dos ideas que creemos centrales.

La primera es que los entes Estatales no necesariamente toman decisiones de forma autónoma, existiendo una disputa acerca del direccionamiento que debe tomar la sociedad que se da entre diversos actores dentro del mismo Estado, pero a la vez con distintos actores sociales. En este sentido, consideramos que es necesario al momento de analizar las capacidades tener en cuenta los direccionamientos estratégicos que pretenden adoptar o adoptan los gobiernos porque no serán necesariamente las mismas habilidades las necesarias para llevar adelante aquellos.

En segundo lugar, al referirnos a la instrumentalidad de las capacidades hacemos alusión a que el Estado (o el ente estatal que se analice) debe ser estudiado a la luz de los objetivos de gobierno que se proponga, pues no necesariamente estará preparado para llevar adelante cualquier tipo de acciones que se le demande.

Sin duda existe una relación directa entre capacidad y poder. Como bien resumen Bertanou (Ob. Cit.) existen dos grandes vertientes al respecto. Uno relativo a la dominación o poder “sobre” y otro como poder “para”. El autor explica, de forma acertada, desde nuestro punto de vista, que mientras que el concepto de poder remite conceptos más generales en relación al Estado y a la política, la capacidad se refiere más a aspectos relativos al actuar de las organizaciones públicas, lo que no implica siguiendo a Rey (2014) que no se deba tener en cuenta este factor a la hora de analizar a aquellas, es por esta razón que como veremos en apartados posteriores desde nuestra concepción se hará énfasis en la capacidad política, incluyendo en esta a la de gobierno, además de la administrativa.

Las dimensiones de la capacidad estatal

A los efectos de este trabajo entendemos como dimensiones de la capacidad estatal a las desagregaciones que se pueden realizar de las mismas para analizarla, no nos estamos refiriendo a factores que la explican que serán los componentes, los cuales luego podrán ser operacionalizables con el objeto de conocer a través de diferentes indicadores la existencia o no, y en todo caso en qué medida se encuentran presentes.

Lo que nosotros identificamos como dimensiones otros autores lo identifican como manifestaciones – es el caso de Bertranou (Ob. Cit.) o componentes en el caso de Repetto (Ob. Cit)

Siguiendo con el desarrollo planteado en el punto anterior, cabe destacar que Repto (Ob. Cit.) presenta una mirada en la que las dimensiones de la capacidad son la administrativa y la política, agrupando las cuatro que presentó Grindle oportunamente (administrativa, técnica, política e institucional) en el entendimiento, en el caso de las técnicas que las cuestiones macroeconómicas no son inherentes a los entes estatales; y, que las institucionales no son únicamente potestad del aparato estatal.

Un aporte importante del autor está relacionado con observar la necesidad de analizar ambas dimensiones de la capacidad de forma conjunta, entendiendo como capacidad política “...la capacidad de los gobernantes de ‘problematizar’ las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representan y expresan los intereses y las ideologías de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública” (p.16). En este sentido el autor relaciona esta capacidad con el concepto de autonomía enraizada de Evans (1996) dado que permite pensar en un enfoque interactivo relacional.

Continuando con la distinción clara entre dos tipos de capacidades, una hacia dentro de los entes estatales y otra hacia afuera, Bertranou (Ob. Cit) distingue entre las políticas entendida como aquella habilidad que tienen los entes de fijar objetivos y hacer frente a obstáculos en escenarios de conflictos; y, siguiendo a Martínez Nogueira plantea una capacidad que se deriva de la administrativa, que es la organizacional que identifica la idoneidad que se deriva del uso del aparato burocrático del Estado.

En suma, pareciera mayoritaria la obra de autores argentinos que realiza una diferenciación clara entre ambas dimensiones, también podríamos mencionar los aportes de Completa (2016) y de Rey (2014) al respecto. Una voz disonante en este desarrollo y cuestionada por los autores es el trabajo inscripto en el institucionalismo de Lattuda y Nogueira (2011) que dejan fuera del análisis de las capacidades estatales las de gobierno entendiendo que están vinculadas a las acciones concretas de estos, mientras que aquellas dan cuenta de cuestiones más sostenidas en el tiempo.

Desde nuestra perspectiva es necesario explicitar que las capacidades estatales tienen dos dimensiones claras, la administrativa y la política, que incluye la capacidad de gobierno. Consideramos que este concepto nos debe permitir captar las condiciones de posibilidad de llevar adelante los objetivos que fueran decididos por quienes tienen la máxima responsabilidad de hacerlo en cada caso concreto, teniendo en cuenta las posibilidades específicas hacia dentro de la burocracia del Estado, pero también hacia afuera, observando si existe la habilidad para traducir decisiones estratégicas en acciones estatales. Este último punto va en línea con lo planteado por Sotelo Maciel y Matus (en Bernazza y Longo, 2014).

La medición de las capacidades estatales

A los fines de este trabajo podemos identificar cuatro formas posibles de mensurar si los órganos estatales tienen la aptitud para llevar adelante las políticas públicas que se proponen, la primera es el análisis de brechas de capacidades institucionales, la segunda el análisis

orientado al resultado, una tercera desde nuestro punto de vista ecléctica y una cuarta por fuera de una mirada gerencialista de aquellas. A continuación, daremos cuenta de cada una de éstas.

Un trabajo de referencia sobre cómo medir las capacidades estatales es el realizado por Tobelem, quien elaboró el Sistema de Análisis de Capacidad Institucional al momento de ser consultor del Banco Mundial. En un trabajo de Oszlak y Orellana (1993) se aborda esta metodología, indicando que originariamente fue pensada con una perspectiva de futuro, es decir para casos en los que era necesario conocer el grado de capacidad institucional para llevar adelante acciones, dimensionar los obstáculos y debilidades y elaborar acciones en consecuencia. Pero también puede ser utilizada para evaluar la gestión rutinaria de la organización estatal, como así también los resultados de programas.

Según los autores, esta metodología identifica los déficits de capacidades institucionales existentes, los clasifica de acuerdo con las posibles causas de estos y formula un componente de desarrollo institucional como respuesta para superarlos. De lo que se trata en definitiva es de analizar las brechas o déficits de capacidades, que los autores los agrupan en los siguientes:

- a. Déficit relacionado con leyes, reglas, normas y “reglas de juego”: Se refiere a cuestiones relativas a la normativa, factores culturales, o pautas de interacción que puede restringir la ejecución de ciertas tareas.
- b. Déficit relacionados con relaciones institucionales: En este punto se analiza el conjunto de agencias, organizaciones o actores que interactúan a los efectos de ejecutar el

proyecto. A partir de este análisis se podrá observar cuáles acciones dependen de la interacción con otra organización.

- c. Déficit relacionados con la estructura organizacional interna y distribución de funciones: Como contracara del punto anterior se estudia qué unidades organizativas se harán cargo de las tareas, si la distribución es óptima, el grado de formalidad de las unidades responsables de aquellas.
- d. Déficit relacionados con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutivas: el objetivo de este punto es analizar qué cantidad de recursos se requiere para llevar a cabo la tarea.
- e. Déficit relacionados con políticas de personal y sistemas de recompensas: está relacionado con todas las cuestiones de recursos humanos tanto generales como particulares
- f. Déficit relacionados con la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas: En este punto se trata de conocer tarea por tarea e individuo por individuo el grado de conocimiento y experiencia de los recursos humanos y si este es suficiente para la tarea a desarrollar.

Como se puede observar es una metodología propia de la segunda generación de reformas administrativas, que hace foco en distintos indicadores hacia dentro del Estado y de éste con otros organismos. Este análisis es interesante a los efectos de medir la organización

estatal por sí misma.

En línea con estas visiones el documento del PNUD (Ob. Cit.) propone “un enfoque de medición de la capacidad orientado a resultado” (p.3) en el cual propone 3 niveles de medición ligados en forma concatenada, el primero sería el impacto o meta, que significa un cambio en la vida de las personas, un efecto relacionado al cambio y la adaptabilidad de las instituciones y un producto, que tiene que ver con un bien o servicio brindado a partir del desarrollo de capacidades.

La guía presenta cuatro puntos sobre los cuales medir el desarrollo de capacidades, el primero que denomina arreglo institucional, el segundo liderazgo, el tercero conocimiento y el último, rendición de cuentas.

Con respecto al primero lo define como “aquellas políticas, procedimientos y procesos que permiten que los sistemas funcionen e interactúen de manera eficaz y eficiente en un contexto organizado” (p.19), mientras que el liderazgo lo entiende como “la capacidad de influir, inspirar y motivar a personas, organizaciones e instituciones, para que alcancen, o incluso superen sus metas” (p. 20), el conocimiento como los saberes que condicionan la actuación de las personas, mientras que la rendición de cuentas está relacionado con dar explicaciones a los ciudadanos y ciudadanas de la gestión y sostiene que es relevante porque permite que las instituciones aprendan, auto regulen y ajusten sus interacciones.

Una alternativa a estas formas de medición son las propuestas por Bertranou (2015), en el que se contempla la relación entre los sujetos estatales y los que no lo son. Para esto propone cuatro componentes, a saber: a) El vínculo entre actores estatales / no estatales; b) La legitimidad del actor estatal; c) las características de los arreglos institucionales y la estructura burocrática; y d) el capital de acción interinstitucional.

Con respecto al primer componente el autor sostiene que es útil para observar el grado de autonomía (o no) que tiene el Estado para abordar problemáticas; en tanto que el segundo está relacionado con el grado de aceptación por parte de los ciudadanos y organizaciones de las competencias asignadas al Ente; el tercero, que para el autor tiene un gran peso específico, es el relativo a las condiciones internas de la administración, reconociendo nueve dimensiones específicas de este componente (autorización legal, personas, cultura organizacional, medios financieros, estructura y procesos organizacionales y modelos de toma de decisiones, modelo productivo, estructuras de coordinación, sistemas de información y gestión, y el de infraestructura y equipamiento). Por último, plantea un cuarto componente referido al capital de acción considerando al sujeto estatal como organización unitaria.

La concepción que presenta el autor sin dudas es un avance en relación a las miradas relacionadas solo con la eficiencia y eficacia, planteando la necesidad de evaluar la dimensión política de la capacidad. Un punto para destacar es que propone indicadores para analizar en los casos concretos a la aptitud con la que cuentan los organismos, sin embargo, a al darle

preeminencia al factor institucional sobre los otros quizá se distorsione la importancia de este factor sobre otros.

Una cuarta forma de medir las capacidades está dada por Bernazza, Comotto y Longo (2015), quienes proponen una guía de instrumentos e indicadores buscando alejarse de los modelos tradicionales que colocan el énfasis en la eficiencia y la eficacia e intentando superar la visión del Estado que tiene las posiciones neoinstitucional, entendiendo que la propuesta que realizan “...permite dejar atrás el paradigma neoliberal y su preocupación ‘resultadista’” (p.11)

Nuestra postura en relación con la medición de las capacidades estatales para el caso en estudio

La decisión que tomamos en relación a la manera en la que se mide las capacidades estatales en el caso concreto está íntimamente ligada con la convicción de la necesidad de encontrar una metodología que, por un lado, dé cuenta de las particularidades del Estado en nuestro país, en particular del Ministerio de Seguridad de la Nación, y que, por el otro, permita un análisis cuantitativo y cualitativo que recepte tanto las condiciones de factibilidad extrínsecas como intrínsecas de este organismo para la intervención en el caso concreto . En esta línea de pensamiento, la metodología a emplearse debe dar cuenta de si existió, y en todo caso con qué extensión, capacidades efectivas por parte del Ministerio de Seguridad de la Nación para abordar la problemática de la criminalidad organizada en Rosario desde diciembre de 2019 hasta octubre 2021.

En este sentido proponemos analizar los componentes que analíticamente se pueden pensar tanto en la dimensión política como aquellos que se encuentran en la dimensión administrativa. En este sentido, cabe destacar que coincidimos con la mirada de Bernazza, Comotto y Longo (Ob. Cit.) con respecto a la necesidad de estudiar las capacidades lejos del prisma neoliberal y la preocupación por los resultados, por lo que intentamos adaptar la Guía de Indicadores e Instrumentos para la Medición de Capacidades Estatales que diseñaron al caso concreto de estudio, incorporándole un punto de la metodología explicada por Oszlak y Orellana (Ob. Cit.) que nos parece relevante como es el estudio del déficit relacionado con las normas.

A continuación, daremos cuenta de cuáles componentes abordaremos en cada una de las dimensiones.

Dimensión Política

Componente N°1. El proyecto de gobierno. Partiendo de la premisa de que las instituciones del Estado pujan con otros actores y entre sí para imponer la visión sobre los fenómenos sociales y la forma en la que se debe intervenir sobre un determinado tema es importante comprender qué visión tiene aquella institución al respecto. Para Bernazza, Comotto y Longo (Ob. Cit.) esta capacidad estatal relativa al gobierno es inicial y fundante de las otras.

Para esto tomando en cuenta la propuesta de los autores precitados adoptamos cuatro

indicadores a saber: a) definición político-ideológica; b) proyecto institucional; c) agenda de gobierno; y d) políticas públicas adoptadas.

En relación al primero proponen relevar las definiciones político - ideológicas que expresan las autoridades que dan sentido al proyecto planteado. En el caso que vamos a estudiar cuál es la definición en relación a la seguridad, y en particular a la criminalidad organizada que partían de las máximas autoridades nacionales, principalmente del presidente de la Nación y la por entonces ministra de seguridad, entre otros funcionarios en el entendimiento que eso permitirá comprender cuál fue el direccionamiento estratégico en relación a las problemáticas a abordar en Rosario.

En función de la definición es que se derivan el o los proyectos institucionales, cabe observar cuáles fueron las políticas públicas que se reconocen a partir de estas definiciones. En nuestro caso de estudio se busca conocer si el Ministerio de Seguridad contó con un plan general y otro particular para el abordaje del problema identificado y si las políticas públicas adoptadas guardaron relación con estos.

Con respecto al componente “agenda de gobierno” describiremos cuál fue el proceso por el cuál la problemática de la violencia y la criminalidad organizada entraron en la agenda de gobierno.

Por último, sobre el indicador “políticas públicas” analizaremos que acciones concretas

tomó el Ministerio para el abordaje de la problemática identificada.

Componente N°2. Relacionamiento Político. A partir de este componente buscamos entender la habilidad que tuvieron los decisores políticos para dialogar y conciliar con el Gobierno de la Provincia de Santa Fe el proyecto de gobierno que tenían. No solo se trata de saber si existieron o no instancias de diálogo, sino que también incluye si fueron eficaces a la hora de persuadir tanto en el diagnóstico que tenían como las políticas a llevar a cabo.

Dimensión Administrativa

Componente N°1. Diseño estructural y despliegue territorial. Sin dudas la existencia de una estructura organizativa que pueda llevar adelante las tareas que le son propias es fundamental a los efectos de concretar los planes de gobierno y políticas que se han dispuesto, pues no se trata de una simple cuestión administrativa sino más bien de una definición política que jerarquiza o no las problemáticas que se desean abordar.

En este sentido, observaremos si el diseño estructural del Ministerio de Seguridad permitió abordar la problemática que se buscaba resolver, a través del proyecto institucional y cómo era el funcionamiento entre las áreas involucradas.

Adicionalmente a la propuesta de los autores, incluimos en este indicador el despliegue territorial tanto de las fuerzas federales como del propio ministerio debido a, que al tratarse de una política federal que implica el despliegue de las fuerzas federales policiales y de seguridad,

así como la del propio ministerio fuera de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires – lugar de funcionamiento permanente del MINSEG, debe ser consecuente con el proyecto institucional planteado y las políticas adoptadas.

Componente N°2. Condiciones laborales. La profesionalización de los empleados públicos es fundamental en relación con la capacidad. La situación específica del Ministerio de Seguridad es particular porque, adicionalmente al empleado estatal regulado por las distintas normativa vigente al respecto en nuestro país, tiene entre sus competencias específicas - conforme la Ley de Ministerios N°22.520 - el entender en la organización de las fuerzas federales policiales y de seguridad (Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional Argentina, Prefectura Naval Argentina y Policía de Seguridad Aeroportuaria), que tienen diferentes régimen de personal.

En línea proponemos analizar si la cantidad y profesionalización de empleados y funcionarios policiales es adecuada en función al proyecto institucional a ser aplicado en la problemática de Rosario, teniendo en cuenta si existió una política de personal puntual, y cuáles era la condición en la que trabajaban. Así mismo se describirá la situación de los empleados que revistaban en la Unidad Rosario del Ministerio.

Componente N° 3. Gestión financiera e infraestructura pública. Sin dudas para la administración del Estado se torna necesario contar con los recursos, de toda índole (bienes inmuebles, bienes muebles, financieros) para brindar los servicios que han sido establecidos a partir del plan diseñado.

En consecuencia, en este caso nos abocaremos a evaluar si el proyecto institucional y las políticas públicas diseñadas contaba con recursos asignados por el presupuesto, y si estos fueron ejecutados, así como entender si los recursos muebles e inmuebles estuvieron acordes al mismo Componente N°4. Interinstitucionalidad. Entendemos por interinstitucionalidad de la forma que lo hacen Bernazza, Comotto y Longo (Ob. Cit., P. 63):

“El concepto de interinstitucionalidad hace referencia a la coordinación de actores, a la interacción de instituciones a través de mecanismos de acción conjunta en torno a proyectos comunes, a la formulación, construcción y ejecución colectiva de programas, proyectos y acciones que involucran iniciativas, recursos, potencialidades e intereses compartidos. La interinstitucionalidad constituye una alternativa de gestión relacional e interconectada de agentes interrelacionados, frente a modelos autocentrados e individuales. El concepto está emparentado con otros como los de redes de cooperación y lógicas organizativas en red, que hacen alusión a formas de coordinación institucional y prácticas de innovación en la gestión. Ambos presuponen la existencia de espacios en los cuales se presenta la articulación horizontal de las instituciones mediante la interacción de los actores involucrados, con el fin de unificar esfuerzos para atender y dar respuesta a los retos que afrontan las instituciones. (Duque Daza, 2011: 3)”

En este sentido pondremos el foco en cómo se relacionó el Ministerio de Seguridad de

la Nación con los distintos actores institucionales abocados a la problemática de Rosario, a saber: Poder Judicial federal, Ministerio Público Fiscal federal y Ministerio de Seguridad de la Provincia.

Componente N°5: Comunicación Institucional. Desde nuestra perspectiva la existencia de una política comunicacional del organismo en relación a una cuestión que ha decidido problematizar se torna fundamental. En consecuencia, se relevará la existencia de un plan de comunicación sobre la situación de Rosario y en que consistió.

Componente N°6: Normas y “reglas del juego”. Siguiendo lo explicado por Oszlack y Orellana (Ob. Cit.) con este componente tenemos por objeto analizar la existencia o no de trabas normativas que hayan obstaculizado la concreción de los planes y políticas públicas que diseñaron los decisores políticos.

En particular estudiaremos la normativa con respecto a la definición de la política criminal y la comprensión que tenían los diversos actores sobre el tema.

A modo de resumen

Tabla 1 Correspondencia entre Dimensiones, componentes e indicadores de la capacidad estatal del MINSEG para el abordaje de la criminalidad organizada en la Ciudad de Rosario. Año 2020-2021

Dimensión	Componente	Indicador
Política	Proyecto de gobierno	Definición política - ideológica
		Proyecto institucional

		Agenda de gobierno
		Políticas Publicas
	Relacionamiento político	Relacionamiento entre el Ministerio de Seguridad y el gobierno de la Provincia de Santa Fe
Administrativa	Diseño estructural y despliegue territorial	Organigrama del MINSEG y de las Fuerzas Federales en la Ciudad de Rosario
	Condiciones laborales	Sistema de salud de las fuerzas de seguridad
		Espacio físico en el que se desempeñan tanto el personal de la Unidad Rosario como las áreas investigativas de las fuerzas federales
		Horario Laboral de las fuerzas federales de seguridad
	Gestión financiera e infraestructura	Presupuesto de la Unidad Rosario y de las áreas investigativas de las fuerzas federales

	Interinstitucionalidad	Relación con el Poder Judicial Federal en Rosario
		Relación con el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa FE
	Comunicación institucional	Existencia de un plan de comunicación sobre el proyecto institucional llevado a cabo en la Ciudad de Rosario
	Normas y "reglas del juego"	Normas que pueden interferir en la consecución de los objetivos planteados

Fuente: elaboración propia en base a Oszlak y Orellana (1993) y Bernazza, Comotto y Longo (2015)

Capítulo II: La dimensión política de la capacidad del Ministerio de Seguridad para el abordaje de la criminalidad organizada en la Ciudad de Rosario

“Me parece que la ministra no entiende a la perfección lo que el presidente está diciendo...” (Perotti, 2021)

El presente capítulo tiene por objeto analizar la dimensión política de la capacidad del Ministerio de Seguridad para el abordaje de la criminalidad organizada en la Ciudad de Rosario desde diciembre 2019 a octubre 2021.

Como desarrollamos en el Capítulo I entendemos que el análisis de esta dimensión es central a los efectos de comprender si dicho organismo contó con las condiciones para realizar su cometido, toda vez que no se puede analizar las condiciones institucionales sin antes comprender los lineamientos ideológicos, las políticas que se decidieron llevar adelante y el relacionamiento con el gobierno provincial. Para esto realizaremos el análisis utilizando los dos componentes propuestos, referidos al proyecto de gobierno y al relacionamiento político.

Previo a dicho análisis consideramos importante realizar una breve caracterización del Ministerio de Seguridad, toda vez que es un organismo estatal relativamente nuevo, penetrado por posicionamientos ideológicos muy marcados sobre la cuestión securitaria, que varió

conforme lo hizo la conducción política del mismo.

Los debates sobre la cuestión de la seguridad y el Ministerio de Seguridad de la Nación

En el período que abarca la hiperinflación de 1989 y el fin de gobierno de Raúl Alfonsín comenzó a surgir como problema social la inseguridad. En ese período se produjo en el ámbito público, utilizando términos de Kessler (2009), una asociación entre “la cuestión social” y la “cuestión delictiva”.

A mediados de la década del 90 del siglo pasado dicho problema se consolidó como central en la preocupación de los habitantes de la Argentina. Por ende, distintos actores, entre ellos principalmente los gubernamentales, se vieron forzados a intervenir sobre el mismo, fortaleciéndose un sentido dominante que relaciona inseguridad, delito, sectores populares y los mecanismos punitivos como principal respuesta, gestionando de esta forma la creciente exclusión social. (Ayo y Fiuza Casais, 2018)

Según los autores precitados, el incremento de la respuesta punitiva del Estado convivió con nuevas modalidades preventivas, que surgieron en el ámbito anglosajón, fuertemente asociadas con el “Consenso de Washington”. Dichas formas de intervenir estatalmente de forma previa a que el delito suceda tuvieron repercusión local con distintas maneras de aproximarse a la problemática desde lo situacional y lo comunitario. Esta convivencia no derivó en un cambio de la política criminal argentina en dicho período, que por el contrario intensificó las respuestas

punitivas. (Ayos y Fiuza Casais, Ob. cit.)

En la década posterior, con la asunción de Néstor Kirchner en 2003, no pareciera que haya habido un resquebrajamiento de las políticas mencionadas, incluso los autores ya citados entienden que aquel gobierno tuvo una respuesta pendular, que se puede observar por un lado acciones de corte punitivistas, a partir del denominado Caso Bloomberg², y por el otro lado, medidas opuestas, como puede ser el Plan Nacional de Prevención del Delito.

Esta relación pendular con la problemática va a tomar un giro decisivo a fines del 2010 con la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación por parte de la entonces Presidenta de la Nación, Cristina Fernández, como respuesta a dos hechos trágicos, el asesinato del militante político Mariano Ferreyra³ y la toma de tierras del parque indoamericano.⁴ En palabras de Fiuza Casais (2018) “es a partir de su creación que es posible identificar la apuesta por la construcción de una forma alternativa de problematizar la (in)seguridad que hace sintagma con la idea de derechos humanos y gobierno político de las fuerzas de seguridad.” (p.3)

² El “caso Blumberg” se trata del secuestro, y posterior homicidio en marzo de 2004 de Axel Blumberg en un barrio del Gran Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires. El padre, Juan Carlos Blumberg, a partir de este hecho se convirtió en un referente mediático sobre el tema de seguridad, siendo impulsor de una serie de reformas al Código Penal Argentino, conocidas como Ley Blumberg que incrementó la pena por algunos delitos y modificó las condiciones de la libertad condicional.

³ Mariano Ferreyra es asesinado el 20 de octubre de 2010 por parte de un grupo armado que respondía a la conducción de la Unión Ferroviaria.

⁴ La toma de tierras en el Parque Indoamericano de la Ciudad de Buenos Aires sucedidos entre el 7 y el 10 de diciembre de 2010 que fue respondida por parte de la Policía Federal y la ex Policía Metropolitana (precedente de la Policía de la Ciudad de Buenos Aires) con una represión que dejó como saldo 2 muertos y 5 heridos graves

Ahora bien, coincidimos con la autora en que esta forma de problematizar la seguridad tiene su origen en discursos relativos a las ideas previamente mencionadas que ganaron protagonismo durante más de 15 años en la discusión sobre la temática, pero no es menos cierto que se trató de una respuesta política a dos hechos de gran magnitud política propiamente dicha y mediática en un período muy corto de tiempo.

En diciembre de 2015, las elecciones presidenciales tuvieron como resultado el triunfo de la Alianza CAMBIEMOS y por ende la elección de Mauricio Macri como presidente de la República. Si el período de las tres presidencias anteriores (2003-2015) implicó el reposicionamiento del Estado luego de años de gobiernos signados por ideas neoliberales, este determinó el retorno a posiciones que tenían que ver con el “Consenso de Washington”. Dicho gobierno volvió a otorgarle una centralidad a la cuestión de la inseguridad a partir de cuatro ejes, a saber: a) valoración exclusiva de un espacio público excluyente; b) legitimación de la represión de la protesta social y la construcción de las organizaciones políticas como enemigos sociales; c) el establecimiento del uso letal de la fuerza como un mecanismo legítimo y deseable para la intervención policial; y, d) la introducción del narcotráfico, en clave de nueva amenaza, como eje central de la cuestión securitaria. (Seghezzeo y Fiuzza Casais, 2021).

El gobierno de CAMBIEMOS favoreció el fortalecimiento y la actualización de un “securitarismo punitivo” que buscaba recortar garantías y asignarles mayor competencia a las fuerzas de seguridad. Al mismo tiempo, el discurso y las políticas llevadas adelante derivaron

en la estereotipación de los jóvenes de sectores populares como fuente de peligro para la seguridad. Por último, dichas políticas lejos de favorecer una reducción del Estado de forma clásica implicaron una actitud activa y de expansión del mismo, en palabras de las autoras implicó un “Estado policial empoderado”. (Seghezso y Fiuza Casais, Ob. cit.)

Tal como se desprende del sucinto resumen realizado se observa que la política de seguridad de la Argentina tuvo momentos de mayor o menor punitivismo, junto a ideas asociadas a la prevención situacional y comunitaria del delito, los derechos humanos y el gobierno político de la seguridad, siendo el primero el que más permeó las soluciones ensayadas por el Estado.

¿Qué seguridad, para quién? Una mirada a la definición política e ideológica

La definición político-ideológica es un elemento fundante a la hora de observar la presencia y la fortaleza de un proyecto de gobierno dado que a partir de éstas se construye el diagnóstico y la política institucional sobre el problema en el que se va a intervenir. Por tal motivo en las siguientes páginas buscaremos entender cuáles fueron las ideas que, en materia de seguridad, criminalidad organizada y en el particular sobre la cuestión en la Provincia de Santa Fe tuvo el gobierno nacional en el período analizado.

La definición política ideológica sobre la problemática de la (in) seguridad

El análisis del marco ideológico en el que se construyeron las distintas políticas públicas

en el período analizado no puede realizarse sin hacer una referencia a las decisiones que tomaron los distintos actores, que luego tuvieron responsabilidades de gestión, previo a la asunción de funciones en el gobierno nacional. En esta línea es destacable que el 9 y el 10 de abril de 2019 se realizó en la Ciudad de Buenos Aires las “segundas jornadas de estudios sociales sobre Delito, Violencia y Policía”, de la cuales según el material documental analizado contó con la presencia de 33 equipos de investigación en la materia, en el que se consensuó un documento que nucleaba acuerdos básicos sobre el diseño de una política criminal. Resulta interesante resaltar que algunos de aquellos y aquellas adscribían a varios de los equipos científicos que participaron de las mismas.

El documento referido versó sobre doce ejes, a saber: 1) gestión de la información criminal; 2) uso de armas de fuego; 3) fuerzas de seguridad; 4) políticas comunicacionales; 5) violencia de género; 6) régimen penal juvenil; 7) criminalización de la población migrante; 8) sistema de inteligencia; 9) distinción entre seguridad interior y defensa; 10) justicia penal y cuestiones carcelarias; y, 11) criminalización de la protesta social. Lo relevante de este documento radica en que realiza en cada punto abordado una crítica fundada al gobierno de CAMBIEMOS y, a la vez, realiza propuestas de gestión.

Con respecto a lo atinente a las fuerzas de seguridad el documento señalaba que el discurso de la gestión que estaba culminando eran contrarios a los marcos normativos y alteraban la orientación que debía signar la práctica policial. Al mismo tiempo, apuntaban a la

necesidad de mejorar las condiciones laborales de los empleados policiales, contar con protocolos de actuación, formación y capacitación, y a la creación de mecanismos de control. Así mismo postulaban la obligación de sensibilizar en cuestiones relativas a la perspectiva de género y se propiciaba el debate sobre derechos sociales y laborales de los miembros de las fuerzas.

Sobre la política de control de drogas ilegalizadas destacaron los debates que versaban sobre la eficiencia y la eficacia de la “guerra contra la droga” y enfatizaron que las políticas que se llevaron adelante en nuestro país no habían sido efectivas, concluyendo que “Los fracasos de la estrategia vigente, así como los costos asociados a ella demandan la urgente evaluación de alternativas regulatorias superadoras de las ineficaces políticas que hoy se privilegian”.

En materia de política de comunicación afirmaron un diagnóstico en el cual apuntaban a que la gestión de CAMBIEMOS sostenía un discurso que generó, junto a algunos medios de comunicación, climas de alarma social sobre la seguridad y en consecuencia recomendaron el uso de protocolos de generación de noticias que “..apelen a fuentes y contenidos múltiples; protejan a las víctimas; y cuiden el uso de las causas judiciales para evitar estereotipaciones y definiciones de escenarios de miedo que solo profundizan la violencia social e institucional”

Un segundo hito para destacar es la conformación de “Agenda Argentina”⁵, un grupo de

⁵ Según el relevamiento realizado, del espacio “Agenda Argentina” formaron parte varias personas que luego, en

intelectuales cercanos a la coalición del Frente de Todos y del entonces candidato a presidente Alberto Fernández que se reunieron con el objeto de elaborar “programas y propuestas”. Conforme el relevamiento realizado, dicho colectivo se comenzó a juntar a fines del año 2018 y publicó un libro titulado “hablemos de ideas” en el cual se exponían reflexiones sobre distintos ejes de gestión, entre los que se encuentra la seguridad.

En el libro mencionado se realiza una fuerte crítica a la por entonces gestión de la seguridad, indicando que en la misma se sobreactuó una política de “más seguridad” cuando en realidad se trataba de una gestión fallida, anclada en la utilización de algunos dispositivos creados en el gobierno de Cristina Fernández, la eliminación de algunos programas y protocolos de intervención y reentrenamiento y “un discurso de sobreprotección” a los miembros de las fuerzas de seguridad cuando en los hechos existieron “abusos de la cartera de seguridad hacia los propios policías y gendarmes.” (Agenda Argentina, 2020)

Seguidamente, el apartado da cuenta de lo debatido en junio de 2019 en el “Foro Agenda Argentina” y destaca ocho propuestas, a saber: 1) Mejorar el sistema de estadística criminal federal; 2) Política integral en materia de tráfico y uso de drogas; 3) El desarrollo de capacidades de investigación criminal y profesionalización de los cuerpos policiales; 4) modificación de las estructuras asociadas a la investigación e inteligencia; 5) plan progresivo de neutralización de

la gestión de Alberto Fernández, tendrían responsabilidad de gestión, entre los que se destacan Sabina Frederic (ministra) y Eduardo Villalba (secretario de seguridad y política criminal)

los conflictos violentos; 6) programa federal de fortalecimiento de gestión local; 7) atender la sobrepoblación carcelaria; y, 8) mejora de la condiciones laborales de las fuerzas de seguridad.

El 27 de octubre de 2019 se llevaron adelante los comicios nacionales en la Argentina, en el que resultó electo como presidente de la nación Alberto Fernández, luego de haber obtenido 48,24% de los votos, contra el 40,28% que consiguió la fórmula encabezada por el entonces presidente Mauricio Macri. El 10 de diciembre de 2019 se realizó el acto de asunción presidencial que significó la vuelta del peronismo a la primera magistratura luego de cuatro años.

El discurso del oficialismo buscaba poner en tensión la eficacia y la eficiencia del de la gestión anterior, en tanto centró el debate en afirmar que tenían por objetivo perseguir las organizaciones complejas, desbaratarlas y desfinanciarlas, mientras que aquel se ocupó de perseguir a los eslabones más débiles de aquellas y, puntualmente, en el caso del narcotráfico, hacerlo a los consumidores con el objeto de obtener rédito electoral. Un entrevistado lo explicó de la siguiente manera:

“...fue una decisión romper con ese paradigma después de cuatro años de una gestión que priorizaba la foto y el marketing sobre el trabajo diario que hay que tener a la hora de combatir el crimen organizado, tanto en el narcotráfico a granel o en grandes cantidades como el narcomenudeo, que también es un flagelo que ha proliferado, sobre todo en esos cuatro años.”

(Entrevistado N°7)

En esta línea, Sabina Frederic, flamante ministra del área, en una entrevista que dio al diario Página 12 afirmó que el trabajo de las fuerzas federales debía orientarse hacia el delito organizado y complejo, dejando establecida su concepción sobre dos de las fuerzas federales, la Policía Federal Argentina (PFA) y la Gendarmería Nacional Argentina (GNA): sobre la primera sostuvo que, al ser una policía sin territorio, desde la transferencia de competencias a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, su labor debía orientarse hacia la investigación criminal; en tanto sobre la GNA dijo “hay que encontrar la manera de que la Gendarmería no sea la fuerza de seguridad que se termine exponiendo ante la ausencia de otras agencias del Estado que tienen que intervenir para resolver temas de mercado de trabajo. Otra cuestión central será el desarrollo de una política de derechos, bienestar y género para las fuerzas de seguridad” (Sabina Frederic, 2019)

Esa idea fue resumida por un entrevistado de la siguiente manera:

“...entonces era justamente fortalecer a las fuerzas federales en tanto auxiliares de la justicia en la persecución, investigación de la criminalidad compleja y por supuesto del despliegue territorial en tareas de prevención o pacificación, pero en periodos cortos y focalizados, en función de las necesidades para poder además tenerlas para cualquier territorio de la nación que los solicite” (Entrevistado N°5)

En la visión de los funcionarios, en definitiva, se trataba de proponerle a las fuerzas

policiales y de seguridad federales trabajar con distintos objetivos a los que venían acostumbrados, lo que implicaba también, un cambio cultural en términos de a qué las fuerzas le daban valor en materia de investigación criminal. Un entrevistado nos explicó que:

“...nosotros nos encontramos con fuerzas federales que le daba lo mismo un procedimiento en conjunto con la justicia, los fiscales, que llevaba un tiempo determinado y que llevaba a un buen puerto respecto de, no solo una incautación de estupefacientes, sino también desde el desbaratamiento de organizaciones delictivas. A las fuerzas le daba lo mismo quizá eso que un operativo en un barrio de Mar del Plata donde incautaban en un fin de semana 200 gramos de cocina y 300 gramos de marihuana” (entrevistado N°4)

Estos lineamientos fueron presentados por los funcionarios del Ministerio de Seguridad en una reunión del Consejo de Seguridad Interior⁶ que se realizó en febrero del 2020 en el que se mostró un informe elaborado por la Dirección Nacional de Estadística Criminal que daba cuenta de que en la gestión anterior había habido, en materia de narcotráfico, muchas intervenciones de las fuerzas federales con pocos resultados judiciales.

⁶ El Consejo de Seguridad Interior se trata de un organismo que prevé la Ley 24.059 y está conformado por el ministro de Seguridad y los representantes de las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Es un órgano deliberativo que, según la ley, asesora al ministro a los efectos de la elaboración de las políticas de seguridad interior y en la elaboración de planes y la ejecución de acciones para garantizar un adecuado nivel de seguridad interior.

Otro punto en el que el gobierno quiso diferenciar su actuación en relación al anterior fue respecto a la violencia institucional por parte de las fuerzas de seguridad, y en particular a lo que comúnmente se denomina “gatillo fácil”⁷. En este sentido, con motivo del discurso de asunción presidencial del 10 de diciembre de 2019, el presidente anunció el envío al parlamento de “una propuesta de transformación y coordinación estructural de la política de seguridad ciudadana y prevención de la violencia...”, y agregó “...debemos escapar a la lógica del gatillo fácil y justificar las muertes por la espalda.”, en clara contraposición con el gobierno anterior que, a partir de la intervención de la por entonces ministra de seguridad de la nación, Patricia Bullrich, y el propio presidente, había legitimado ese tipo de intervención, como sucedió en el caso del funcionario policial de la Provincia de Buenos Aires, Luis Chocobar⁸.

La alusión respecto a la prevención luego será retomada en el discurso de apertura de las sesiones ordinarias del congreso nacional de marzo 2020, en el que definió conceptualmente a la seguridad como un derecho y una obligación del Estado y afirmó que “debe atender urgentemente a las y los más segregados”, para luego aseverar que se estaba abriendo un nuevo camino en la prevención de la violencia y hacer una referencia explícita al diálogo entre los

⁷ Se entiende “gatillo fácil” a la utilización de forma abusiva por parte de los funcionarios de las fuerzas policiales y de seguridad de armas de fuego, que puede derivar en personas heridas o muertas y que generalmente son presentadas por dichas fuerzas como una acción de legítima defensa o un accidente.

⁸ En diciembre de 2017, Juan Carlos Kukok cometió un robo a un turista estadounidense en el barrio de La Boca. Luis Chocobar emprendió una persecución de aquella persona y le disparó un arma de fuego, impactándolo por la espalda. Días después, el por entonces presidente Mauricio Macri recibe junto a Patricia Bullrich al expolicía, legitimando su actuación. En el año 2021, Chocobar fue condenado a dos años y medio de prisión por el asesinato.

jefes de las fuerzas de seguridad y las organizaciones sociales como instancia de esta.

Al mismo tiempo, en las entrevistas a medios de comunicación brindadas por Frederic se observa un intento por posicionarse más cercana a las fuerzas policiales y de seguridad que algunos referentes de la coalición de gobierno y de los principales organismos de derechos humanos. En ese sentido, Frederic dijo en una entrevista en el diario Clarín:

“Aclaro que no soy del CELS [Centro de Estudios Legales y Sociales], como se dice en los medios. Nunca lo fui. Si leen mi trayectoria académica se van a dar cuenta que mi orientación está construida en la vereda opuesta, porque en mis investigaciones yo trabajo confiando en la palabra de las Fuerzas de Seguridad, mientras que el de ellos es desconfiando” (Sabina Frederic, 2020)

Así también pretendió distanciarse de los referentes del denominado “garantismo penal”, que impugnaban la lógica punitivista, que como vimos en el capítulo anterior marcó buena parte de la política criminal de nuestro país. En la misma entrevista afirmó:

“No tengo nada contra Zaffaroni, no me formé con él ni me siento identificada con la “línea Zaffaroni”. Vengo de otra trayectoria, que no tiene que ver con el Derecho y tampoco con esta falsa oposición entre garantistas y punitivistas. Creo que esa disyuntiva no permite entender, abordar ni prevenir los delitos” (Sabina Frederic, 2020)

Por otro lado, se puede observar que el presidente de la Nación realizó una fuerte apelación al rol del poder judicial para el abordaje de la criminalidad organizada, pudiéndose apreciar tempranamente en su discurso de asunción en el que hizo un balance muy negativo de la actuación de este, sosteniendo la existencia de un deterioro del mismo y que se requería una reorganización para poder actuar con eficiencia y eficacia en la investigación de la criminalidad organizada y el delito complejo.

Su intervención sobre la realidad de Rosario, en ese momento inicial de la gestión, estuvo alineada con dicha premisa, a la cual le adicionó la vinculación con la Policía provincial. En efecto realizó una asociación directa entre la violencia, los delitos y la criminalidad organizada, con la opacidad de la justicia y de la Policía de Santa Fe. Así lo expresó en un acto junto al gobernador de la provincia a principios del año 2020. En sus palabras:

“...yo sé lo que pasa con la policía de nuestro país. Yo sé lo que pasa con la policía de Santa Fe, yo sé lo que pasa con la Justicia de nuestro país, yo sé lo que pasa con la Justicia en Santa Fe, y vamos a hacer todo lo que haga falta para que de una vez por todas dejemos de reclamar justicia para uno, justicia para el otro, y que veamos castigados a los culpables de tanto delito” (Alberto Fernández, 2020)

En el mismo discurso afirmó que “Argentina no tiene más espacio para soportar al crimen organizado ni a ningún delito”. De esta manera, la mirada presidencial sobre el fenómeno coloca las alternativas de solución fuera de su esfera de incumbencia, nuevamente,

en el Poder Judicial y en la administración de justicia; en su discurso de apertura de las sesiones ordinarias del Congreso Nacional de ese año, anunció la reforma de la Justicia Federal, y en lo atinente a este trabajo, a lo que definió como objetivo de su gobierno: el fortalecimiento de la justicia penal en zonas críticas, tal como Rosario.

Del análisis realizado pareciera que un eje central fue construir una visión en materia de seguridad distinta a la de la gestión anterior, haciendo énfasis en tres puntos: en primer lugar, afirmar que la mera persecución criminal a los eslabones más débiles no era una política criminal adecuada; en segundo lugar, se les exigía a los distintos actores del Poder Judicial un mayor compromiso en la intervención; en tercer lugar, se pronunciaban en contra de la violencia institucional. En paralelo a esto, se buscaba, también, alejarse de las visiones más cercanas al “garantismo penal y a las visiones más críticas de las instituciones policiales que expresaban determinadas organizaciones de derechos humanos y actores de la coalición gobernante, que se observa de las afirmaciones realizadas por la entonces recientemente designada ministra.

Por último, nos parece relevante destacar que de las alocuciones del presidente de la nación precitadas surge una idea, que gira en torno a identificar que el problema criminal en la Ciudad de Rosario está íntimamente asociado con la Policía de Santa Fe y la justicia en dicha jurisdicción. Probablemente esta idea estaba alimentada por la visión del gobierno provincial al respecto, pero delimitaba, por lo menos simbólicamente, el ámbito de actuación del gobierno nacional en el tema.

Ayudar a Perotti. El problema de la violencia en rosario, su ingreso a la agenda de gobierno nacional y el factor COVID-2019

La distinción entre agenda sistémica o pública y agenda de gobierno no es nueva, fue realizada por primera vez por Cobb y Eder (1972) a principios de la década del setenta. Siguiendo la explicación que realizan Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya (2013), podemos decir que la agenda pública la integran todos los temas que la comunidad entiende como centrales a resolver en una comunidad, mientras que en la agenda de gobierno se encuentran aquellos que han sido aceptado como tales por los entes gubernamentales.

Desde nuestra perspectiva interesa entender por qué, cómo y cuándo el fenómeno de la violencia y el delito en Rosario, que como vimos no es una problemática reciente, resultaron importante para la gestión del Ministerio de Seguridad en el período analizado.

Adicionalmente a esto consideramos relevante dar cuenta de cómo influyó la pandemia por COVID – 19 y las medidas adoptadas en la agenda del gobierno nacional y sus prioridades toda vez que en el desarrollo de nuestro trabajo de campo observamos cómo esto influyó en las prioridades planteadas por el gobierno nacional originalmente.

La violencia y el delito en Rosario. ¿Un problema del gobierno nacional?

El 16 de junio de 2019 se llevaron a cabo las elecciones provinciales de la Provincia de Santa Fe en las que se eligieron gobernador y vicegobernadora, diputados y senadores

provinciales y distintos cargos distritales, resultando electo en la primera magistratura provincial Omar Perotti por la coalición JUNTOS, que fuera la expresión en dicha provincia de la coalición nacional “Frente de Todos”.

Dicha coalición, en la categoría de gobernador y vicegobernador, fue votada por 745.996 personas (40,54%), mientras que el Frente Progresista Cívico y Social – que hasta ese momento gobernaba la provincia – consiguió 668.269 votos (36,32), lo que significó la vuelta a la conducción del poder ejecutivo de una expresión peronista luego de doce años de gobierno del Frente Progresista. Así mismo, obtuvo mayoría en el Senado, contando con 12 senadores y mientras que la oposición contaba con 7, mientras que en la Cámara de Diputados la oposición contó con 43 parlamentarios y el oficialismo con 7

Siguiendo con la tendencia de la elección provincial, en la elección nacional, que se llevó adelante el 27 de octubre de 2019, la fórmula presidencial de la Alianza FRENTE DE TODOS obtuvo el 42,41% de los votos válidos, mientras que JUNTOS POR EL CAMBIO obtuvo el 43,21% de éstos; en tanto que para la categoría de Diputados Nacionales la primera coalición mencionada obtuvo el 41,04% de los votos válidos mientras que la segunda 42,05% de los mismos. Por último, para senadores nacionales JUNTOS POR EL CAMBIO obtuvo el 52,29% de los votos válidos mientras que el FRENTE DE TODOS el 33,01%.

Los guarismos provinciales y nacionales indican que, si bien el gobernador Perotti iniciaba su gestión con una considerable legitimidad de origen, tenía ciertas limitaciones al no

contar con mayoría en la Cámara de Diputados, que le permitiera una fácil sanción de las leyes que propusiera, cuestión que como veremos en el desarrollo de este apartado será relevante en el devenir de su plan de gestión en materia de seguridad.

Por otro lado, a nivel nacional, en relación con la Provincia, existía un fuerte desafío que llevar adelante relativo con consolidar y profundizar el camino de alternancia en la Provincia de Santa Fe, que comenzaba con esta nueva gestión, pero que a la luz de los resultados obtenidos en ambas elecciones no lograba afianzarse.

En este contexto general, el 11 de diciembre de 2019, asumió la gobernación Perotti, con la presencia del presidente electo un día atrás, quien en un hecho poco común dirigió unas palabras a la legislatura provincial, antes que lo hiciera el primero. A posteriori, el gobernador realizó un diagnóstico de la situación provincial, relacionada con la situación nacional, definiendo a la primera como de emergencia, y sosteniendo que había inconvenientes fiscales y altos niveles de pobreza.

En la misma línea, y con el mismo tono se refirió a la problemática de seguridad. Puntualmente sobre el particular realizó un diagnóstico con relación a la autonomía policial, las deficiencias de la policía provincial, el deterioro de los derechos y condiciones laborales de los trabajadores policiales e hizo hincapié en que los problemas de seguridad afectan a las personas más pobres y con menos recursos para resguardarse del crimen. Por último, se refirió a la criminalidad organizada, sosteniendo explícitamente la connivencia entre esta, el poder

político, la policía y la justicia:

“Tal como hemos visto a lo largo de este año en casos de notoriedad pública, el desdén estatal se manifestó en la ‘vista gorda’ policial pero también judicial y política, cuando no en la complicidad asentada en un “pacto de gobernabilidad” directo o indirecto con el delito.” (Perotti, Discurso de Asunción como gobernador, 2019)

Luego, el gobernador sostuvo la necesidad de “cortar los vínculos con el delito” y de que haya una distinción muy clara entre el delito y el Estado. La idea de gestión en materia de seguridad parecía estar clara, y en ese contexto es que designó como ministro de Seguridad a Marcelo Saín⁹, un reconocido especialista en la materia.

Según lo explicado por un actor provincial relevante, el gobernador electo y quien fuera su primer ministro de seguridad comenzaron a trabajar en un plan cuatro meses antes de la asunción, partiendo de un diagnóstico muy negativo sobre la policía que les tocaba conducir. El equipo entrante la consideraba no solo con una matriz de funcionamiento obsoleta, sino con una cultura de poco trabajo habiendo más efectivos cumpliendo tareas administrativas que operacionales, sin capacidades para la investigación criminal y con algunos casos de

⁹ Marcelo Saín es Licenciado en Ciencias Políticas, Magister en Ciencias Sociales, que ocupó distintos cargos públicos tales como Subsecretario de Planificación y Logística de Seguridad del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, Interventor de la Policía de Seguridad Aeroportuario, y director del Organismo Provincial de Investigación del Ministerio Público de la Acusación del Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe

subordinación a las estructuras criminales de la provincia. Adicionalmente a esto, se tenía la perspectiva de que en la Provincia no se contaba con cuadros técnicos civiles que pudieran afrontar el desafío de gestión, por lo cual se debía designar funcionarios y funcionarios de afuera; en consecuencia, el ministro “in pectore” solicitó como prerequisite para la asunción al cargo que él fuera la máxima voz en cuanto a la conducción política de la seguridad y que, en consecuencia, el gobernador “no corte la línea” porque, si no, se pondría en riesgo el principio de autoridad.

Así las cosas, la gestión del gobierno provincial en la materia tenía tres ejes, el primero tenía que ver con avanzar contra las estructuras mafiosas de la provincia, así lo explica un entrevistado:

“.. él compartía con nosotros el hecho de que había que cortar, que gran parte de las actividades criminales predatorias, inclusive de alta rentabilidad, pero también de sangre, estaban íntimamente vinculadas a un Estado bobo y a un Estado cómplice, que había que poner luz a eso y viabilizar investigaciones con el Ministerio Público de la Acusación y el propio ministerio para poner luz a eso. Palabra más, palabra menos, en los términos que él lo dijo en la Asamblea legislativa del 11 de diciembre del 19 “cortar el vínculo del estado”, ese era un lineamiento” (Entrevistado N°18)

Un segundo eje implicaba realizar una reforma institucional de magnitud dentro de la policía, para lo cual se necesitaba la sanción de leyes que debían ser tratadas en el marco de la

legislatura provincial que, nuevamente en la visión del exfuncionario entrevistado, los lineamientos de éstos habían sido pretendidos por el Frente Progresista y no se pudieron concretar.

El tercer eje rector de la gestión consistía en que mientras se realizaban las reformas previamente mencionadas se avanzara con una serie de cambios dentro de la institucionalidad, es decir aproximarse a la mirada que tenían los funcionarios. En este sentido podemos destacar tres medidas importantes: la primera referida al policiamiento, pues en los hechos a la Policía de la Provincia de Santa Fe le habían asignado únicamente tareas preventivas, mientras que las investigaciones criminales las realizaban las Tropas de Operaciones Especiales, la Agencia de Investigación Criminal y la Agencia de Control Policial, que cumplían un rol importante asistiendo al organismo de investigación dependiente del Ministerio Público de la Acusación.

Una segunda medida tuvo que ver con la creación del Observatorio de Seguridad Pública, el cual tendría por objeto producir información sobre la violencia y el delito en la Provincia “como un instrumento básico de dejar de discutir, politizar, los delitos, la magnitud, la envergadura, la complejidad, la espacialidad de los delitos y...institucionalizar una suerte de INDEC del crimen” (entrevistado N°18).

Una tercera medida radica en el acercamiento del ministerio provincial a los diferentes intendentes y presidentes comunales en el entendimiento de la necesidad de construir mesas de coordinación institucional en el que se puedan confluir diagnósticos y medidas de intervención,

subordinando a la policía a las decisiones políticas. El comienzo de la gestión provincial estuvo signado por una alta cantidad de homicidios dolosos en Rosario y en Santa Fe Capital. Distintos medios de comunicación de llegada nacional y provincial dieron cuenta de esa situación con títulos tales como "Otro hombre fue asesinado en Rosario y ya suman 14 homicidios en 13 días: investigan conexiones con los monos y policías desplazados" (Diario Infobae, 13/1/2020), "Violencia en Rosario: las razones de un fenómeno imparables" (Clarín, 19/2/2020) o "Rosario violenta: en ocho días hubo más homicidios que en todo enero 2019" (Rosario 3, 11/1/2020)

Desde la opinión del ex funcionario provincial entrevistado la forma en la cual los medios de comunicación provincial abordaron la situación repercutió en la opinión pública para que se instalara la idea de que el responsable de lo que sucedía en la Ciudad era el por entonces ministro Saín y que debía renunciar, y que esta decisión editorial estaba alineada con los intereses de la coalición política opositora.

Una de las primeras medidas que tomó la provincia consistió pasar a retiro a 31 policías de alta jerarquía y el por entonces ministro de seguridad de la provincial lo anunció de esta manera:

"Hemos elegido una cúpula completamente nueva. No compartimos cómo se ha conducido la institución policial en los últimos años; hoy pasamos a retiro a una treintena de altos oficiales y a otros sin funciones, a la espera de destino. Los últimos dirigentes policiales ya no están más en la institución policial" (Saín, 2019)

En este sentido, desde la perspectiva de los funcionarios del ministerio de seguridad provincial, ni bien iniciada la gestión se dieron cuenta de que estaban frente a una fuerte debilidad política porque el diagnóstico que tenían y las políticas que querían llevar a cabo se daba de bruces con el gobierno anterior, así lo explica:

“...el problema que teníamos ahí, que lo vimos mucho tiempo antes de asumir, era que nosotros necesitábamos los votos de la oposición que dejaba el gobierno, pero por otro lado el diagnóstico que ya hacíamos del sistema policial y el funcionamiento del sistema de seguridad era lapidario. El Socialismo había tenido, el Frente Progresista, particularmente Pullaro, la virtud de hacerle creer a todo el mundo que dejaba la Policía [busca palabras] de Suecia y en realidad dejaba un tendal de policías de cuarta categoría. Entonces si nosotros poníamos blanco sobre negro esas cosas rompíamos el vínculo con la oposición como para construir consensos.” (Entrevistado N°18)

Desde la mirada recientemente reseñada el gobierno provincial se encontraba en una suerte de encrucijada entre aquello que se debía hacer para dar respuesta a la problemática de la violencia y el delito en su jurisdicción y la factibilidad de poder llevarlo adelante. Pero, además, en la consideración de nuestro entrevistado, tampoco se tuvo apoyo del resto del gabinete del gobernador para hacer frente al conflicto político que se tenía.

La situación de la provincia antes del 10 de diciembre no era desconocida, por lo menos en términos generales, por los funcionarios nacionales, pero sin dudas a posteriori cobró

mayor relevancia, al punto tal que fue una de las jurisdicciones más rápidamente abordada por el Ministerio de Seguridad de la Nación. Otro entrevistado lo explicaba:

“Cuando nosotros asumimos, [piensa], yo te diría que la primera Provincia que no fuera la de Buenos Aires, la primera visita oficial que nosotros tuvimos, que yo tuve, fue en el mismo mes de diciembre (...) a Rosario. Ese fue el primer contacto con Rosario porque cuando nosotros asumimos ya la preocupación respecto de lo que pasaba en Rosario y Santa Fe, bueno, ya existía y era parte de nuestra proyección y planificación como ministerio. (entrevistado N°4)

No solo se trató, por parte de los funcionarios, de hacerse presente, sino que se mantuvieron distintas reuniones en las cuales sus pares provinciales enunciaron su diagnóstico con respecto a la situación, la necesidad de llevar adelante una reforma estructural en la provincia, adquirir tecnología y contar con un vínculo permanente con el gobierno nacional, lo que también fue sostenido con motivo de la reunión del consejo de seguridad interior en febrero 2020.

A priori, desde la mirada provincial, se descontaba la colaboración por parte del gobierno nacional, sobre todo por lazos personales e institucionales anteriores a la asunción de las responsabilidades. Había demasiado vasos comunicantes, por caso el ministro Saín fue compañero en la Universidad Nacional de Quilmes de la por entonces ministra Frederic, Germán Montenegro participó de los equipos técnicos de seguridad del “Frente de Todos”, del

que también formó parte Eduardo Villalba –Ex Secretario de Seguridad y Política Criminal – y Silvia La Ruffa –en ese entonces Subsecretaría de Articulación Federal-, entre otras situaciones que denotaban cierta cercanía. En el apartado siguiente abordaremos concretamente los requerimientos concretos del gobierno provincial al nacional, que se trataban básicamente de recursos y de la utilización de las fuerzas federales para tareas de prevención.

Adicionalmente a lo antes dicho existía en el imaginario social de la provincia una buena conceptualización del accionar preventivo de las fuerzas federales, en particular de la GNA, a partir del denominado “Operativo Rosario”¹⁰. Un periodista entrevistado para esta tesis afirmó que, en su opinión, el gobierno nacional tomó en agenda el tema como lo hicieron los anteriores gobiernos, como una reacción a una demanda política circunstancial, y sobre la base de ese imaginario. El entrevistado lo decía de este modo:

“Creo que se involucró en el tema como las veces anteriores. La reacción ahí a nivel nacional siempre fue por una demanda política muy circunstancial, también siempre cerca al periodo preelectoral y que esa demanda siempre fue por un imaginario social que se instaló desde el 2014 del ‘Operativo Rosario’ de Berni. Como que el bálsamo era el envío de gendarmes y que como el dialogo político entre la provincia y

¹⁰ El “Operativo Rosario se llevó a cabo en la gestión de la por entonces ministra de Seguridad Cecilia Rodríguez y conducido por el Secretario de Seguridad, Sergio Berni, desde abril 2014 hasta enero 2015 y consistió en la saturación de determinados barrios con presencia de Gendarmería Nacional Argentina y la apertura de más de 350 causas judiciales por narcotráfico

la nación siempre fue por lo menos a nivel público en base a esa demanda social de ver gendarmes en la calle que generaba cierta tranquilidad frente a una policía [provincial] desprestigiada que está ausente muchas veces del problema de la inseguridad y la violencia y que el gendarme en su momento generaba esa sensación de sosiego” (Entrevistado N°1)

Los funcionarios entrevistados para esta tesis dan cuenta de que por ese entonces el MINSEG era conteste del otrora prestigio con el que contaba GNA, aunque difieren respecto al resultado que le otorgan a la intervención realizada, toda vez que entienden que en el corto plazo fue positiva, pero no implicó un cambio perdurable en el tiempo. Como sea, sin duda el antecedente de dicha intervención caló hondo en los funcionarios consultados.

En otro orden de ideas, existieron motivos intrínsecos sobre la actuación de PFA y GNA en la provincia de Santa Fe que llevaron a los funcionarios nacionales a convencerse de que debían hacer hincapié sobre lo que sucedía en dicha provincia. Por un lado, se dieron a la luz supuestos hechos de corrupción por parte de funcionarios de la primera que involucra al procesamiento y posterior condena del ex comisario de la delegación de PFA en la Ciudad de Santa Fe, Mariano Valdés, quien en el período analizado estaba detenido y siendo investigado judicialmente por presunto tráfico de drogas, luego de haber sido baleado mientras viajaba en un vehículo por la ruta 9.

Con respecto a la GNA existió, como veremos en el apartado correspondiente, un

entendimiento de los funcionarios nacionales, sobre que los jefes de dicha fuerza no se encontraban acorde con los lineamientos políticos que había delineado la gestión.

Un gobernador exigente

En el apartado anterior observamos de qué manera la problemática de seguridad, y en particular la asociada con la criminalidad organizada y los homicidios en la Ciudad de Rosario, fue central para el gobierno provincial, así como la existencia de algunas cuestiones tanto políticas como intrínsecas que incentivaron al MINSEG a intervenir activamente sobre la cuestión. En los párrafos que siguen daremos cuenta de cómo la relación entre éste y el gobierno provincial no fue de las mejores, aun cuando desde la mirada de los actores nacionales, la repartición nacional cedió en buena medida ante las exigencias del gobierno conducido por Perotti y, desde el punto de vista de aquellos que lo hacían desde el gobierno provincial, eso no fue así.

Al comienzo de la presidencia de Alberto Fernández hubo una línea discursiva muy marcada en cuanto a la necesidad de que la Argentina se vuelva un país más federal, que se tradujo, por ejemplo, en el proyecto de ley que declaraba a veinticuatro distritos como “capitales alternas” de la república, teniendo por objetivo descentralizar la APN y la promoción de un Plan de Desarrollo con Equidad Territorial. En materia de seguridad se vio reflejado en la definición de potenciar el trabajo con las provincias y la CABA a través del Consejo de Seguridad Interior.

En lo referente a la Ciudad de Rosario la demanda constante del gobierno provincial radicó principalmente en la asignación de recursos humanos de las fuerzas federales, la idea primigenia consistía principalmente en utilizarlas para la realización de tareas de prevención mientras se realizaban las reformas que, como vimos, a nivel provincial formaban parte de su agenda de gobierno. El gobernador lo dijo así ante un medio periodístico:

“Nosotros tenemos y necesitamos ayuda mientras vamos reconvirtiendo una institución policial, que tiene un compromiso diferente en estos últimos tiempos, pero tiene mucho por mejorar, por capacitarse y por equiparse, y mucho tránsito para recuperar la confianza de la ciudadanía" (Perotti, 2021)

Tempranamente, el 16 de enero de 2020, el presidente de la nación se reunió con el gobernador de la provincia, con la presencia de la por entonces ministra nacional, del ministro provincial, el ministro del interior y otros funcionarios donde sus pares provinciales le expusieron el diagnóstico que tenían de la situación y sus necesidades, así como lo perentorio, desde su visión, de fortalecer el Ministerio Público Fiscal. Públicamente el gobernador nacionalizó la cuestión en este sentido: “La problemática en la provincia de Santa Fe sin duda excede al territorio de Rosario o de la propia provincia, tiene claramente una connotación nacional. Por eso el respaldo del presidente es una muestra cabal de su compromiso” (Perotti, 2020)

Como lo explicitamos en el apartado anterior, lo que sucedía en la Ciudad de Rosario

era una cuestión prioritaria para el gobierno nacional y en consecuencia para el MINSEG, sin embargo, todos los funcionarios nacionales entrevistados coinciden en caracterizar la relación como “tensa”, “difícil”, “tirante” sobre todo a nivel del gobernador y la ministra del área, porque si bien entendía la necesidad política de aquel se tenía otra mirada de cómo abordar la conflictividad sobre la que debían intervenir.

El gobernador requería respuestas urgentes a una situación objetiva – la cantidad de homicidios – y subjetiva – cómo repercutía dicha cuestión en la ciudadanía – que en términos políticos le apremiaba, y demandaba mayor presencia de fuerzas federales realizando actividades preventivas, en lugares de alta visibilidad, mientras que los funcionarios nacionales tenían otra visión: realizar tareas de prevención en las zonas urbanas más afectadas por los homicidios y balaceras al mismo tiempo que se debía profundizar en el trabajo conjunto con el Ministerio Público Fiscal y el Poder Judicial en materia de investigación criminal.

Algunos funcionarios entrevistados para esta tesis marcan como un parteaguas, un antes y después, en la relación entre ambas instituciones una reunión que se llevó adelante a comienzos del 2021 de la que participaron el gobernador, el por entonces ministro de seguridad de la provincia -Marcelo Saín-, la ministra de seguridad de la nación, el secretario de seguridad y política criminal de la nación, los jefes de las fuerzas federales, entre otros funcionarios. En dicho encuentro los funcionarios nacionales realizaron un diagnóstico pormenorizado con relación a la situación de la criminalidad organizada en la Ciudad, que incluía información

relevante sobre distintas organizaciones que intervendrían en materia de narcotráfico, lavado de dinero, entre otras cuestiones y que al entender de ellos abría la puerta para avanzar en esa línea de trabajo. Sin embargo, el gobernador solicitó mayor presencia de gendarmes en una de las calles más céntricas de la Ciudad. Es ilustrativo de esto las siguientes palabras de un entrevistado:

“...después de esa reunión yo pienso que ahí todos entendimos que eso fue una inflexión porque la mirada estratégica del Ministerio de Seguridad de la Nación era ir hacia un trabajo más de fondo y articulado con el poder judicial y demás agencias del estado para ir a intentar atacar el problema de fondo, que obviamente va a tener una resolución mucho más ... menos efectista y probablemente sea a más largo plazo y la necesidad del gobierno de la provincia de encontrar una imagen de acción para los medios y para los rosarinos y las rosarinas.” (Entrevistado N°11)

El ministerio provincial tenía otra mirada. Como se estableció previamente no creían necesaria la participación de las fuerzas federales en materia de investigación criminal dado que, desde su visión, no tenían información actualizada del funcionamiento de las organizaciones criminales en la ciudad, y, adicionalmente, el ministerio nacional no tenía una conducción política sobre las fuerzas federales. En consecuencia, solo querían colaboración en materia de prevención del delito, es decir de policiamiento en la calle.

Desde la perspectiva del ministerio conducido por Saín debía existir una mesa de

coordinación política con funcionarios con capacidad de conducción frente a las fuerzas que pudiesen dirigir a las fuerzas federales en el territorio y que ante un pedido de la provincia pudieran mediar a favor de esta.

Lo cierto es que, desde el MINSEG, si bien reconocían que no creían que la estrategia del gobernador fuera acertada la respetaron porque el lineamiento general que tenían del PEN era que la Provincia marcaba el rumbo de qué hacer, incluso muchas veces los reclamos por parte de la jurisdicción eran realizados al propio presidente, quien indicaba que se debía cumplir con lo solicitado. Esta situación derivó, según la opinión de un entrevistado, en un problema ulterior que en el momento no fue evaluado: una cantidad de causas judiciales se iniciaban a partir de tareas de prevención que realizaban las fuerzas federales – en su mayoría GNA- en los barrios periféricos de la Ciudad, al ser desplegados en otros lugares del ejido urbano, la cantidad de actuaciones se reducía, lo que repercutía no solamente en el labor de las fuerzas de seguridad sino también del ministerio público y el poder judicial.

Adicionalmente al inconveniente previamente descrito se dio otra circunstancia relacionada mayormente con PFA que tenía que ver con el recargo de servicio al personal que realiza investigaciones criminales. Nos explicamos, como veremos en profundidad en otro apartado, hubo diversas acciones de prevención llevadas a cabo por fuerzas federales, dado que los recursos humanos en materia de prevención no eran suficientes para llevarlos adelante, se utilizó personal originariamente afectados a la realización de investigaciones criminales para

esta tarea, mermando lógicamente los recursos para éstas.

A medida que los meses pasaban y la situación no mejoraba la demanda por parte de la Provincia se incrementaba y se producía inevitables tensiones entre los actores dado que aquella no se satisfacía adecuadamente. Incluso se dio una situación de fuerte tensión en la cual el gobernador y un ministro discutían con una ministra del mismo signo político de una manera poco habitual. A raíz de una de las tantas demandas por mayor cantidad de efectivos federales en la Provincia, el gobernador dijo lo siguiente a un medio de comunicación: “Me parece que la ministra no entiende a la perfección lo que el Presidente está diciendo” y agregó “está diciendo ‘hay una situación diferente, que requiere de una presencia y un acompañamiento porque lo que allí acontece no es lo mismo que pasa en cualquier otra jurisdicción nacional’” (Perotti, 2021)

Como se puede evidenciar del desarrollo anterior, la problemática de seguridad, y en particular la asociada con la criminalidad organizada y los homicidios en la Ciudad de Rosario, fueron una problemática central para el gobierno provincial, que desde el comienzo de su gestión intentó tomar medidas que cambiaran una dinámica, que como vimos en la introducción a esta tesis, no era nueva pero que en enero 2020 se observaba con altas tasas de homicidio. Esto condicionaba al gobierno provincial que, a la vez, mostraba signos de debilidad frente a la oposición política.

Adicionalmente a esto, hubo razones concretas relacionadas a las dos principales

fuerzas federales, en términos de cantidad de efectivos, que los funcionarios nacionales tuvieron en cuenta, además de la situación de la Provincia. Es en este contexto que el gobierno nacional tuvo un alto incentivo para intervenir de forma activa en la Provincia de Santa Fe y en particular en la Ciudad de Rosario.

Sin embargo, la relación entre los funcionarios nacionales y provinciales de primer orden no se amalgamó de una forma que permitiera generar una sinergia que diera lugar a una verdadera coordinación entre las partes, por más que nunca se dio por finalizada la relación entre los funcionarios subordinados que mantenían reuniones de coordinación, principalmente en cuanto a lo preventivo. Lo cierto es que no se avanzó en una verdadera coordinación interjurisdiccional.

La pandemia COVID – 19. Un imprevisto.

En diciembre de 2019 se dio a conocer un brote infeccioso por Coronavirus en la Ciudad de Wuhan, China, la cual fue denominada bajo el nombre de COVID-19 y que ha sido declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como una Pandemia el 11 de marzo de 2020.

De acuerdo con el conocimiento actual de esta enfermedad, según la Organización Mundial de la Salud (OMS) “...se propaga principalmente de persona a persona a través de gotículas que salen despedidas de la nariz o boca de una persona infectada al toser, estornudar

o hablar. Una persona puede contraer COVID-19 si inhala las gotículas precedentes de una persona infectada por el virus”.

En este contexto, el 12 de marzo de 2020 el Poder Ejecutivo Nacional amplió la Emergencia Sanitaria Nacional (Decreto de Necesidad y Urgencia N°260/2020), y entre otras medidas determinó el aislamiento obligatorio por catorce días de personas que revestían la condición de “caso sospechoso”, de las personas infectadas por COVID-19, de los contactos estrechos con personas infectadas por el virus y quienes arribaban al país habiendo transitado por “zonas afectadas”.

Posteriormente, el 19 de marzo, se estableció el “aislamiento social, preventivo y obligatorio” (ASPO) para “todas las personas que habiten o se encuentren de forma temporaria en territorio argentino. Estableciéndose la permanencia en las residencias habituales o en las que se encontrasen a las 00:00 del día 20 de marzo del corriente año, debiendo abstenerse de concurrir a los lugares de trabajo, desplazarse por rutas, vías y espacios públicos a fin de prevenir la circulación y el contagio del virus, quedando exceptuadas del cumplimiento las personas afectadas a las actividades y servicios declarados como esenciales, debiendo limitarse al estricto cumplimiento de esas actividades”. (DNU 297/2020)

Estas medidas extraordinarias que, con algunas modificaciones, se extendieron hasta el 31 de enero de 2021, generaron que las prioridades del Ministerio de Seguridad se vieran modificadas con el fin de poder atender a las acciones que fueron requeridas para un correcto

desarrollo del ASPO. Un entrevistado lo decía así:

“Nos pasamos todo un año, no dejando las tareas, las misiones y funciones que decíamos antes, las del tema de seguridad, a lo largo y ancho del país, pero si debiéndonos ocupar y también fatigar a las fuerzas federales en todo lo que tenía que ver con el tema de la pandemia durante todo el 2020.” (Entrevistado N°4)

El trabajo cotidiano de los funcionarios del MINSEG, por lo menos durante el año 2020, se distribuía entre las líneas de acción que se habían propuesto y la atención a la demanda que surgía por parte del Poder Ejecutivo con relación a la actuación preventiva y disuasoria en el ASPO. Incluso, al principio de dicha contingencia, muchos funcionarios vieron alterada por completa su agenda de gestión porque se encontraban afectados a diseñar aquellas acciones, resolver cuestiones que surgían en el momento y evaluar en tiempo real los despliegues que realizaban la fuerzas; incluso los empleados de algunas de las áreas del MINSEG realizaban tareas al respecto, como ser controlar el despliegue de los efectivos de las fuerzas federales en el territorio.

Un entrevistado nos narró para este trabajo, a los efectos de graficar la manera en que la pandemia cambió las ideas de la gestión, que la Ministra Frederic había planteado al inicio la necesidad de construir “nuevas relaciones fronterizas” para que las FFPPYS puedan avocarse a la investigación criminal y no deban resolver cuestiones cotidianas en lugares donde quizá la frontera es una definición estatal más que una realidad efectiva, y que, en un momento previo

a que se dispusiera el ASPO, un gobernador de la región norte del país se comunicó con el ministerio para solicitar el cierre de los límites nacionales porque si había que aislar en hoteles a cada vez más extranjeros colapsaría el sistema, a lo cual la respuesta fue transmitir la situación al presidente y no ceñirse a las ideas con las que se habían llegado a la conducción de la cartera ministerial.

El ASPO trajo aparejado que efectivos de las FFPPYS que originariamente se encontraban cumpliendo tareas de investigación criminal en el marco de causas judiciales, cumplieran en ese período tareas de prevención, en parte justamente por los requerimientos que se recibía desde lo más alto del poder político, pero también porque en ese momento el funcionamiento de los juzgados federales se vio reducido. Otro entrevistado, en esta línea, agregaba:

“...en marzo tuvimos la pandemia y eso implicó que, durante varios meses, creo que tres meses, la justicia en general y la justicia federal [sic] trabajara en modo feria, por lo tanto, se suspendieron la mayoría de las investigaciones en curso. Esto implicaba que las áreas de investigación de las fuerzas federales, algunas inclusive tuvieron que tomar tareas de prevención en vía pública en el marco del ASPO y de los protocolos COVID” (Entrevistado N°5)

En diciembre del año 2020 comenzaron a llegar al país las vacunas adquiridas por el estado nacional con el objeto de inmunizar a la población. Para esto se debía trasladarlas a las

distintas provincias y a la Ciudad de Buenos Aires para llevar adelante el plan de vacunación. En consecuencia, las fuerzas federales, adicionalmente a las tareas que se venían realizando, debieron avocarse a tareas de custodia de los transportes que llevaban las distintas dosis desde el lugar donde eran guardadas por el gobierno nacional hasta un punto determinado que establecía cada jurisdicción, para que luego éstas se hicieran cargo de la protección.

La situación antes descrita demuestra la importancia que tienen las contingencias y las decisiones políticas a la hora de pensar las capacidades, toda vez que se requirió flexibilidad para modificar, aunque sea de forma temporal, los lineamientos y objetivos de gobierno en materia de seguridad. En una palabra, el ministerio de seguridad modificó su plan de gobierno y dejó de lado por lo menos algunas de las políticas que había proyectado para hacer frente a la emergencia sanitaria. Si en esas circunstancias se podría haber hecho otra cosa no es materia de este trabajo, pero seguramente un análisis profundo sobre la cuestión podrá echar más luz a un fenómeno por demás interesante.

El proyecto institucional y las políticas públicas

La existencia de un problema definido por el ente gubernamental como uno sobre el que hay que actuar, implica la consecuente realización de determinadas acciones que pueden ser, o no, expresión de la mirada política e ideológica que se tenga de la cuestión a tratar. Bernazza, Comotto y Longo (Ob. cit.) definen al proyecto institucional como “una voluntad puesta en acto capaz de configurar rutinas, los procesos, las actividades y los resultados a obtener” (p.21) y

afirman que a los fines de evaluar si se está frente a uno se debe relevar si los resultados se corresponden con los objetivos planteados.

Para nosotros, en este caso, se debe indagar acerca de la existencia de un plan y de políticas que se derivan del mismo, teniendo en cuenta que no necesariamente en el desarrollo cotidiano se da claramente esta racionalidad. De ahí la importancia de las capacidades políticas o de gobierno, pues sin dudas como vemos en este caso, muchas veces marcan el ritmo del accionar de los entes gubernamentales.

En consecuencia, en este acápite relevaremos si existió o no un plan integral o sectorial que se aboque a la prevención e investigación de la criminalidad organizada que incluya a la Ciudad de Rosario, las políticas que se llevaron a adelante para tal fin y cuáles fueron los servicios que se brindaron a la sociedad de forma directa o indirecta como asistencia al gobierno provincial.

El plan federal de seguridad

Como mencionamos anteriormente, el 20 de febrero de 2020 se llevó adelante en la provincia de Tucumán la primera reunión del Consejo de Seguridad Interior de la gestión de Frederic, de ella participaron el por entonces presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (Sergio Massa), una comitiva de diputados de la nación tanto del oficialismo como de la oposición, así como gobernadores, responsables de seguridad de las distintas provincias y

de la Ciudad de Buenos Aires, los jefes de las fuerzas federales, el ministro de medio ambiente y desarrollo sostenible, la por entonces ministra de justicia y derechos humanos de la nación, así como distintos funcionarios del gobierno nacional.

En este marco, la por entonces ministra de seguridad dio un discurso en el que presentó los lineamientos del Plan Federal de Seguridad que se encontraban en concordancia con las directrices de las ideas esbozadas previamente a la llegada a la gestión, que analizamos en apartados anteriores. En ese sentido se puede destacar los siguientes ejes: I) Promoción de una política de seguridad federal: fortalecer los ámbitos de participación de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; II) Información criminal: jerarquización del sistema nacional de estadística criminal (SNIC) y utilización de los datos que produce; III) Perspectiva de género: colocar en el centro de las políticas públicas dicha perspectiva; IV) Inversión Pública: Procurar la utilización de los recursos de forma eficiente reconstruyendo la complementación, coordinación y articulación entre las jurisdicciones; V) Prevención del delito: promoción de la prevención social y comunitaria del delito, no estigmatizando grupos sociales y etarios específicos; VI) Inteligencia criminal: Asumir la conducción estratégica del subsistema de inteligencia criminal y su articulación con investigación criminal y análisis criminal; VII) Bienestar de las fuerzas de seguridad: garantizar los derechos de los trabajadores; VIII) Fronteras: Optimizar el control de los puntos fronterizos; IX) Gestión del riesgo y protección civil: optimizar esfuerzo y recursos a partir de la regionalización y la articulación

entre todos los niveles del sistema; y X) conducción de las fuerzas federales: reorientación de la operatividad de las fuerzas, mejorar las investigaciones de delitos federales complejos, redes criminales y organizaciones delictivas.

Es interesante observar para nuestro análisis, como sostuvimos en el apartado anterior, la centralidad que en el discurso se le dio a la articulación con las jurisdicciones provinciales y la ciudad de Buenos Aires. El comienzo de la gestión del por entonces presidente estuvo signado desde lo discursivo con esta idea y que fue retomada por el ministerio de seguridad como se evidencia en el plan analizado.

Con relación a los lineamientos específicos sobre la criminalidad organizada se destaca que, del análisis del discurso mencionado, se puede afirmar que, en un primer momento, el abordaje en materia de criminalidad organizada se centraba en la capacitación y la elaboración de protocolos de actuación, con el apoyo de los datos brindados por el SNIC y del subsistema de inteligencia criminal. En su alocución la ministra sostuvo “...necesitamos profundizar nuestros diagnósticos sobre redes criminales, la alternancia en su composición, los distintos niveles de organización, determinar la conexión entre delitos y estudiar el impacto de las intervenciones policiales del Estado nacional y provincial.” (Frederic, 2020), de lo que plan específico sobre el tema dio cuentas, tal como veremos en el aparato siguiente.

Plan Federal de abordaje del Crimen Organizado 2021-2023

El 26 de junio del año 2021 el Ministerio de Seguridad lanzó el “Plan Federal de Abordaje del Crimen Organizado 2021-2023”¹¹, que como su texto reconoce no fue producto de una elaboración previa a las políticas que se llevaron adelante, sino que su formulación fue concomitante al avance de la gestión. Dicho plan tenía por objeto “prevenir, identificar, neutralizar y desarticular los delitos graves llevados adelante por organizaciones criminales.”

La redacción de este surgió como una forma de respuesta hacia aquellos dirigentes de la oposición que criticaban al gobierno nacional por haber disminuido el rango de la Subsecretaría de Lucha contra el Narcotráfico, que pasó a ser Dirección Nacional.

En dicho plan se hace mención a lo que, para este trabajo, denominamos “la herencia recibida” en la cual se manifiestan las deficiencias de la gestión anterior, por ejemplo de esta forma: “...la actual gestión del Ministerio de Seguridad de la Nación tuvo que reconstruir una gran cantidad de datos e indicadores sobre seguridad y crimen organizado que se encontraban dispersos, carentes de fundamentación, análisis y balances o, incluso, sin una inscripción institucional que posibilitara comprender su horizonte”.

El documento contiene un diagnóstico muy general sobre la criminalidad organizada

¹¹ El mismo se puede encontrar en [El Ministerio de Seguridad formaliza su Plan Federal de abordaje del Crimen Organizado 2021-2023 | Argentina.gob.ar](https://www.argentina.gob.ar/seguridad/plan-federal-abordaje-crimen-organizado-2021-2023), recuperado el 29/09/2023

en nuestro país, con frases tales como:

“En Argentina existe una serie de delitos que, si bien no genera en todos los casos una inseguridad ostensible, provoca daños económicos para la sociedad -como el contrabando- así como daños irreparables en el ambiente -como el derrame de tóxicos industriales contaminantes-.

Este tipo de ilícitos, por la complejidad que requiere su realización, posee estructuras coordinadas y de alta capacidad operativa, cuya acción criminal afecta múltiples derechos de la sociedad.

Se trata de delitos graves que combinan saberes estratégicos, emplazamiento en diferentes lugares, capacidad de movimiento, imbricaciones de actores sociales, etapas de concreción, ramificación de delitos y niveles organizativos jerárquicos que pueden actuar a través de la combinación de varios integrantes para ejecutar las acciones criminales.”

Este tipo de diagnóstico también se puede encontrar al referirse a los distintos grupos u organizaciones criminales que operan en nuestro país:

“Según las investigaciones existentes en materia de criminalidad transnacional, en Argentina no se registra un predominio de grupos internacionales de gran envergadura (como los denominados “carteles”), sino que, en su lugar, existen

múltiples organizaciones de carácter local, algunas de las cuales combinan actividades lícitas e ilícitas, con eventuales conexiones internacionales. Éstas se dedican, mayormente, al tráfico de mercancías ilícitas -drogas, autopartes robadas, armas- del que obtienen cuantiosas ganancias a través de la colocación de dichos productos en mercados ilegales y legales ubicados en centros urbanos.

A su vez, cuentan con gran poder económico y logístico y generan elevados niveles de violencia, sobre todo en aquellas ciudades en las que los diferentes tipos de mercados se encuentran bajo disputas territoriales entre grupos por el control de mercados de diferentes características. Esta consideración es relevante pues complejiza una temática que tiende a ser abordada o narrada de manera simple y monocausal cuando, contrariamente, evidencia la yuxtaposición de intereses en disputa.”

El plan se establecen diez ejes de acción a saber: 1) Desarticular la vinculación entre el crimen organizado y la violencia territorial; 2) Reducir la capacidad de desarrollo de la economía de los criminales. Recuperación y reutilización de sus bienes y ganancias; 3) Incrementar los controles por aire, tierra y agua en las fronteras; 4) Profesionalizar y modernizar a las fuerzas para prevenir y conjurar el delito complejo en el siglo XXI; 5) Coordinar la actuación entre las diferentes agencias del Estado Nacional y las 24 jurisdicciones del país; 6) Dinamizar y acelerar las tareas investigativas en articulación con el Poder Judicial y los

Ministerios Públicos. Consolidar el paradigma procesal de tipo acusatorio y la utilización de técnicas de investigación acordes al mismo; 7) Cooperar y trabajar con los organismos internacionales que promueven políticas de seguridad en la región; 8) Impulsar los cambios normativos que acompañen las definiciones de política criminal enunciadas en el Plan Estratégico; 9) Fortalecer las capacidades de producción de inteligencia criminal para enfrentar los desafíos de seguridad que representan el narcotráfico y otros delitos complejos; y, 10) Transparentar las políticas de seguridad y su articulación con la sociedad civil.

El documento que estamos analizando, enumera acciones específicas a realizarse, tal como “optimizar la presencia de las Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales en centros urbanos y territorios identificados como de riesgo para sus habitantes”, en la explicación de este punto no se identifican criterios objetivos ni definiciones de que se entiende “territorios identificados como riesgosos”, pero si se menciona que esta acción se realiza junto a los gobiernos provinciales, lo cual es un mandato legal establecido por la Ley N°24.059 de Seguridad Interior.

Otro punto para destacar en la enunciación es la articulación con el poder judicial a los efectos de propiciar la incautación y decomiso de bienes producto de los ilícitos investigados, así la reutilización de estos por parte del Estado. Como veremos en el capítulo siguiente para ciertas tareas que realizan las fuerzas federales, por ejemplo, en materia de investigación

criminal, contar con vehículos decomisados y puestos a disposición del Estado se constituye un recurso central para su tarea cotidiana.

Por otra parte, afirma la necesidad de optimizar las estadísticas de los resultados operativos de las fuerzas federales, el impulso de ámbitos de coordinación interjurisdiccional, intercambio de información y buenas prácticas, así como el fortalecimiento de las capacidades de las fuerzas mencionadas para la utilización de las técnicas especiales de investigación establecidas en la Ley N°27.319.

En materia de formación y capacitación de las fuerzas federales, el plan hace referencia a las mismas en el marco de la implementación del sistema acusatorio que establece el nuevo código de procedimientos federales.

En resumidas cuentas, podemos observar que existió un plan orientado al abordaje de la criminalidad organizada, el cual fue elaborado mientras algunas políticas públicas ya se encontraban en marcha, que al mismo tiempo funcionó como respuesta política a una crítica concreta por parte de los partidos políticos de oposición, pero que guarda relación con las definiciones políticas e ideológicas que hemos podido recabar como norte de la gestión.

Las distintas políticas públicas llevadas a cabo por el Ministerio de Seguridad de la Nación para la prevención y abordaje de la criminalidad organizada en la Provincia de Santa Fe y particularmente en la Ciudad de Rosario

Como veremos a continuación las intervenciones del Ministerio de Seguridad de la Nación se pueden dividir en tres tipos, una relativa a la presencia de las fuerzas federales en la Provincia, tanto en materia preventiva como investigativa, y en particular en la Ciudad de Rosario y la segunda estuvo relacionada con la articulación multiagencial, entre el gobierno nacional, el provincial, el ministerio público fiscal y el poder judicial federal; mientras que la tercera corresponde a la transferencia de fondos a la jurisdicción. La primera tuvo un fuerte énfasis en las acciones de prevención del delito, que es una respuesta tradicional a las problemáticas de seguridad, y como vimos precedentemente fue un fuerte requerimiento del gobierno de la Provincia de Santa Fe.

En cuanto a la segunda es una respuesta mayormente de coordinación entre los diferentes actores con responsabilidad en el tema para llevar adelante políticas puntuales en el marco de la comprensión que el Ministerio de Seguridad tenía sobre el tema (ver acápite anteriores).

En tanto que el tercer punto tiene que ver con la transferencia de fondos a la Provincia. Cabe destacar que esto se realizó una única vez y como veremos no fue financiado con partidas presupuestarias propias del Ministerio de Seguridad sino de la Jefatura de Gabinete de

ministros.

En este apartado realizaremos una breve enunciación de las políticas públicas llevadas a cabo, algunas de las cuales serán vistas en profundidad en el capítulo siguiente al hacer referencia a la dimensión administrativa de la capacidad.

El Consejo Provincial de complementación

La Ley N°24.059 de Seguridad Interior regula el basamento jurídico, orgánico y funcional de la seguridad interior en nuestro país. Entiendo por ésta a “la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional.” (Art.2).

El artículo 18 de la mencionada Ley prevé la creación de Consejos de Complementación en cada Provincia que adhiere a la misma, y establece que será coordinando por el responsable en materia de seguridad de la Provincia y estará integrado por las máximas autoridades de las fuerzas policiales y de seguridad federales.

El 16 de enero de 2020, el Ministerio de Seguridad de la Nación y la Provincia de Santa Fe suscribieron un Convenio Marco de Cooperación con el objeto de constituir dicho

Consejo, el cual debía funcionar a los efectos del trabajo conjunto en el territorio provincial en materia de seguridad preventiva, investigación criminal, seguridad vial, protección civil.

De lo que fue posible recabar para la presente tesis dicho consejo no funcionó concretamente de la manera que fue ideado, aunque las reuniones entre funcionarios de ambas jurisdicciones fueron permanentes.

En el convenio se establece la implementación de un plan de trabajo conjunto que permita la planificación operativa y la coordinación de las acciones en el territorio provincial, así como la proyección de los instrumentos de soporte logístico, de comunicación, de investigación criminal e información para lograr los objetivos propuestos.

Dicho instrumento jurídico se convirtió en el basamento legal para la actuación de las fuerzas federales en territorio provincial, por fuera de sus competencias propias, pero no se ha podido determinar para esta tesis el funcionamiento institucional como tal, aunque como veremos si existió una interacción permanente.

La Unidad Rosario

El 12 de octubre de 2020 la ministra de seguridad suscribió la Resolución ministerial N°374 por la cual se creó la “Unidad Rosario”, que dependía funcional, operativa y orgánicamente de la por entonces Secretaria de Seguridad y Política Criminal, con una duración en el tiempo de seis meses con la posibilidad de extenderse por un período igual, lo que

finalmente sucedió.

Dicha unidad, según estableció la mencionada Resolución, se integraría con personal de la Subsecretaría de Intervención Federal, la Subsecretaría de Investigación Criminal y Cooperación Judicial, ambas dependientes de la secretaria mencionada, y por personal que dependiera de la Unidad de Gabinete de Asesores, dependiente directamente de la ministra.

La Unidad tenía cuatro funciones principales de acuerdo a la normativa, en primer lugar la coordinación de las acciones de las fuerzas federales, tanto en términos operativos como investigativos, esto en articulación con la Justicia Federal y el Ministerio Provincial; en segundo lugar actuar como punto focal entre el Ministerio de Seguridad de la Nación, las autoridades provinciales y el Consejo de Complementación; en tercer lugar receptor y gestionar las inquietudes y problemáticas de los actores locales en materia de seguridad; y, en cuarto lugar el monitoreo del desarrollo de causas judiciales complejas vinculadas a las políticas de seguridad fijadas por el Ministerio, y analizar la situación de cada una de ellas y eventuales tareas de colaboración con la justicia y el Ministerio Público, para el avance y resolución de los procesos vinculados a casos de interés del Ministerio.

Las tareas preventivas y el incremento de la cantidad de efectivos de las fuerzas federales policiales y de seguridad en la Provincia de Santa Fe

Un reclamo central del gobernador Perotti a la gestión nacional fue el incremento de

la cantidad de efectivos de las fuerzas policiales y de seguridad en la Provincia (nos referiremos a esto en el acápite correspondiente al relacionamiento político). En este sentido, notas periodísticas de enero 2020 dan cuenta de que el presidente mantuvo una reunión con el gobernador en el cual acordaron incrementar la presencia de las fuerzas federales e incluso de las entrevistas surge que era una constante preocupación.

En este punto es importante destacar el carácter subordinado del Ministerio de Seguridad de la Nación tanto al Presidente como al Jefe de Gabinete de Ministros, dado que acorde a lo establecido por la Ley N°22.520 de Ministerios establece que aquellos asisten al primer mandatario en las responsabilidades que se le asignan; en cuanto al Jefe de Gabinete no solo ejerce la administración general del país y asiste al presidente en la conducción política de dicha administración, sino que también, entre otras responsabilidades, coordina y controla la actividad de los ministros y ministras. Según un documento oficial de octubre 2020, en ese momento se incrementó un 75% de los trabajadores y trabajadoras de las fuerzas federales en Rosario entre enero 2020 y octubre 2020, pasando de 1900 a 3409 efectivos, incrementándose a 5.834 en abril del 2023, en la gestión ministerial de Aníbal Fernández.

La asignación de personal de las fuerzas federales se convirtió en un tema central y en un problema político de magnitud, a tal punto que el propio gobernador estaba al tanto de la situación y realizaba solicitudes al presidente de la nación y a la ministra del área al respecto, incluso llegándose a confrontaciones al respecto. Esta cuestión desde la mirada del ministerio

provincial era superflua:

“una pelea de gente que no entiende de seguridad pública porque podían ser seis mil o podían ser mil, pero si no había un nivel de coordinación para lo que nosotros queríamos (...) no nos servía para nada” (Entrevistado N°18)

Esta situación es confirmada por una fuente del Ministerio de Seguridad de la Nación de esta forma:

“...días después de, por ejemplo, anuncio de por ej. la incorporación de nuevos efectivos a Rosario salía a contarte [la provincia] cada uno de los efectivos nuevos donde estaba y a generar algún tipo de tensión con el número total, y eso se fue repitiendo una y otra vez, fue medio una situación de desgaste.” (Entrevistado N°11)

Como se dijo, los funcionarios nacionales cedieron ante los pedidos del gobernador, es así que no solo se incrementó el número de efectivos, sino que también se implementó en la Ciudad de Rosario la “Fuerza de Respuesta Inmediata” (FRI) de la Policía Federal Argentina, la cual estaba diseñada para ser visible y realizar prevención del delito, teniendo entre ¹²sus elementos motos, camiones y un vehículo blindado.

¹² La Fuerza de Respuesta Inmediata (FRI) de la Policía Federal Argentina se implementó particularmente en la Provincia de Buenos Aires y en la Ciudad de Rosario

La FRI realizaba tareas de patrullaje en avenidas y calles, y según un documento informativo al respecto, el personal era distribuido en grupo de 9 o 12 efectivos, “quienes se movilizarán por separado en distintos lugares, aunque actuarán en conjunto ante algún hecho delictivo.” (Ministerio de Seguridad, 2020). Por otro lado, se realizaron distintos operativos, como el denominado “cosecha” que tenía por objeto la prevención de delitos – específicamente el robo de granos- en la zona portuaria de Santa Fe, y que coordinaba la presencia de la PFA, GNA, PSA, PNA y la policía Provincial. Un funcionario entrevistado sostuvo que dicho operativo, aparte de tener por objeto la prevención del robo de granos, buscaba prevenir el narcotráfico y la prostitución en la zona mencionada.

Por último, cabe destacar que se realizaban operativos de prevención que eran denominados como “refuerzos” de los que participaban los cuatros fuerzas federales, que para la PFA implicaba reducir la cantidad de personal afectado a la investigación criminal.

Transferencia fondos a la Provincia

En septiembre 2020, el gobierno nacional anunció la transferencia de 3 mil millones de pesos con el fin de asistir a la Provincia en materia de seguridad. Dicho dinero, según lo que se pudo relevar por fuentes periodísticas para el presente trabajo, se proyectaba destinar a la adquisición de bienes y a la creación de Centros de Análisis y Operaciones Policiales, priorizando tres ciudades: Santa Fe, Rosario y Rafaela.

Al respecto del convenio suscripto, el gobernador provincial en conferencia de prensa sostuvo:

"Es importante contar con este refuerzo porque tenemos que conformar una nueva institución policial y tener este equipamiento tecnológico nos permite en el menor tiempo posible garantizar mucha más efectividad en la acción preventiva, frente a la necesidad de incrementar nuestro número de agentes, su profesionalización y su nivel de equipamiento y entrenamiento"

Un punto a destacar es que la transferencia mencionada no se realizó con recursos propios del Ministerio de Seguridad de la Nación, sino que se realizó desde la Jefatura de Gabinete de Ministros, al igual que una a la Provincia de Buenos Aires por veintisiete millones de pesos, toda vez que:

“En el primer año teníamos en el presupuesto plata para el programa de seguridad ciudadana que era el que nos habilitaba la transferencia y fue utilizado para la puesta en valor del quirófano o salas, supongo que salas de internación, en el churrusca. O sea, en el 2020 no, y en el 2021 pudimos hacer algunas transferencias con la llegada del ministro Aníbal Fernández.” (Entrevistado N°6)

Lo narrado por el exfuncionario entrevistado permite inferir que en términos políticos no resultaba relevante realizar transferencias de fondos a la provincia desde la jurisdicción.

Conclusiones del Capítulo

Como señalamos al inicio del capítulo, el mismo tuvo por objeto analizar la dimensión política de la capacidad del Ministerio de Seguridad para el abordaje de la criminalidad organizada en la Ciudad de Rosario desde diciembre 2019 a octubre 2021, entendiéndola como central a los efectos de comprender si dicho organismo contó con las condiciones de realizar su cometido.

En primer lugar, realizamos una breve caracterización del surgimiento de la seguridad pública como un problema en la agenda de los gobiernos desde el retorno de la democracia hasta el período analizado en esta tesis y las respuestas que se han sucedido en las distintas etapas, pudiendo afirmar que en nuestro país la forma de abordaje de la criminalidad asume la forma de péndulo que oscila entre respuestas de corte demagógico - punitivo y medidas que buscan reconocer la complejidad del fenómeno sobre el que se interviene tomando el concepto elaborado por Ayo y Fiuza Casais (Ob. cit.).

Seguidamente buscamos indagar sobre las capacidades políticas del MINSEG para el abordaje de la criminalidad organizada en la Ciudad de Rosario en el período analizado. Sobre el mismo hemos hallado algunas inconsistencias que como abordaremos en las conclusiones finales sin duda obstaculizaron el objetivo que se tenía en la Ciudad de Rosario.

En su gran mayoría los funcionarios que se incorporaron a la gestión de gobierno el 10

de diciembre de 2019 contaban con una visión general sobre qué políticas públicas se debían llevar a cabo en materia de seguridad, muchos de ellos participaron previamente en distintos espacios académicos y políticos de debate al respecto. Esto a priori supondría una fortaleza del equipo que llevaría adelante la tarea de diagnosticar, diseñar, implementar y evaluar acciones en la materia, toda vez que se podría pensar que facilitaría el desarrollo cotidiano de las tareas. Sin embargo, veremos en el próximo capítulo y en las conclusiones generales que esto no sucedió o por lo menos no de forma contundente,

Del relevamiento realizado no cabe dudas que la visión general del MINSEG en materia de criminalidad organizada y en particular en la Ciudad de Rosario, implicaba un abordaje de política criminal que tenía por objeto que las investigaciones criminales escalen a lo más alto de la cadena de responsabilidades y que se avance en el desfinanciamiento de las organizaciones que cometían ilícitos. Por lo tanto, podemos afirmar la existencia de planes generales y específicos, a partir de los cuales se fueron diseñando e implementando distintas políticas al respecto.

Sin embargo, esos lineamientos no se pudieron llevar adelante de forma consistente, desde el punto de vista de la dimensión que estamos analizando, por dos motivos. El primero, por una cuestión exógena y completamente inesperada como fue el COVID – 19 y la necesidad que experimentaron las personas que tenían la responsabilidad de gestionar de amoldar el funcionamiento del ministerio en el ASPO, no solo a las cuestiones de funcionamiento propios

de la situación de aislamiento sino principalmente a la carga de funciones que el MINSEG debió asumir en dicha emergencia, que implicó un cambio de tareas no solo para la burocracia civil sino también en las tareas que desarrollaron los integrantes de las fuerzas federales .

Por otro lado, la capacidad de actuación del MINSEG se vio claramente disminuida a partir de un serio problema en el relacionamiento con el gobierno provincial, en particular con el propio gobernador y el por entonces ministro Saín, principalmente porque éstos últimos no tenían intención de una colaboración integral en una estrategia conjunta de prevención, conjuración e investigación criminal sino que más bien, como pudo ser relevado a partir de las entrevistas realizadas, buscaban suplir con fuerzas federales la tarea preventiva de la policía provincial porque no la consideraban apta para el desarrollo de la tarea.

En ese sentido, los funcionarios del MINSEG debían hacer una suerte de equilibrio entre la presión política a la que se veían sometidos, a la cual muchas veces cedían, y la concreción de la idea que tenían. Sin embargo, como veremos en el capítulo siguiente las áreas de investigación criminal del propio ministerio y de las fuerzas federales no fueron dotadas de los recursos necesarios para afrontar la tarea encomendada, e incluso en el caso de las últimas fueron disminuidas a los efectos de cumplir con las demandas sobre la prevención del delito.

Una mención aparte que nos parece relevante realizar y que entendemos que debe ser materia de análisis en futuras investigaciones tiene que ver con los lineamientos discursivos del Presidente de la Nación en la materia. Observamos que los mismos se centran tanto en la

actuación del Poder Judicial como del gobierno provincial. Nos preguntamos al respecto si esta visión no colaboró para que las capacidades políticas del MINSEG se vieran disminuidas.

Capítulo III: La dimensión administrativa de las capacidades del Ministerio de Seguridad

“Las mejores investigaciones se realizan por medio del voluntarismo de la otra persona” (Entrevistado N°19)

Como se ha desarrollado en el capítulo anterior, el Ministerio de Seguridad de la Nación había ideado un abordaje sobre la criminalidad organizada que tenía por objeto la desarticulación de las distintas organizaciones a partir de investigaciones criminales en el marco de causas judiciales. Esta mirada debió ser matizada por los requerimientos políticos coyunturales, provenientes del gobierno de la provincia de Santa Fe, que esperaba que las FFPPYS realizaran tareas de prevención del delito complementado a la policía provincial.

En este contexto, luego de haber analizado la dimensión política de las capacidades, en este capítulo analizaremos la dimensión administrativa, entendiendo – como se ha dejado sentado en el capítulo I – que refiere a una mirada intrínseca de la administración, es decir hacia dentro de la misma, pero no por eso se piensa, en este caso, al Ministerio de Seguridad, como un organismo estatal completamente autónomo de los intereses, acciones y omisiones de otros sujetos de la vida social.

Para este análisis utilizaremos siete indicadores distintos, a saber: a) el diseño

estructural del Ministerio de Seguridad (a través de un indicador); b) Las condiciones laborales (a través de tres indicadores); c) la gestión financiera e infraestructura (a través de un indicador); d) la interinstitucionalidad (a través de dos indicadores); e) el diseño procedimental (a través de un indicador); f) la comunicación institucional (a través de un indicador); y g) Las normas y “reglas del juego” (a través de un indicador).

Una mirada sobre la estructura orgánica

Este apartado tiene por objeto analizar si el diseño de la estructura organizativa del Ministerio de Seguridad y de las FFPPYS permitió abordar la problemática que se buscaba resolver, a través del proyecto institucional y las políticas públicas implementadas. Para esto analizaremos las estructuras antes mencionadas, las misiones, las funciones establecidas, si se contempla en la misma el desarrollo territorial hacia el interior del país y en particular de la Provincia de Santa Fe y la Ciudad de Rosario.

La estructura orgánica del Ministerio de Seguridad de la Nación y de las fuerzas federales policiales y de seguridad

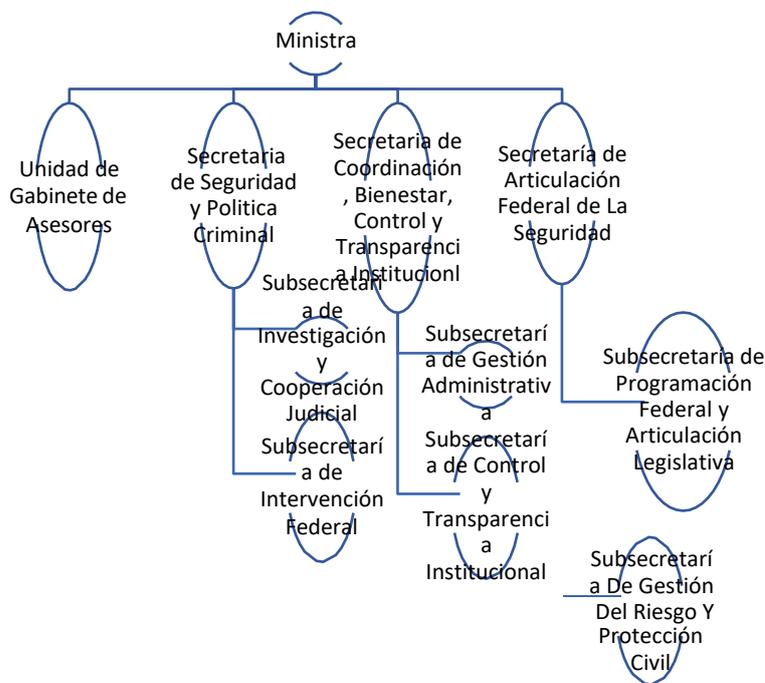
La estructura organizativa, vigente en el período analizado, hasta la jerarquía de subsecretaría del Ministerio de Seguridad fue aprobada por el Decreto 50 del 19 de diciembre de 2019, en la cual se establecen 3 secretarías, una unidad de gabinete de asesores con dicha jerarquía y 8 subsecretarías. Según el Informe trimestral de la estructura del Estado Nacional

de mayo 2020 realizado por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) el ministerio contaba con 19 reparticiones de un total de 494 considerando secretarías, subsecretarías, organismos descentralizados y otros entes del sector público nacional, lo que implicaba que se encontraba por debajo del promedio general de la APN, que estaba en el orden del 22,5%.

El Decreto mencionado establece los objetivos de cada una de las secretarías y subsecretarías aprobadas para el funcionamiento del Estado, pudiéndose identificar de la lectura del mismo cinco áreas de actuación del MINSEG: a) La política de seguridad, que incluye la gestión del riesgo y la protección civil; b) La conducción política de las fuerzas federales policiales y de seguridad así como la ética y transparencia; c) La coordinación con el poder judicial y el Ministerio Público; d) La coordinación multiagencial y e) La coordinación interjurisdiccional, tanto con las Provincias como con países.

Si se entiende a la política de seguridad desde una perspectiva amplia, es decir, comprendiendo que no solo abarca la cuestión de los delitos sino también los riesgos y la emergencia se observa que las funciones atinentes a la misma se encuentran divididas principalmente en la Secretaría de Seguridad y Política Criminal y la Secretaría de Articulación Federal, la primera con competencia sobre a la prevención e investigación del delito mientras que la segunda entiende en la gestión del riesgo y la protección civil.

Gráfico 1 Organigrama del Ministerio de Seguridad dic. 2019 - diciembre 2021 hasta el nivel de Subsecretarías.



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Decreto N° 50/19

Al respecto se puede observar que la Secretaría de Seguridad y Política Criminal tenía a su cargo lo atinente a la prevención del delito, la investigación criminal, la relación con el poder judicial, la formación y capacitación de las fuerzas federales. La importancia de la investigación del delito complejo y la criminalidad organizada se refleja en que había una subsecretaría específica para su abordaje. Un entrevistado lo explica de la siguiente forma:

” ...nosotros pensamos en un organigrama donde hubiera una parte

importante de la Secretaría de Seguridad dedicada funcionalmente a la cuestión de la investigación criminal y el delito complejo. Por eso creamos una subsecretaría que tenía que ver con todas las áreas que tenía que ver con esto [sic], e inclusive las áreas que en otro momento estaban muy separadas de la investigación criminal, tales como la de la relación con los poderes judiciales y los ministerios públicos.” (Entrevistado N°4)

Por otro lado, de la estructura organizativa aprobada se desprende que la Secretaría de Coordinación, Bienestar, Control y Transparencia Institucional tenía a su cargo, en lo que nos interesa para la presente tesis, la implementación y supervisión de las políticas de personal de las fuerzas federales, los programas de rediseño organizacional de los mismos; la elaboración de las políticas de bienestar físico y mental de los integrantes de las mismas; lo atinente a la transparencia tanto a nivel ministerio como fuerzas federales de seguridad; la formulación de la logística del sistema de seguridad interior; y, la coordinación de la ejecución de los procedimientos de adquisiciones y contrataciones.

En tanto que la Secretaría de Articulación Federal tenía entre sus objetivos: a) asistir al Ministro en la Dirección del esfuerzo nacional de policía en lo que respectaba a las fuerzas provinciales y en la coordinación del Sistema Nacional de Gestión Integral del Riesgo y Protección Civil; b) Actuar como órgano ejecutivo del Consejo de Seguridad Interior y del Comité de Crisis creado por la Ley de Seguridad Interior; c) Supervisar la política de gestión

de riesgo de desastres y protección civil; d) Intervenir y diseñar en coordinación de los gobiernos provinciales y de CABA procedimientos para mejorar la calidad del desempeño del servicio policial y su evaluación; y e) Proponer mecanismos de colaboración a los fines de unificar criterios normativos y alcanzar los objetivos de la política de seguridad establecida.

El diseño estructural reseñado se mantuvo dentro de los parámetros que la Jefatura de Gabinete de Ministros estableció para los distintos ministerios, referido a la cantidad de secretarías y subsecretarías que se podían crear y a la necesidad de contar con un área específica de relación con las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, así lo contó un entrevistado:

"En primer lugar, hubo una indicación general de Jefatura de Gabinete de que los Ministerios no podían tener más de un tamaño, en este caso no más de 3 secretarías y no más de dos subsecretarías por secretaría, en la mayoría de los Ministerios. Hay otros que tienen mayor estructura, pero originalmente esa fue una de las definiciones. Otra definición fue que todos tuvieran una Secretaría de Articulación Federal, de la política social, de la seguridad, de la política científica, entonces nosotros recibimos un ministerio sobredimensionado de la gestión anterior y hubo que acomodar esas estructuras a este pedido de que sean solo 3". (Entrevistado N°6)

La visión dada por el entrevistado es coincidente con el informe sobre la estructura de la Administración Pública Nacional citada al comienzo del acápite, que señala que más de la mitad de las jurisdicciones contaban con 4 secretarías – computándose como tales las Unidades

de Gabinete de Asesores -, siendo solo cuatro las que contaban con siete o más (Presidencia, Jefatura de Gabinete, Desarrollo Productivo y Desarrollo Social).

La estructura organizativa de las fuerzas policiales y de seguridad federales

En este apartado se analizará la manera en la que se estructura organizativamente las fuerzas federales policiales y de seguridad con el objeto de comprender si las mismas responden a los lineamientos políticos institucionales planteados por los responsables de la gestión. A tal fin se analizará la primera apertura por debajo de los jefes y subjefes de cada fuerza, lo que nos permitirá entender cuáles son los intereses y prioridades de cada una.

La Policía Federal Argentina cuenta con un organigrama en el cual jerárquicamente por debajo del Jefe y Subjefe de Policía existen 16 Superintendencias, a saber: 1) Administración; 2)Agencias Federales; 3) Asuntos Internos e Inspectoría General; 4) Aviación Federal; 5) Bienestar; 6) Cooperación Policial Internacional; 7) Drogas Peligrosas; 8) Institución y Formación Académica; 9) Inteligencia Criminal; 10) Investigaciones Federales; 11) Planeamiento y Desarrollo Estratégico; 12) Seguridad y Custodia; Federal de Bomberos; 13) Federal de Intervención Territorial; 14) Federal de Policía Científica; 15) Federal de Tecnologías de la Información y Comunicacionales; 16) Federal de Transporte.

La estructura orgánica de la PFA a diferencia de las otras tres fuerzas federales es una estructura con mayor desagregación horizontal en la primera línea de conducción estratégica de

la misma, teniendo en cuenta la existencia de 16 superintendencias por debajo del Jefe y Subjefe de Policía, mientras que la PSA – la cual tiene una conducción híbrida compuesta por personal civil y con estado policial, en la cual la conducción y administración está integrada por personal civil, mientras que la operacional es llevada adelante íntegramente por personal con estado policial – cuenta con 8 posiciones de conducción estratégica por debajo del Director Nacional y el Sub director nacional, a saber: 1) Dirección General de Planificación; 2) Dirección General de Seguridad Aérea Preventiva; 3) Dirección general de Seguridad Aeroportuaria Compleja; 4) Dirección General de Relaciones Institucionales; 5) Dirección General de Gestión Administrativa; 6) Dirección General de Asuntos Jurídicos; 7) Centro de Análisis, Comando y Control; 8) Instituto Superior de Seguridad Aeroportuaria.

La PNA en el plano estratégico, por debajo del Prefecto Nacional y el Subprefecto nacional cuenta con 4 posiciones, a saber: 1) Dirección General de Seguridad; 2) Dirección General de Protección Marítima y Portuaria; 3) Dirección General de Administración y Logística; 4) Dirección General de Recursos Humanos y Desarrollo. Un punto para destacar es que por debajo de estas estructuras fueron creadas Direcciones, las cuales son integradas por personal con la misma jerarquía que la de las Direcciones Generales, pero las primeras son llevadas a cabo por funcionarios recientemente ascendidos a esa jerarquía.

En tanto, la GNA cuenta con 4 direcciones generales, a saber: 1) Dirección General de Personal; 2) Dirección General de Apoyo; 3) Dirección General de Inteligencia Criminal e

Investigaciones Criminales; y, 4) Dirección General de Operaciones. Esta enunciación no implica que no haya Direcciones simples que dependen del director nacional o el sub director nacional, sino que la conducción estratégica de la fuerza está concentrada en estas.

La apertura inferior de las fuerzas federales no es algo que haya sido abordado en profundidad por los funcionarios políticos de la gestión, parece más una prerrogativa de la conducción de las distintas fuerzas y de cómo se amalgama cada una de ellas, con los intereses y pesos específicos de cada actor interno, no obstante muchas veces las distintas instancias administrativas es vista por el personal de las propias fuerzas como un obstáculo para la labor cotidiana, en particular cuando se trata de cuestiones presupuestarias como se verá en el apartado correspondiente.

La Unidad Rosario

Como referimos en el primer capítulo de esta tesis, en octubre de 2020 la ministra de seguridad suscribió la Resolución ministerial N°374 por la cual se creó la “Unidad Rosario”, que dependía funcional, operativa y orgánicamente de la por entonces secretaria de Seguridad y Política Criminal, con una duración en el tiempo de seis meses prorrogables por un período igual.

Dicha unidad, según estableció la mencionada Resolución, se integraría con personal de la Subsecretaría de Intervención Federal, la Subsecretaría de Investigación Criminal y

Cooperación Judicial, ambas dependientes de la secretaria mencionada, y por personal que dependiera de la Unidad de Gabinete de Asesores, dependiente directamente de la ministra.

Esta medida fue la más importante que se tomó en el período analizado sobre la temática e incluso es entendida como central por los funcionarios nacionales. La misma tuvo a nivel político, de acuerdo a las entrevistas realizadas para esta tesis, cuatro objetivos muy claros, en primer lugar, dar respuesta al gobernador de la provincia a sus demandas de mayor involucramiento del gobierno nacional; en segundo lugar, entablar con el Ministerio Público Fiscal y el Poder Judicial Federal un diálogo que permita el trabajo en conjunto; en tercer lugar, contar con un diagnóstico y un reporte lo más inmediato posible sobre la actuación de las fuerzas federales en la provincia; y, en cuarto lugar, se buscaba que hubiera una instancia previa de articulación con actores locales antes de la llegada de funcionarios del Ministerio (ministra, secretarios, subsecretarios o directores nacionales) a la Provincia.

Cabe destacar que no fue la única experiencia en el tiempo de contar con una delegación ministerial en el interior del país. En noviembre del 2012 la por entonces ministra de seguridad, Nilda Garré, inauguró la Delegación Noroeste de dicho ministerio, que tenía injerencia en las provincias de Jujuy, Tucumán, Santiago del Estero y Catamarca, sin embargo ninguna de las dos fueron reconocidas en la estructura orgánica del ministerio, incluso la que funcionó en la Ciudad de Rosario lo hizo por un período determinado de tiempo previamente establecido (seis meses con posibilidad de una prórroga por el mismo lapso de tiempo meses),

por lo que se puede afirmar que no se pretendía brindarle permanencia en el tiempo. Aún más, el lugar de funcionamiento se encontraba dentro de la sede de la Delegación Rosario de la Policía Federal Argentina.

El lugar físico que le habían otorgado a dicha delegación ministerial era una oficina pequeña ubicada en el primer piso de la mencionada dependencia de la PFA, la cual habían refaccionado a nuevo para tal fin y que, según funcionarios entrevistados, demoró un par de meses la posibilidad de contar con la misma, pero que en la práctica no fue utilizada por varias razones. Una de ellas, relacionada con lo funcional, pues dado lo pequeña que era no resultaba apta para mantener reuniones.

Otros motivos más de índole conceptual radicaban en el entendimiento de que eso podría ser mal interpretado por las otras fuerzas como una preminencia de una sobre otra cuando la labor radicaba en la coordinación y en la integración; pero adicionalmente, el asistir permanentemente a los lugares de trabajo de cada una de las FFPPyS permitía tener una mejor noción respecto a las condiciones laborales que tenían. Y, por último, colaboraba en forjar un mayor acercamiento a actores que en principio veían con recelo la llegada de personal del ministerio. Estos puntos serán considerados en los apartados posteriores.

Los recursos humanos, financieros y de infraestructura de la Unidad Rosario

Como se mencionó previamente dicha unidad se conformó con 4 personas. Una que prestaba servicios en la Unidad de Gabinete de Asesores, dos personas que lo hacían prestaban

servicios en la Subsecretaría de Investigación Criminal y Cooperación Judicial y otra en la Subsecretaría de Intervención Federal. Salvo las personas del área de Investigación criminal, no se conocían entre ellos previamente y solo dos estaban abocadas con dedicación exclusiva a las tareas de la Unidad.

Como se explicó precedentemente, esta unidad organizativa no se encontraba formalmente incorporada al organigrama del ministerio, por ende, las personas cumplían un rol informal de funcionarios, teniendo una interlocución fluida con miembros de las FFPPyS, funcionarios provinciales, municipales y judiciales, pero que en la realidad no eran más que empleados jerarquizados.

La normativa de creación de la Unidad Rosario espejaba las responsabilidades de las dos subsecretarías dependiente de la Secretaría de Seguridad y Política Criminal, en forma de funciones que se le asignó a dicha unidad, al establecer la coordinación de las acciones investigativas y operativas de las FFPPyS en articulación con la justicia federal y el ministerio de seguridad provincial. A raíz de esta situación se decidió que cada representante se encargara de la competencia específica de cada subsecretaría con el objeto de no entorpecer los lineamientos generales del trabajo que se venía llevando a cabo desde Buenos Aires y de esta manera facilitar la coordinación. En una palabra, permitía eliminar las suspicacias sobre posibles intromisiones de una subsecretaría en las labores de otra.

Las personas elegidas para llevar a cabo estas funciones, particularmente de las dos

subsecretarías mencionadas, eran de confianza de los funcionarios que lo habían elegido y con experiencia en la administración pública, en particular en el área de seguridad, uno de ellos se desempeñó en distintas reparticiones durante 25 años y el otro tenía una experiencia de 12 años. Sin embargo, ninguno de los dos contaba con estabilidad laboral en el desempeño de sus funciones, dado que sus contrataciones fueron realizadas por designaciones transitorias.

Al no ser considerada una unidad organizativa dicha unidad no tenía recursos propios, incluso durante más de la mitad del tiempo que permanecieron realizando esas actividades, los agentes contaban con un solo vehículo para trasladarse desde Buenos Aires a Rosario o incluso dentro del ejido urbano de dicha ciudad para realizar las tareas que les eran propias. Debido a esto debían solicitar la colaboración de las FFPPyS, lo que les repercutía a éstas en sus tareas diarias porque implicaba destinar un recurso (vehículo) y personal¹³ para una actividad que no se encontraba estipulada dentro de sus propias rutinas.

Adicionalmente dichos funcionarios tampoco contaban con la infraestructura para realizar el trabajo administrativo rutinario de un ente gubernamental, como ser la redacción de informes, prosecución de expedientes, entre otras tareas, por ejemplo, uno de los integrantes utilizaba su propia computadora personal y el otro solicitaba a un asistente en Buenos Aires la

¹³ En algunas fuerzas federales, como es el caso de GNA y PNA, no cualquier funcionario puede ser chofer, debiéndose rendir un examen psico físico y técnico previamente y tener un carnet habilitante como conductor profesional.

confección de los mismos.

Por otro lado, dicha unidad debía articularse con distintas áreas del MINSEG, entre ellas el área de comunicaciones, toda vez que desde la puesta en funcionamiento de aquella se buscó, de alguna manera, darle centralidad a la acción que se realizaba en Rosario y sus alrededores. De esta manera, en la página web del ministerio se pueden encontrar gacetillas informativas con distintas actividades realizadas, por ejemplo “Unidad Ministerial Rosario: Novick viajó a la ciudad santafesina para trabajar en conjunto con el Poder Judicial”, “Unidad Ministerial Rosario: la Gendarmería incautó cocaína, marihuana y armas de fuego”, “Unidad Ministerial Rosario: tras 20 allanamientos en Villa Banana, la PNA desarticuló una organización de narcotraficantes”, “Unidad Ministerial Rosario: el Subsecretario Morales diagrama el redespiegue de las fuerzas federales”

En la opinión de una persona entrevistada en materia de comunicación institucional se tuvo por objeto visibilizar la actuación del ministerio en situaciones en las cuales el delito se incrementaba o se sentía las exigencias del gobernador – tal como vimos en el capítulo II – Dicho actor relevante, con motivo de esta tesis, señaló que desde su perspectiva nunca se entendió qué se quería comunicar, como construir el relato institucional de lo que se estaba realizando en el territorio. En sus palabras:

“...qué queríamos comunicar, el FRI [Fuerza de Respuesta Inmediata] en Boulevard Oroño y los gendarmes patrullando en la zona de restaurantes, ahí cerca de

Boulevard Oroño o queríamos mostrar los allanamientos nocturnos o a la madrugada que hizo la [Policía] Federal para detener a cuatro tipos vinculados a “Los Monos”, qué es. O queremos mostrar que los funcionarios que están yendo del ministerio nacional se reúnen con los funcionarios judiciales de la provincia y federales. ¿Qué queremos? ¿Cómo unís eso? Hay que construir un relato, hay que controlar, hay que construir ese relato, que vos haces prevención, pero a la vez investigación compleja y a la vez articulas con los otros poderes involucrados. Ese relato nunca se construyó. Nunca lo pudimos construir.” (entrevistado N°11)

La situación antes descripta permite concluir la baja capacidad en materia de recursos que tenía la mencionada delegación ministerial para hacer frente a las tareas que le habían sido encomendadas. Algunas de las deficiencias forman parte de un problema estructural mayor como ser la baja cantidad de empleados del MINSEG que contaban con estabilidad laboral para realizar sus tareas, otras como la asignación de vehículos forma parte de la asignación específicas de recursos que realizan los decisores políticos.

La articulación con el poder judicial. El rol del ministerio y las fuerzas federales de seguridad

La justicia federal de rosario se compone de una Cámara Federal de Apelaciones compuesta por dos salas, tres tribunales orales en lo criminal federal y dos jueces federales,

con sus respectivas secretarías. En paralelo, se encuentra la fiscalía general, tres fiscalías generales ante los tribunales orales y tres fiscalías ante los juzgados federales. En concordancia existen en la estructura las defensorías públicas oficiales ante cámaras y juzgados.

En este punto es importante advertir que particularmente en Rosario, pero a nivel nacional también, se da una suerte de relación imbricada -parafraseando a Evans (1996) – entre las fuerzas del orden, el gobierno nacional, el Poder Judicial y el Ministerio Público Fiscal, en el cual las primeras son auxiliares en materia de investigación para las causas puntuales de jueces y fiscales, pero a la vez dependen política y financieramente del gobierno nacional. Aún más, la ley N°22.520 de Ministerios establece en su art. 22 bis, art. 14 dentro de la competencia del ministerio de seguridad el “entender en la determinación de la política criminal y en la elaboración de planes y programas para su aplicación, así como para la prevención del delito.”, mientras que el inciso 12, del Artículo 22 de la misma ley establece que el Ministerio de Justicia interviene en coordinación con el Ministerio de Seguridad “...en la determinación de la política criminal y en la elaboración de planes y programas para su aplicación, así como para la prevención del delito.” Mientras que el Art. 3º, primer párrafo de la Ley N°27.148 orgánica del Ministerio Público Fiscal de la Nación reza “Art. 3º- Funciones en materia penal. El Ministerio Público Fiscal de la Nación tiene a su cargo fijar la política de persecución penal y ejercer la acción penal pública, conforme lo establece el Código Procesal Penal de la Nación y las leyes complementarias, en todos los delitos federales y en aquellos delitos ordinarios cometidos en

el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires mientras su competencia no haya sido transferida a la jurisdicción local.”.

Adicionalmente, de acuerdo con el código procesal penal de la nación, la instrucción, es decir la investigación penal, que tiene por objeto comprobar la existencia o no de un delito, individualizar a los participantes y establecer las circunstancias que lo califican, atenúe, justifique o influya en la punibilidad, es conducida por el juez de instrucción quien también, dadas determinadas condiciones, puede delegar en el ministerio público fiscal la misma.

En la Ciudad de Rosario se da la particularidad que la mayoría de las causas judiciales son delegadas en las fiscalías, lo que implica como se dijo que la conducción de la investigación recaiga en ellas al igual que buena parte de la relación con las fuerzas policiales y de seguridad.

Esta relación que nosotros definimos como imbricada fue vista como un escollo a superar por parte de los funcionarios del gobierno nacional porque identificaban no solo un solapamiento entre las competencias del MPF sino una limitación en la posibilidad de delinear el trabajo de las fuerzas de seguridad. Es decir, por más que se les diera la instrucción a las fuerzas federales, por ejemplo, de profundizar sobre los lazos económicos en las distintas causas en las que se investigan hechos de narcotráfico, si los otros dos actores del sistema entienden que en dichos casos concretos no existe fundamento para tal cosa, entonces el requerimiento hacia las fuerzas deviene en abstracto. Un entrevistado lo explicaba de la siguiente manera:

“Bueno, entonces ahí cómo se abordaba desde el ministerio esa relación con la justicia en este híbrido que es complejo de gestionar porque la fuerza tienen como dos jefes, uno es el jefe que le paga el sueldo, que los equipa y le da ciertas ordenes, y después tiene otro jefe, que es la justicia, (...), cuando digo la Justicia, también, porque ¿quién define? porque eso es otra de las cosas no resueltas ¿quién define la política criminal? en nuestro sistema, nuevamente, híbrido, hay varias bibliotecas, digo, pero hay una que dice que en verdad el MPF, el procurador o procuradora debería definir la política criminal, yo bueno[hace una pausa], opinión personal igual, [hace una pausa] para mí la política criminal la debe definir el poder que votan los ciudadanos, el poder político porque uno cuando va a elecciones va con una propuesta de política criminal a la ciudadanía y si no tiene capacidad para ejecutarla porque la política criminal la define la justicia con las fuerzas, bueno...entonces, eso.” (Entrevistado N°5)

Previo a la creación de la Unidad Rosario el ministerio de seguridad no contaba con una articulación institucional permanente con la justicia federal ni con las fiscalías. De hecho, un funcionario judicial narró en una entrevista para esta tesis que las reuniones que se mantuvieron a lo largo del tiempo con distintos funcionarios previo a la creación de dicha unidad eran más bien protocolares, que servían como “una palmadita en la espalda” (entrevistado N°9), pero que sí existía interacción con los jefes de las fuerzas federales asentados permanentemente en la Ciudad.

Las fiscalías federales tampoco tenían trato fluido con las fuerzas federales previo a la llegada de los funcionarios del MINSEG a la Ciudad. En una entrevista para esta tesis, un actor relevante del MPF en la Ciudad explicó que, con anterioridad a las tareas de coordinación por parte del ministerio, las FFPPyS realizaban acciones a demanda de lo que las distintas fiscalías les solicitaban, sin proactividad en materia de investigación criminal y que salvo una unidad investigativa en concreto no tenían una cabal idea de lo que pasaba en la Ciudad en materia de narcocriminalidad.

Las áreas investigativas de las fuerzas parten del presupuesto de que un elemento importante de su trabajo es la relación que puedan entablar tanto con el personal de las fiscalías y el fiscal como con los empleados, secretarios de los juzgados e incluso los jueces porque es de estos actores que depende, como explicamos más arriba, que el trabajo que realicen vaya a buen puerto o no, en consecuencia, la relación entre ellos se convierte en un prerequisite esencial para el desarrollo de sus tareas como auxiliares de la justicia, tienen una claridad meridiana sobre el asunto.

La relación que se construye (o no) es a partir de la confianza personal entre los distintos sujetos. Un integrante de una de las fuerzas federales, al narrar la relación con integrantes del poder judicial contó que durante varios años la dependencia en la que prestó servicios no tenía una relación con aquellos, principalmente porque el foco del trabajo no estaba puesto ahí, “Entonces en 2019, 2020 se cambió la mentalidad, (...) vamos a hablar con la

justicia federal. Se volvió a tener una confianza y un acercamiento.” (Entrevistado N°2)

Desde otra perspectiva, otro consultado, también refiere a la confianza como un valor de la siguiente manera:

“...desde la justicia también hay una mirada muy crítica y muy desconfiada de las fuerzas en general y ahí hay que construir confianza.

[ellos] parten de la duda, no todos, y ahí la generación de trabajo, el interés que se genera y el resultado de ese trabajo es lo que construye confianza.”
(Entrevistado N°3)

La incertidumbre parece atravesar toda la relación laboral entre las partes. Este punto también apareció muy fuertemente en la entrevista que mantuvimos con el actor relevante del MPF, en primera instancia con la policía provincial pero luego también con las FFPPyS. El punto central radica en la posibilidad de que los funcionarios policiales puedan dar o no determinada información con el objeto de favorecer a un investigado. En este punto no podemos más que remitirnos a las investigaciones de Auyero (Ob. cit.) y de Sain (Ob. cit.) que abordan profusamente las diferentes aristas de la relación entre Estado y delito y que excede el marco del presente trabajo. Los actores del poder judicial y de las fiscalías también tienen clara la importancia de dicha relación y narran que en general son los oficiales jefes de las fuerzas que entablan la comunicación. Parece haber un consenso tácito que consiste que al ser los miembros

de las fuerzas los que llegan a la Ciudad deben entablar la primera comunicación.

Por otro lado, se da un hecho que, si bien no fue tomado como una dificultad, existe y es tomado en cuenta: las distintas fiscalías eligen qué tipo de investigación se le da a cada área investigativa, utilizando la mayoría de las veces un criterio subjetivo, que responde a la confianza, la predisposición, la calidad del trabajo en experiencias anteriores, los recursos con los que saben (o creen saber) que estás tienen, entre otras cuestiones.

De esta manera con cada nuevo responsable de área investigativa se abre una suerte de “período de prueba” en el cual se estudia al nuevo actor que se incorpora:

“...siempre empieza así, con las Fuerzas Federales también, primero le das una tarea de inteligencia, si te la laburan bien seguís laburando, si no te laburan bien, bueno...me hiciste una formalidad y yo te cumplí con la formalidad y punto, pero la verdad que se necesitaba esa especie de intento para ver si se llegaba a buen puerto en alguna cuestión” (Entrevistado N°19)

Sabiendo esto una de las primeras acciones que lleva adelante un jefe o subjefe de una unidad investigativa es presentarse en los juzgados y las fiscalías y esa primera conversación marca el devenir de la relación. Un miembro de una de las fuerzas federales narró de forma negativa de que forma solo un fiscal lo recibió cuando se fue a presentar:

“Entonces en Rosario yo tuve esa mala experiencia, con la justicia federal, no

tuve un acercamiento como hubiera querido tener, en un lugar donde podríamos haber hecho mucho, eh... y puse en balanza, en balanza con el resto de los juzgados que he trabajado en mi carrera, a lo largo de mi carrera y te digo con el único que no tuve ese acercamiento fue con esos.” (Entrevistado N°10)

Las dificultades, según la narración de los funcionarios de las fuerzas federales, no se limitaban solo al encuentro formal de presentación, sino que se manifestaban en el trabajo cotidiano de, sino todas, la mayoría de las áreas de investigación criminal de las fuerzas federales con asiento en la Ciudad, que iban desde desconocimiento de las causas judiciales, malos tratos personales, indicaciones de no realizar consultas de rigor en el procedimiento, hasta el no otorgamiento de las medidas solicitadas.

Para los miembros de las fuerzas federales esta situación repercutía negativamente en la moral de todos ellos, que sentían que su trabajo era poco valorado y que incluso estaba destinado a no tener resultados, una perspectiva con que los jefes de las distintas áreas investigativas debían convivir. Pero, adicionalmente a eso, el problema de comunicación descrito algunas veces los llevaba a tener inconveniente logístico, porque para la realización de determinados operativos se debía pedir refuerzos a otras áreas de la fuerza federal y eso requería tiempo, con el que a veces no contaba y se le complejizaba la labor.

Este fue otro de los escollos con los que se encontraron los funcionarios del ministerio de seguridad, y que buscaron superar, teniendo claro que debían generar ámbitos de

concertación entre los distintos actores en los que el ministerio, sin inmiscuirse puntualmente en las causas, funcione como articulador entre las partes. Para esto se realizaron distintas reuniones con los distintos miembros del ministerio público fiscal y el poder judicial a los fines de comprender sus puntos de vista y en paralelo con las fuerzas federales.

Los miembros de la justicia federal y de las fiscalías de primera instancia también tenían reclamos por la labor de las fuerzas federales, aunque no todos tenían los mismos reparos ni estos eran igual para todas las fuerzas, había un punto, como ya se mencionó que tenía que ver con la proactividad en materia de investigación y luego algunos reclamos en cuanto a cuestiones procedimentales que luego podrían dar pie a posibles pedidos de nulidades judiciales, la falta de tecnología para afrontar investigaciones o cuestiones más estructurales como el no contar con investigadores que puedan seguir “la ruta del dinero” en las investigaciones.

Adicionalmente a esto, algunos actores del sistema judicial no estaban de acuerdo en la manera en que se comunicaban a los medios de comunicación los procedimientos por parte de las FFPPyS porque entendían, por un lado, que podía llevar a malas interpretaciones en cuanto al resultado del operativo, pudiendo generarse falsas expectativas en los mismos; y por el otro lado, notaban que había cierto preminencia del trabajo de las fuerzas y de los fiscales pero dejando de lado el trabajo del juzgado de instrucción.

Por último, de las conversaciones tanto con integrantes de la justicia federal como los

integrantes del MPF denotaba cierta presunción en cuanto a las capacidades técnicas y presupuestarias de las fuerzas federales que no se verificaban en la realidad, por lo menos en la Ciudad, lo que también influía en la relación entre ellos.

Teniendo en claro este panorama se comenzó a elaborar un plan sistemático de actuación en el cual se abordaron los distintos puntos considerados por los distintos actores, de forma tal de tratar de diluir las diferencias entre las partes, por ejemplo el Ministerio de Seguridad comenzó a tomar intervención en la comunicación de los distintos procedimientos que se realizaban en la Ciudad a los fines de, por un lado, unificar la comunicación y por el otro cuidar que se incluya a los distintos actores. Por otro lado, también, se le requirió a las áreas investigativas mayor proactividad, se comenzó a establecer una mesa entre los jefes de dichas áreas para compartir buenas prácticas, entre otras acciones.

Este trabajo de articulación tuvo, desde el punto de vista de los funcionarios del ministerio, un hito en la realización de la “Jornada de Buenas Prácticas en Investigación Criminal” llevadas a cabo los días 11 y 12 de marzo de 2021, de la cual participaron la subsecretaria de investigación criminal junto al director nacional de investigaciones criminales, los jueces de instrucción con asiento en la Ciudad, los titulares de las Fiscalías Federales de Rosario N°2 y N°3, junto a sus auxiliares, el titular de la Procuraduría de Narcocriminalidad del Ministerio Público Fiscal (PROCUNAR) y autoridades de las áreas de investigaciones de las cuatro fuerzas federales.

En el primer día dichas jornadas se produjo un intercambio entre los asistentes acerca de las fortalezas y debilidades existentes para la investigación criminal desde el punto de vista de cada uno de los participantes con el objeto de continuar con el trabajo que se estaba realizando. Un entrevistado explica de esta manera lo positivo de las jornadas:

“...fue una jornada bastante rica, de eso, de poner sobre la mesa con el Ministerio, digamos como garante, o como facilitador de ese dialogo más que garante, tener un diagnóstico conjunto de cuáles eran las dificultades y de cual debía ser el planteo para mejorar la calidad de las investigaciones.” (Entrevistado N°5)

En la planificación del trabajo que se tenía por parte del MINSEG se debía avanzar en conjunto con los distintos actores en el entrecruzamiento de datos de las causas iniciadas con el objeto de volver más eficiente el uso de los recursos federales, sobre todo para evitar el superposicionamiento de causas investigadas.

De las entrevistas realizadas a actores relevantes del MPF y de los juzgados de instrucción se desprende que la labor de coordinación realizada por el MINSEG fue positiva en varios aspectos. Desde la perspectiva del integrante del MPF la coordinación coadyuvo a la eficiencia y eficacia de las investigaciones, sobre todo en materia de coordinación con respecto a las pericias; nos explicamos: las pericias científicas, sobre todo de aparatos tecnológicos son importantes para el desarrollo de una investigación y en ese momento se dieron grandes dificultades en la materia que desde el lado del MINSEG se intentaban resolver, muchas veces

con éxito.

Pero, adicionalmente, se daba una situación que no se había vivido nunca que consistía en un acercamiento proactivo por parte de un organismo dependiente del Poder Ejecutivo, así lo resume un entrevistado:

“...el acercamiento me gustó mucho porque el acercamiento fue de ustedes hacia nosotros, no fue al revés, eh... y eso es raro, decir “che, lo que necesiten, conta conmigo, tené mi teléfono, fijate...” (Entrevistado N°19)

Una cuestión similar con relación a la proximidad nos relató un actor que trabaja en el Poder Judicial Federal de la Ciudad de esta forma:

“Sí, en ese sentido, digamos sentí mucha cercanía. Tuve más reuniones que nunca, la posibilidad de tener un contacto directo, (...) eso era inédito, asique digamos una sensación de cercanía muy fuerte” (Entrevistado N°9)

Del desarrollo realizado previamente podemos deducir que buena parte del desarrollo de la actividad investigación criminal depende de la relación de confianza, la sinergia que se da entre los actores en el marco de esa relación imbricada entre el Ministerio Público Fiscal, los juzgados de instrucción y el Ministerio de Seguridad. Es interesante la descripción nuevamente que se nos hizo desde el lado del MPF:

“...no exijís mucha más inteligencia que la de la voluntad de querer laburar con la causa. De eso se trata viste, en nuestro trabajo es machacar, machacar, machacar para investigar, y conseguir algún resultado (...)

las mejores investigaciones se canalizan por medio del voluntarismo de la otra persona” (Entrevistado N°19)

“Cada quien atiende su juego”: La relación entre las fuerzas federales y entre ellas con los representantes del ministerio de seguridad

Así como se realizó un diagnóstico sobre la relación con la justicia, el ministerio de seguridad tenía un diagnóstico provisorio sobre las fuerzas federales en la Ciudad, pero mayormente producto de conversaciones informales que se habían mantenido con distintos jefes en la Ciudad de Buenos Aires, y algunos hechos que se habían sucedido, tal como vimos en el capítulo II del presente trabajo.

Más allá de los conceptos o juicios de los funcionarios de primer nivel del ministerio, desde la representación de la Subsecretaría de Investigación Criminal y Cooperación Judicial se comenzó la labor realizando un diagnóstico de las condiciones de trabajo del personal de las áreas de investigación que incluía condiciones laborales, recursos e infraestructura para trabajar.

Ese diagnóstico debía aportar a esa mirada más general que tenían los funcionarios de primer orden del ministerio sobre las fuerzas a su cargo, principalmente sobre GNA y PFA. Con

respecto a la primera, como se explicitó en el capítulo II, primaba el entendimiento respecto a la necesidad de darle otra impronta a su labor, en particular con la conducción de dicha fuerza en Rosario y que derivó en que a finales del año 2020 fueran cambiadas. Con respecto a PFA, a partir de supuestos hechos ilícitos que se habían sucedido en la sede de dicha fuerza en la capital de la Provincia, se debía observar el funcionamiento de esta.

En este contexto los miembros de las fuerzas, concretamente los jefes de las áreas de investigación tuvieron al principio una conducta cauta, incluso de desconfianza con los representantes del ministerio y no tenían certeza del objetivo de la estadía de aquellos en la Ciudad, pues les había llegado distintas versiones sobre eso, un funcionario de las FFPPyS explicó:

“Mirá, había dos versiones, una era que venía con el tema de presionar a la justicia y el otro que nos venían a controlar si realmente hacíamos, esa eran las dos versiones.” (Entrevistado N°16)

Entonces, el trabajo del Ministerio de Seguridad en Rosario con respecto a las áreas investigativas tuvo un primer momento, temporalmente corto, de un diagnóstico pero a la vez intentando generar vínculos que derivaran en lazos personales que le permitieran al ministerio, como se explicó en el apartado anterior, actuar como articulador entre los distintos actores del sistema de persecución penal en la Ciudad. El diagnóstico antes mencionado fue realizado y contenía información sobre las acciones que se estaban llevando a cabo y las debildades que

se habían encontrado, en materia de recursos humanos, presupuestaria, de infraestructura y de otro tipo de recursos.

Los funcionarios del Ministerio de Seguridad de la Nación que estaban de forma permanente en la Ciudad se habían establecido como condición de posibilidad de su labor una relación armoniosa con las FFPPyS, entendiendo que su trabajo era de coordinación, es decir procurar un funcionamiento mancomunado de aquellas en el territorio, sin autoridad real sobre aquellas y que tenían una gran limitación de recursos materiales y simbólicos para la concreción de dicha tarea.

Desde una mirada retrospectiva, el balance de los funcionarios de las fuerzas federales entrevistados sobre la presencia de representantes del ministerio de seguridad fue positiva, haciendo hincapié fundamentalmente en tres puntos: La coordinación con los funcionarios del Poder Judicial y el MPF, el relevamiento de las necesidades en materia de recursos que tenían las fuerzas para realizar su trabajo y el trabajo en equipo. En este punto es importante detenernos en el trabajo en equipo. De la experiencia en campo y de las entrevistas realizadas surge la dificultad existente para un trabajo mancomunado entre las distintas áreas de investigación, para las cuales es muy difícil compartir información, incluso experiencias de buenas prácticas porque, pareciera que las relaciones parten de la desconfianza mutua:

“Siempre era [sic] difícil mantener una relación de confianza porque la confianza implica compartir y compartir información siempre es difícil en la

investigación por drogas. (...) En líneas generales cada quien atiende su juego”
(Entrevistado N°3)

Esta idea de recelo o desconfianza permanente entre las FFPPyS también es observada por la persona del MPF que entrevistamos para esta tesis, quien nos contó que en ocasiones se acercaban miembros de una fuerza de forma individual para explicitar que no estaban dispuestos a compartir la información que tenía. De esta manera, se podían llevar adelante determinadas reuniones de coordinación pero resultaba difícil que se hablen de causas judiciales relevantes.

Adicionalmente a lo anteriormente descrito lo que surgió de las entrevistas realizadas es una complejidad adicional producto de la indiosincracia de cada una de las fuerzas que es percibido como una limitante para un trabajo en común en la investigación criminal, así lo resume el entrevistado:

“Investigar juntos es no digo imposible pero casi, porque los ritmos de cada uno son distintos, uno baila Jazz y otro rumba, no hay forma, es muy difícil”
(Entrevistado N°3)

En este contexto, la representación del ministerio se dio una estrategia de generar confianza con cada una de las áreas pero a la vez intentar que eso se dé entre las fuerzas. Para eso se realizaban reuniones periódicas con cada una de ellas y una colectiva. Las primeras eran

casi semanales mientras que la otra era de frecuencia mensual.

Al principio a los representantes del MINSEG les resultó complejo reunir a todos los jefes de las fuerzas en un solo lugar, no había costumbre de eso o vínculos generados. Incluso se llevaban adelante reuniones en la sede de una de las fuerzas con la la premisa de compartir dificultades que hayan surgido en las investigaciones con el objeto de superarlas y pensar en buenas prácticas en la investigación criminal, pero no se lograba una participación activa de todos los actores. Es decir que los integrantes de las fuerzas asistían pero muchas veces se quedaban en silencio la mayor parte del encuentro, lo que complejizaba aún más el trabajo de coordinación; esta situación en parte se modificaba con la asistencia a las reuniones por parte de funcionarios de mayor jerarquía del MINSEG, en particular la Subsecretaría de Investigación Criminal y Cooperación Judicial, quien era acompañada en ocasiones por el Director Nacional de Investigación Criminal.

Las reuniones con los funcionarios de primer orden del Ministerio tenían otra impronta a la que se tenía sin ellos, pues eran más bien de evaluación de situaciones, recepción de algún malestar entorno al funcionamiento de la justicia y direccionamientos generales, concretos, que los funcionarios buscaban dar al trabajo de las fuerzas, era de menor exposición para cada una de ellas y un terreno, si se quiere, más conocido que el de la coordinación interfuerzas.

Las personas entrevistadas valoran positivamente la labor realizada en materia de coordinación por parte del ministerio con los miembros del poder judicial y el ministerio

público fiscal, principalmente porque sintieron que se les facilitaba un tema que como explicamos en el apartado anterior ellos lo veían como un escollo, no porque los funcionarios del ministerio los reemplazaran en sus quehaceres cotidianos, sino que los complementaban.

Por otro lado, la presencia de los funcionarios mencionados y la indagación sobre las condiciones de trabajo, de lo que trata el apartado siguiente de la presente tesis, les permitía a los funcionarios de las fuerzas poder hacer un “descargo”, es decir requerir sobre aquellas sin que eso signifique un apartamiento de la vía jerárquica que la condición militarizada de las fuerzas le exige, sino que los funcionarios del ministerio preguntaban y ellos debían responder, de alguna manera eso los protegía frente algún reclamo por parte de su línea de conducción dentro de las propias fuerzas.

Las áreas investigativas de las fuerzas federales en la Ciudad de Rosario.

Una mirada a los recursos humanos

Las cuatro FFPPyS cuentan con áreas de investigación con asiento en la Ciudad de Rosario. La PFA cuenta con una brigada de investigación dependiente de la actual Unidad Operativa Federal Rosario y la División Antidrogas dependiente de la Superintendencia de Drogas Peligrosa; la GNA cuenta con una Unidad de Procedimientos Judiciales (UESPORJUD), una Sección Antidrogas (SEINAROS) y una Unidad de Reunión de Información (URI), la PNA cuenta con una División de Inteligencia e Investigación y la PSA

una Unidad Operativa de Control de Narcotráfico y el Delito Complejo del Litoral (ver gráfico).

Ilustración 1: áreas de investigación de las fuerzas federales en la Ciudad de Rosario

GNA	PFA	PNA	PSA
<ul style="list-style-type: none">• UESORPJUD• URI• SEINAROS	<ul style="list-style-type: none">• Division Drogas• Brigada de Investigacion	<ul style="list-style-type: none">• Division de Inteligencia e investigacion	<ul style="list-style-type: none">• Unidad operacional de control del narcotrafico y el delito complejo

Fuente: Elaboración propia sobre la base de recopilación de información

Cada una de estas áreas tienen como sus distintos nombres lo indican determinada especificidad para abocarse a la investigación criminal pero no todos cuentan con la misma preparación. Por ejemplo, para incorporarse al área específica de PNA se requiere en un primer momento la realización de un curso específico, previo que lo solicite el aspirante o bien sea propuesto por un superior; para formar parte de las unidades “técnicas” de GNA también se requiere un curso, mientras que para los funcionarios de la PFA se puede ingresar al área específica de investigación del narcotráfico sin realizar ningún tipo de especialización previa.

Prestar servicios en esta Ciudad para los integrantes de las fuerzas puede ser un desafío o un castigo, pero nunca un destino “tranquilo”, de baja intensidad, por las implicancias que tiene el trabajo en la Ciudad y por el preconcepto que tiene sobre el mismo, incluso muchas veces se encuentran influidos por las opiniones de compañeros de fuerza que no están

destinados a esta Ciudad.

La cantidad de personal que tienen las áreas investigativas es mucho menor a la cantidad de personal que realiza trabajos preventivos. Del total de efectivos solo el 7,9% realizaban en el año 2020 tareas investigativas.

Con relación a la cobertura de bienestar y salud del personal de las FFPPyS en Rosario en el período analizado¹⁴ se puede afirmar que las prestaciones brindadas no alcanzaban para otorgarles un servicio de calidad, algo que para dichos funcionarios es algo que tienen naturalizado, pero que cobró mayor relevancia durante la pandemia por COVID-19. Esta deficiencia, que se observa en todas las fuerzas, trae aparejado que muchos funcionarios estén en los hechos por fuera del sistema de salud o aquellos que pueden lo financien por fuera, en palabras de un entrevistado:

“...muchos contratan un servicio médico aparte o sea un seguro de salud a parte, muchas personas contratan eso eh... y otros nos manejamos con lo que tenemos, hay gente que paga y espera que le reintegren, cuando le reintegran y hay otros que nos manejamos como si no tuviéramos una obra social. Yo te voy a decir que en la

¹⁴ La PFA tiene una superintendencia de Bienestar que es la encargada de brindarle asistencia de salud, a sus integrantes para lo cual se destina una porción del salario, mientras que GNA y PNA reciben su cobertura de salud por parte del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas y de Seguridad que también brinda cobertura, pero para dichas fuerzas.

actualidad todos pagan hoy por hoy una consulta médica, pero hay momentos que no tenés cobertura para hacerte estudios, no tenes cobertura tenes que pagarlo como si fuera particular e irte con la bofetita a hacer un expediente para que te lo puedan reintegrar...” (Entrevistado N°8)

Otro punto para tomar en cuenta con relación al personal de las FFPPyS es que, si bien tienen reglada, en principio, la jornada laboral muchas veces se sabe en qué momento se ingresa, pero no cuando se sale. Algunos funcionarios hacen hincapié en el compromiso con el trabajo y el deseo de progreso de cada persona para dar un plus por fuera de lo que corresponde. Otros colocan el énfasis en la experiencia que tuvieron los jefes como subalterno, y en consecuencia intentan adaptar el trabajo a la realidad de cada persona, sin que eso afecte la labor cotidiana. Es decir, el trabajo se debe realizar si o si, y se debe producir resultados.

Sin embargo, los integrantes de las fuerzas tienen registro de cómo esta falta de horario y la sobre exigencia les afecta en su vida personal, en el relato que sigue podemos encontrar un ejemplo de esto:

“Si bien yo tengo 3 hijos, hemos notado, por ejemplo, hemos notado que el mayor, sobre todo, el mayor de mis hijos, la falta de, la falta de mí, o sea...Justamente por el hecho de tanto trabajo. Y que hoy por hoy no lo estoy haciendo con el resto de las nenas (...) había semanas que no me veían porque los horarios de ellas o de ellos no coincidían con el mío. Yo llegaba a casa y ellos estaban durmiendo, por ejemplo.”

(Entrevistado N°10)

De esta manera, se puede observar las deficiencias en materia de cantidad de personal y en materia de bienestar que existía en el momento analizado. Esta situación dificulta el desarrollo de las actividades que el MINSEG se había puesto entre sus objetivos de gestión.

Una mirada a los recursos materiales (muebles e inmuebles)

Cómo referimos previamente la delegación del MINSEG en Rosario realizó un informe diagnóstico de la situación de los lugares físicos en los que trabajaban las distintas áreas investigativas de las fuerzas como de los recursos con los que contaba. De dicho informe se desprendía ciertos déficits con que aquellas áreas convivían a diario, ya sea problemas edilicios que no podían costear, hacinamiento del personal, entre otros, En este sentido, para algunos de los integrantes de las fuerzas con los que nos hemos entrevistado para esta tesis indicaron que la presencia de los representantes del ministerio era importante para poder visibilizar las condiciones laborales en las que se encontraban, pero la incidencia inmediata sobre estos temas fue en los márgenes, en parte porque no era un tema que se podía abordar solamente desde la subsecretaría de la que se dependía, requería definiciones más estructurales.

A parte de las condiciones edilicias de los lugares en las que trabajaban, había un punto que para los efectivos de las fuerzas era central: contar con vehículos para poder trabajar. Los integrantes de las fuerzas federales que se entrevistaron coinciden en la importancia de aquellos

para realizar su trabajo cotidiano, incluso algunos los colocan al nivel de las armas en jerarquía de importancia porque les sirve para múltiples tareas, bien para hacer alguna diligencia, realizar tareas investigativas, llevar a cabo una custodia, o cuestiones que vayan surgiendo en el día a día de las distintas áreas.

Al explicar la importancia de los vehículos, algunos integrantes de las FFPPyS, explican que los automóviles que se utilizan son “asientos calientes” porque son utilizados casi las veinticuatro horas, se baja un conductor y se sube otros, lo que lleva a un excesivo desgaste del parque automotor. Pero, adicionalmente a eso muchas veces los procedimientos de compra que se realizan implican que sean muy reconocibles los móviles no identificables de las fuerzas, sea por la marca, por tener un elemento que no posee el común de los autos del modelo adquirido o porque las patentes son sucesivas y eso hace que sean más fácilmente identificables.

Uno de los mayores desafíos que tienen los responsables de las áreas investigativas está relacionado con el mantenimiento de los vehículos dado el escaso dinero con el que cuentan para esto, y que en ningún caso es un dinero exclusivo a tal fin, en algunos casos pueden realizar alguna reparación con los fondos provenientes a fondos rotatorios o cajas chicas, el cual en la actualidad están regulado por el Decreto N°1344/2007. Dicha norma establece que ese tipo de gastos es un procedimiento de excepción y se encuentran limitadas las adquisiciones que se pueden realizar por este medio.

Otras áreas tienen presupuesto asignado y del mismo se podría destinar dinero a las

reparaciones, pero el mismo muchas veces no alcanzan para realizar todas. En consecuencia, se solicita vía instancia a los superiores el arreglo de los autos -con diferentes procedimientos de acuerdo a la fuerza-, pero este procedimiento podía demorar mucho tiempo o bien no poder realizarse por falta de partida, por lo que el vehículo en cuestión dejaba de estar operativo. Un entrevistado lo explicaba así:

“Hemos tenido vehículos parados por ese tema, se te rompe un vehículo que excede las reparaciones que yo pueda pagar con eso y se me paraba un mes, un mes y medio.” (Entrevistado N°16)

Los trámites administrativos son vistos como una dificultad adicional por parte de las fuerzas. Un entrevistado nos explicó cómo funciona en la fuerza en la que presta servicio: se debe hacer un expediente por anticipo de fondos, solicitar 3 presupuestos, seleccionar el de menor valor, elevarlo a su superior y se sigue la cadena administrativa hasta que se apruebe. La aprobación puede demorar meses, a veces cuando se aprueba sucede que los presupuestos quedan obsoletos, por ende, se requiere la actualización y se demora más la aprobación del gasto, y entonces:

“...y ya el auto no tiene problemas de cubierta, tiene problemas de cubierta, tiene problemas de radiador, tiene problemas de filtro, tiene problemas de esto y la única fuente que tenías de movimiento para poder hacer tu [sic] trabajo, que era ese móvil necesita más cosas y se hace una pelota, una pelota de necesidades...”

(Entrevistado N°8)

Ahora bien, los funcionarios de las fuerzas federales y en particular los jefes de las áreas investigativas saben que ninguna deficiencia es óbice para no llevar adelante su trabajo, y que deben actuar (dentro del marco de la ley) de forma creativa para cumplir sus tareas. En este punto, encontramos que es reiterada la apelación a la voluntad y a la responsabilidad. “Por amor al arte”, “hacer con lo que tengo”, “vos sos el responsable”, “gestionar si o si” son frases que encontramos en las distintas entrevistas.

De manera tal que el “gestionar si o si” implica utilizar bienes propios para el trabajo, lo que incluye utilizar sus propios vehículos, permitir donaciones de personas de la ciudad o bien de las intendencias donde están prestando servicios, todas formas de actuar que le permiten a ellos poder realizar su trabajo. En este punto cobra relevancia el dicho que nos contó un entrevistado “...si vos ponés a un policía en el medio del desierto sin nada, volves a las dos horas, lo encontras con una sombrilla y vendiendo agua, es así.” (Entrevistado N°2)

Un entrevistado del MPF también narra esta situación de la siguiente manera:

“Mira la falta de recursos eran evidentes porque por ejemplo cuando tenían que hacer grandes recorridos... una cosa muy concreta: una tarea de inteligencia, de observación de algún lugar, de un punto, no te digo de Rosario, pero algo alejado de Rosario, si iban con los móviles oficiales o pseudo oficiales [sic] eran inmediatamente

detectados. Si se repetían más de una vez en la búsqueda de observaciones ya eran detectados, tenían que ir con los móviles individuales o de propiedad de cada policía”
(Entrevistado N°19)

A raíz de esta situación de escasez de vehículos la Subsecretaría de Investigación y Cooperación Judicial solicitó a la Corte Suprema de Justicia de la Nación el otorgamiento de vehículos secuestrados a las fuerzas para su utilización en las investigaciones criminales en la Ciudad, a lo cual esta accedió. Los funcionarios policiales entrevistados manifestaron una buena conceptualización de esta gestión del MINSEG.

La falta de recursos, que no era exclusiva de las áreas que prestaban servicios en Rosario, sino que se trataba del síntoma de un problema común a casi todas las zonas, no era visto por todos los funcionarios de la misma manera, y a las cuestiones puntuales de los equipos de investigación se le adicionaba los requerimientos de las áreas preventivas y de las áreas de policía científica. Es así que en marzo 2020, pocos días antes de declararse el ASPO, se entregaron 60 vehículos identificables que se utilizaron para la prevención del delito que llevaban adelante las fuerzas federales.

Un funcionario explicaba la escasa inversión en lo que se refería al parque automotor de la siguiente manera:

“Lo que pasa es que cuando hablamos de recursos hacia las fuerzas federales

o hacia las políticas de seguridad en un lugar siempre estamos pensando a priori en esto, los vehículos ¿no? y la misma fuerza tienen una inercia de que cuando hablan de recurso, habla de autos, de móviles, y nosotros los que formamos parte de una gestión que planifica y que se piensa desarrollar en la resolución del delito complejo, en el abordaje de la investigación criminal son muchos otros recursos que hacen falta. Entonces esto que te decía antes, que necesitamos mejores gabinetes de policía científica, otro tipo de recursos tecnológicos más que móviles para poder desarrollar bien las tareas relacionadas con el delito complejo, me parece que ahí no tuvimos tiempo de poder desarrollarlo en la provincia de Santa Fe porque nosotros estábamos desarrollando todo eso a nivel general y a nivel local en cada una de las fuerzas pero no llegamos a poder visualizarlo y concretarlo en la provincia de Santa Fe.”
(Entrevistado N°4)

En este sentido, como vimos en el apartado anterior, el déficit en materia pericial era ostensible y se requirió una coordinación particular para que las fuerzas pudieran afrontar la demanda con respecto a la realización de pericias. Pero, adicionalmente, las fuerzas tampoco contaban con otros medios tecnológicos que desde el Poder Judicial y el MPF entendían importantes e incluso elementales para la realización de investigaciones, como por ejemplo drones. Así lo cuenta un entrevistado:

“...al día de hoy, ponele, la falta de utilización de objetos como los drones

parece inconcebible, un dron en el día de hoy es de una utilidad muchísimo más efectiva que cualquier observación visual, in situ, de un grupo de personas que hay lugares que son imposibles de ir, entrar... te estoy hablando de barrios jorobados de aca, imposibles de entrar sin que los soldaditos observen que se trata de un intruso, o de un policía.” (Entrevistado N°19)

De la presente exposición se desprende en primer lugar la existencia de falta de recursos para el desarrollo de las investigaciones criminales, sean elementos tecnológicos, si se quiere, de última generación como los drones, la posibilidad de realizar y analizar las pericias en un tiempo que facilite las investigaciones, así como elementos más asequibles como pueden ser los vehículos.

Al mismo tiempo de las entrevistas se observa cierta inadecuación entre la visión de las personas entrevistadas que forman parte de las fuerzas del orden y de los decisores políticos, los primeros lógicamente ponen el acento en necesidades operativas de primer orden, mientras que los segundos refieren decisiones de visión estratégica para poner el acento en otras necesidades.

Una mención a la relación con el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Sana Fe

Como quedó establecido en el capítulo II de esta tesis el interés por parte de los funcionarios de la Provincia radicaba en que el gobierno nacional colaborara en materia de

prevención del delito, no así en materia de investigación criminal. En su concepción ellos tenían más recursos y más información para abordar esa materia y en consecuencia no era una prioridad para ellos esta línea de trabajo que era, por lo menos desde lo discursivo, prioritaria para el MINSEG.

En este sentido, desde el lado de la investigación criminal, si bien se mantuvieron varias reuniones entre los encargados del tema de una y otra jurisdicción, las cuales fueron en buenos términos personales, no llegaron a resultados concretos, basicamente por lo expresado anteriormente.

En cambio, sí existía y funcionaba una mesa de coordinación en cuestiones operativas de prevención del delito, de la que formaban parte representantes de las FFPPyS, la policía provincial, funcionarios del ministerio provincial y el representante de la Subsecretaría de Intervención Federal dentro de la Unidad Rosario.

Conclusiones del capítulo

En este capítulo abordamos las capacidades institucionales del Ministerio de la Seguridad para el abordaje de la criminalidad organizada en la Ciudad de Rosario con especial hincapié en la Unidad Rosario y las áreas de investigación criminal de las fuerzas federales por entender que si los lineamientos del MINSEG estaban relacionados con profundizar las tareas de estas áreas con el objeto de desarticular organizaciones criminales, se debe dar cuenta de con

que aptitudes contaba el MINSEG para eso.

En primer lugar abordamos la estructura orgánica del MINSEG y de las FFPPyS, pudiendo afirmar que el diseño del organigrama del ministerio, en particular respecto a lo relacionado con investigación criminal guardaba relación con los lineamientos y políticas que se habían establecido.

Seguidamente se analizó la creación de la Unidad Rosario, sus objetivos, su conformación, los recursos con los que contaba y la política de comunicación institucional de sus actividades. En este punto observamos una baja capacidad institucional observable en el déficit de recursos con los que contaban los trabajadores de dicha unidad, lo cual en parte se debía a condiciones estructurales de la administración pública nacional y otras provenían de decisiones concretas de los funcionarios con responsabilidad de gestión.

Luego analizamos la articulación con el poder judicial, tanto del MINSEG como de las fuerzas federales. Sobre el particular encontramos que en nuestro país y en particular en la Ciudad de Rosario se da una suerte de “relación imbrincada” entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial en el que se solapan competencias de política criminal y de dependencia de las fuerzas federales. Al mismo tiempo se observó que la confianza entre actores es fundamental para un abordaje exitoso de la criminalidad organizada y que los responsables de esta área del MINSEG intervinieron sobre la cuestión y eso fue valorado tanto por los integrantes de las fuerzas federales como por los del Poder Judicial y el Ministerio Público Fiscal.

Con respecto a la relación entre las fuerzas federales entre sí observamos que lo primó fue una baja capacidad de trabajo en conjunto por mutuas desconfianzas, distintas tradiciones y prácticas, entre otras cuestiones. Sobre el particular la intervención política fue menos auspiciosa que respecto a la coordinación con los actores judiciales.

A continuación realizamos una descripción del estado de las áreas investigativas de las fuerzas federales en la Ciudad, observando en primera instancia que una porción pequeña de los recursos humanos de las FFPPyS son destinadas a tareas investigativas, que tienen déficit en materia de asistencia sanitaria, al igual de recursos materiales con los que trabajar.

Por último dimos cuenta de la relación que se mantecía entre los empleados del gobierno nacional asignados a la Unidad Rosario con los funcionarios del Ministerio de Seguridad de la Provincia, dando cuenta de la imposibilidad de trabajo conjunto entre las partes.

Es importante destacar la importancia de las relaciones interpersonales y la necesidad de construir confianza mutura entre los distintos actores del sistema de persecución penal que encontramos a lo largo de las entrevistas. Es un proceso que todos los integrantes del sistema lo tienen claro, incluso se da una suerte de ritual que incluye presentaciones formales, la realización de ciertas tareas concretas que funcionan como “pruebas”, entre otras cuestiones que va generando ciertas seguridades que permiten la labor en conjunto, aún cuando todos los sujetos son concientes de los faltantes en materia de recursos con los que deben realizar sus labores. Sin embargo, el grado de cooperación previo a la intervención ministerial entre los

actores federales era, en un punto, protocolar, o de baja intensidad, algo que se modificó con la acción de dicho organismo, pero que volvió al punto de inicio en octubre 2021.

Conclusiones Generales

La presente tesis tuvo por objetivo general explorar las capacidades estatales del Ministerio de Seguridad de la Nación para abordaje de la criminalidad organizada en la Ciudad de Rosario durante el período comprendido entre diciembre 2019 a octubre 2021; a su vez, planteamos como objetivos específicos reponer un estado del arte del concepto de capacidades estatales recortando dimensiones observables para medir el caso en cuestión; indagar la dimensión política de la capacidad del Ministerio de Seguridad en el período mencionado para el abordaje de la criminalidad organizada en la Ciudad de Rosario e indagar la dimensión administrativa de la capacidad del Ministerio de Seguridad, en particular de la investigación criminal durante el período comprendido entre diciembre 2019 a octubre 2021 analizando estas dos dimensiones de la capacidad de manera articulada.

Teniendo en cuenta estos objetivos estructuramos este trabajo en una introducción, tres capítulos y un apartado conclusivo. En la primera dimos cuenta de que el aumento de los homicidios en la Ciudad de Rosario, muchos de ellos con una conexión directa con la criminalidad organizada, derivó en que desde el 2013 al 2021 -año de corte de nuestra investigación- los distintos gobiernos nacionales decidieran que la intervención estatal en la Ciudad de Rosario era una prioridad, aunque con distintos abordajes y estrategias.

En el primer capítulo abordamos el estado del arte en materia de capacidades estatales y de los principales conceptos generales y particulares que utilizamos en nuestro trabajo, en el segundo analizamos la dimensión política de la capacidad del Ministerio de

Seguridad de la Nación para el abordaje de la criminalidad organizada en la Ciudad de Rosario, mientras que en el capítulo tercero lo hicimos sobre las administrativas.

En tanto que en este apartado de conclusiones daremos cuenta de los principales hallazgos de nuestra investigación, articularemos las dos dimensiones estudiadas y plantearemos nuevos interrogantes que podrían ser abordados en futuras investigaciones.

Desde una perspectiva general entendimos que la mejor forma de acercarnos a la habilidad del Estado para afrontar el fenómeno de la criminalidad organizada no era a partir de la comprensión weberiana clásica dado que, desde nuestra perspectiva, no capta en su totalidad la complejidad del tema. Bajo esta premisa buscamos un posicionamiento que pudiera dar cuenta de que las instituciones que objetivan al Estado son puestas en funcionamiento por un conjunto de personas que no necesariamente comparten una misma visión, ni los mismos incentivos, ni toman las mismas decisiones; y, que, a su vez, están insertos en una sociedad con una multiplicidad de actores que pugnan por imponerse.

En este sentido, el concepto de Migdal (2011) de “el Estado en la sociedad” y su comprensión del Estado como “...campo de poder marcado por el uso y la amenaza de violencia y conformado por 1) la imagen de una organización dominante coherente en un territorio, que es una representación de las personas que pertenecen a ese territorio, y 2) las prácticas reales de sus múltiples partes” (p. 34) es la que entendemos que más se ajusta a la realidad que observamos durante todo el proceso de investigación; aun dejando de lado, como explícitamente lo hicimos, los posicionamientos cercanos a la colusión entre funcionarios

estatales y sujetos criminales, que es abordado en otros trabajos como el de Auyero y Sobering (2021) y Sain (2023)¹⁵.

En esta línea cobró gran relevancia, desde nuestra perspectiva, entender cómo se configuran las habilidades del Estado para lograr sus cometidos, en el caso puntual del Ministerio de Seguridad de la Nación, para abordar la criminalidad organizada en Rosario -en el período que analizamos-, la que debiera tener incidencia a los efectos de desbaratar organizaciones criminales y reducir la elevada tasa de homicidios de la Ciudad. Al respecto, la segunda definición general, desde el punto de vista conceptual, fue intentar alejarnos de definiciones y operacionalizaciones que partieran de concepciones neoliberales, es decir con una visión reduccionista del rol del Estado, que compriman el análisis a una mera cuestión de eficiencia y eficacia, sino que permitieran acoger lo mejor posible la complejidad de la realidad y de la agencia a la que íbamos a investigar.

Consecuentemente entendimos las “capacidades estatales” como la habilidad del Estado o de un ente estatal para llevar a cabo políticas públicas que den respuesta a cuestiones receptadas previamente como de interés, dejando sentado que existen más allá de una finalidad concreta, pero que varían según la especificidad del problema a abordar. Es decir que hay que analizarlas en el caso concreto.

Adicionalmente, consideramos que la capacidad estatal puede ser desagregada

¹⁵ Cabe mencionar que ambos trabajos citados si parten de una concepción weberiana del Estado

analíticamente en dos dimensiones, a saber, la política y la administrativa. A la primera la definimos como aquella que permite fijar objetivos y llevarlos adelante, mientras que la segunda se relaciona con la condición de factibilidad concreta de hacerlo.

Para analizar la capacidad del MINSEG adoptamos la postura de moldear la propuesta realizada por Bernazza, Comotto y Longo (Ob. cit.) para el caso concreto e incorporamos el análisis de las normas y reglas del juego, propias del análisis de brechas de capacidades planteada originariamente por Toblem (1992) y retomadas por Oszlack y Orellana (1993).

De esta manera para analizar la dimensión política analizamos dos componentes: el proyecto de gobierno y el relacionamiento político; mientras que para la administrativa analizamos seis: diseño estructural, condiciones laborales, gestión financiera e infraestructura, interinstitucionalidad, diseño procedimental y comunicación institucional.

La desagregación en dimensiones y la selección de determinados componentes a estudiar es meramente analítica, es decir no se tratan de dos tipos de capacidades distintas, sino que en realidad la diferenciación tiene como objeto permitir que sea más sencillo el análisis de las mismas, por lo que a continuación intentaremos integrarlas para una conclusión final.

En este sentido pensamos con Bertranou (2015) que analizar las capacidades es observar cómo operan en la realidad las instituciones estatales. Nuestro principal hallazgo fue constatar una baja capacidad de dicho ministerio para el abordaje de la criminalidad organizada en la Ciudad de Rosario en el período analizado, fuertemente influido por la casi nula posibilidad de los funcionarios nacionales y provinciales de consensuar una agenda de trabajo.

Pero también, por la falta de asignación de recursos humanos, materiales e incluso simbólicos a los entes técnicos – burocráticos que le dependían. En este punto, este trabajo no pudo dar cuenta de si la no asignación de estos últimos fue causa de la imposibilidad del organismo de llegar a un consenso con la jurisdicción o se debió a otros motivos.

En efecto, la gestión en materia de seguridad pública en el período analizado estuvo signado por el intento de la por entonces Ministra de Seguridad de diferenciarse de las gestiones anteriores. Con respecto a la gestión anterior de CAMBIEMOS lo hizo en tres puntos para nosotros fundamentales: el primero respecto a la legitimación o no de la violencia institucional; el segundo referido a la no criminalización de consumidores de estupefacientes y el impulso de una estrategia integral para el desbaratamiento y desfinanciación de las organizaciones criminales; el tercero a partir de enunciar que en la realidad CAMBIEMOS no había otorgado una política de bienestar a las fuerzas y que esta gestión que comenzaba sí lo haría.

Con respecto al gobierno de Cristina Kirchner, la ministra buscó diferenciarse de las posiciones sobre el garantismo penal y la visión que tenían de las fuerzas policiales y de seguridad de algunas organizaciones políticas y de derechos humanos cercanas al kirchnerismo, sobre todo a partir de transmitir conceptualizaciones en los medios de comunicación de acercamiento a las fuerzas federales.

Estas ideas que sucintamente esbozamos fueron una construcción compleja que se dieron en el marco de una coalición electoral (El Frente de Todos) que debía convertirse en una de gobierno. Durante los últimos años de mandato presidencial de Mauricio Macri y

especialmente a partir de la campaña electoral se fueron construyendo espacios políticos – técnicos que consensuaron diagnósticos y lineamientos estratégicos que debían ser puestos en marcha en la gestión. A priori, la designación de funcionarios que de alguna manera estuvieron involucrados en estas labores previas debía ser una ventaja en materia de gestión.

Si bien se contó con una definición político – ideológica el Ministerio bajo análisis no tuvo la capacidad de “...expresar e implementar un proyecto de gobierno” (Bernazza, Comotto y Longo, Ob. cit, p.18). En este sentido, el Ministerio pudo producir un diagnóstico concreto y establecer unas primeras líneas de gestión, pero no implementarlas en su totalidad como veremos a continuación.

La primera razón sobre la que corresponde hacer mención es a la excepcionalidad de las medidas que se adoptaron para hacer frente a la pandemia por COVID – 19. En un primer momento los funcionarios dejaron de lado su plan de gobierno para abocarse al abordaje de la emergencia. Desde nuestra perspectiva sería interesante analizar en futuras investigaciones en qué medida era necesario suspender la ejecución de las distintas políticas en ese período.

Un segundo motivo, que para nosotros se torna fundamental, es que si bien el Gobierno de la Provincia de Santa Fe y el Gobierno Nacional eran parte del mismo espacio político y compartían el objetivo de intervenir sobre la conflictividad que originaba la violencia y el delito en la Ciudad, no llegaron a lograr un punto de vista común sobre el abordaje conjunto. El gobierno provincial buscaba solo colaboración en materia de presencia policial disuasiva y el MINSEG buscaba incidir en materia de investigación criminal.

Si bien, siguiendo a Martínez Nogueira (2013) con respecto a la complejidad del federalismo en nuestro país, reconocemos la posible dependencia que en ocasiones tiene el gobierno federal para implementar sus políticas en las provincias, llama la atención la baja habilidad que tuvo el MINSEG para no dejarse condicionar por el gobierno provincial. El interesante aporte de Rey (2013) sobre el federalismo y los mecanismos de articulación intergubernamental quizá nos pueda aportar una pista al respecto: no necesariamente la presencia de un actor nacional prevalece sobre el de la jurisdicción y cuestiones como “la asignación de autoridad” y “la identidad profesional” determinan la variación. En este caso concreto -si bien existía una cercanía entre actores que podía suponer la colaboración activa entre ellos- esto no sucedió. Incluso la relación interjurisdiccional en ocasiones se vio mediada por la decisión del Presidente de la Nación sobre cuestiones puntuales como, por ejemplo, enviar mayor cantidad de efectivos a la Provincia. En futuras investigaciones profundizaremos al respecto de cómo influyen las instituciones y las relaciones interjurisdiccionales en el abordaje de delitos federales.

Un elemento que nosotros no abordamos en nuestra investigación y sí enuncian Bernazza, Comotto y Longo (Ob. Cit) retomando a Matus es el liderazgo de los funcionarios políticos para la conducción, coordinación y dirección de acuerdo a los diferentes niveles de responsabilidad. Es un punto que también puede ser profundizado en distintas investigaciones.

En materia técnico – administrativa también encontramos deficiencias notables, encontrando que el Ministerio de Seguridad tuvo baja capacidad burocrática para su actuación,

que mayormente fue impulsada por la voluntad de los trabajadores y trabajadoras de la propia cartera ministerial como de las fuerzas federales policiales y de seguridad que suplían con creces las deficiencias con las que se encontraban.

Al respecto, del análisis de la estructura orgánica del MINSEG se puede afirmar que la misma, en particular lo relacionado con la investigación criminal, guardaba relación con los lineamientos y políticas que se habían establecido, en tanto no hemos encontrado una intervención directa de los decisores políticos en la organización de las fuerzas federales. Esta última observación plantea interrogantes que podrían orientar futuras investigaciones científicas. ¿Por qué la conducción política del ministerio no interviene directamente en la adaptación de la organicidad de las fuerzas? ¿En qué medida se puede afirmar la existencia de un gobierno civil de la seguridad ciudadana si no hay intervención sobre el diseño institucional de las fuerzas? ¿Cuán autónomas son las fuerzas federales del gobierno político de la seguridad en los hechos concretos?, entendemos que estas preguntas adquieren relevancia ya que profundizar sobre la relación entre conducción política y autonomía policial permite fortalecer la construcción de la seguridad democrática.

Con respecto a la creación de la Unidad Rosario como organismo dependiente del Ministerio de Seguridad a los efectos de concreción de objetivos de relacionamiento con distintos actores y de coordinación con las FFPPyS en el territorio observamos también una baja capacidad a partir de déficit de recursos con los que contaban los trabajadores de la misma, los cuales en parte se debían a condiciones estructurales de la administración pública nacional,

como ser la inestabilidad laboral, y otras provenían de decisiones concretas de los funcionarios con responsabilidad de gestión, como puede ser la asignación de recursos para la concreción de la tarea.

Lo mismo sucedió con las áreas investigativas de las fuerzas federales en la Ciudad. Observamos en primera instancia que una porción pequeña de los recursos humanos de las fuerzas federales son destinadas a tareas investigativas, el resto se dedican a tareas preventivas, tareas administrativas o tareas complementarias, lo que a priori se contradice con el objetivo de desarticular organizaciones criminales a partir de la investigación criminal. Sin embargo, responde a la solicitud de mayor presencia visible en el territorio que el gobierno provincial realizaba con frecuencia a los funcionarios nacionales. Si bien no es objeto de esta tesis, esta distribución no se da únicamente en la Ciudad de Rosario, sino que es inherente a la distribución de las fuerzas federales. Reflexionar acerca de cómo afrontar el desafío de modernizarlas, profesionalizándolas en investigación criminal, jerarquizando esa especialización es sin dudas un desafío de la academia, pero sobre todo de los decisores políticos. En este sentido, las tensiones entre la comunicación de las políticas de seguridad basadas en la saturación policial de espacios públicos como modo privilegiado de mostrar estrategias de seguridad en la opinión pública y los abordajes de fondo de la cuestión que incluyen jerarquizar las tareas investigativas y dotarlas de recursos mostraron en este caso puntual sus limitaciones.

La articulación entre el Ministerio de seguridad de la Nación, el poder judicial - incluyendo tanto a los jueces como al Ministerio Público Fiscal- y las fuerzas de seguridad es

otra arista que abordamos en la presente investigación. En este punto encontramos que en nuestro país y en particular en la Ciudad de Rosario se da una suerte de “relación imbricada” entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial en el que se solapan competencias de política criminal y de dependencia de las fuerzas federales. Se observa que, si bien la Ley de Ministerios le otorga competencias en materia criminal y de conducción de las FFPPyS al Ministerio de Seguridad, la Ley orgánica del Ministerio Público Fiscal establece que éste es quien tiene a su cargo fijar la política de prosecución penal, mientras que las fuerzas del orden son auxiliares de la justicia conforme otro plexo normativo. Esta situación sin duda complejiza aún más la capacidad de actuación de los organismos, máxime si no existe una verdadera coordinación entre los distintos órganos de gobierno que permita llegar a un núcleo básico de acuerdos que permita un trabajo mancomunado.

La mayor virtud de la experiencia de la intervención del Ministerio de Seguridad en la Ciudad de Rosario fue reconocer la complejidad mencionada precedentemente y buscar espacios de interacción entre los distintos actores para lograr el trabajo mancomunado. Este punto fue valorado por todos los actores entrevistados; sin embargo, la falta de recursos políticos y burocráticos derivó en una baja capacidad efectiva de intervención. Una posible línea de investigación, que no fue abordada en la presente, está relacionada a cómo gestionan las fuerzas policiales y de seguridad esta tensión permanente entre dos órganos de poder disímiles.

Los desafíos de la coordinación se volvieron más visibles a medida que los

entrevistados daban su punto de vista y expresaban que para el trabajo en materia de investigación criminal la confianza entre actores es fundamental para un abordaje exitoso de la criminalidad organizada. Con respecto a la relación entre las fuerzas federales entre sí observamos que lo primó fue una baja capacidad de trabajo en conjunto por mutuas desconfianzas, distintas tradiciones y prácticas, entre otras cuestiones. Sobre el particular la intervención política fue menos auspiciosa que respecto a la coordinación con los actores judiciales.

Concomitantemente la relación cordial entre los empleados del gobierno asignados a la Unidad Rosario y los funcionarios del Ministerio de Seguridad provincial no derivó en un trabajo coordinado, lo que era perfectamente atendible dado que los funcionarios con mayor responsabilidad no se pusieron de acuerdo en el trabajo conjunto, tal como se dijo precedentemente.

Hemos analizado la forma en que operó el Ministerio de Seguridad de la Nación para el abordaje de la criminalidad organizada en la Ciudad de Rosario desde diciembre 2019 a octubre 2021 y concluimos que la capacidad de actuación fue baja toda vez que la concreción de los objetivos que se planteó no pudo cumplirse de forma acabada. Dado el corto período que se analizó en la presente tesis sería apresurado medir la efectividad de dicho ministerio a partir del descenso o aumento de la tasa de homicidios en la Ciudad, pero si lo hiciéramos el resultado no sería más alentador que lo que expusimos en el desarrollo de la presente.

Esta tesis estudia la temática del abordaje de la criminalidad organizada desde la

perspectiva de las capacidades estatales porque desde una visión que sostiene la importancia del Estado, que brega por su expansión, en el entendimiento de que en la sociedad en las que vivimos solo es posible la ampliación, reconocimiento y garantización de derechos a partir de su intervención y no gracias a los actores de mercado, creemos necesario entender cuál es su habilidad concreta para intervenir en casos concretos.

Desde nuestra perspectiva la tesis permite pensar que el Estado (incluso un organismo que lo objetiva) lejos de ser un “todo” que se comporta de forma coherente es el resultado de la práctica de muchos actores que en ocasiones disputan entre sí y que esa situación mal conducida lleva a un desplazamiento de las instituciones estatales, siendo reemplazadas por otros actores del ámbito legal o ilegal. Y es en este punto donde nuestro trabajo busca complementar aquellos sobre la colusión entre funcionarios estatales y las organizaciones criminales. La falta de capacidad estatal coadyuva a la expansión y consolidación de la criminalidad organizada porque la intervención de este sobre el fenómeno se torna ineficaz e ineficiente no desde un punto de vista utilitarista sino incluso de posicionamientos a favor de la expansión estatal (Bergman, 2023). En una palabra, en el caso se observó una fuerte apelación a la importancia de la intervención del Estado, pero no se realizaron acciones reales y concretas en ese sentido, solo se incrementó la cantidad de efectivos en materia de prevención siendo insuficiente este extremo para alterar nuestra conclusión.

Un último punto que nos parece relevante afirmar: en tiempos en los cuales se encuentra en tensión nuevamente la utilidad social del Estado y en última instancia de las

instituciones democráticas para reconocer y garantizar derechos, para aquellos y aquellas que pensamos en que sociedades más igualitarias y más libres son posibles dotar de capacidades a las diferentes instituciones estatales es una obligación ética y eso implica, entre otras cuestiones, que se pueda observar una concreción real entre los lineamientos políticos, ideológicos, las políticas públicas que se plantean y los medios técnicos burocráticos para llevarlos adelante. Esperamos que esta tesis que revisa un conjunto de políticas en particular en un período de tiempo delimitado sea una contribución al fortalecimiento de las capacidades estatales en materia de políticas de seguridad en el futuro.

Bibliografía

- Abal Medina, J. (2012). El Estado. En *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina*. Ariel.
- Acuerdo básico para una agenda de seguridad democrática*. (2019). Segunda jornada de estudios sociales sobre delito, violencia y Policía. <https://www.clacso.org/acuerdos-basicos-para-una-agenda-democratica-de-seguridad/>
- Aranda, L. (2020, febrero 19). Violencia en Rosario: Las razones de un fenómeno imparable. *Clarín*. https://www.clarin.com/policiales/violencia-rosario-razones-fenomeno-imparable_0_NTa9hH1h.html
- Ayos, E., & Fiuza Casais, P. (2018). (Re)definiendo la cuestión securitaria: Tensiones y aperturas en las problematizaciones en torno a una «seguridad democrática» en el período 2000-2015. *Delito y Sociedad*, 45, 57-87.
- Bernazza, C., & Longo, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del Arte. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 3, 107-130.
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4, 37-59.
- Berwick, E., & Christia, F. (2018). State Capacity Redux: Integrating Classical and Experimental Contributions to an Enduring Debate. *Annual Review of Political Science*, 21(1), 71-91. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-072215-012907>

Castellani, A., & Llanpart, F. (2012). Debates en torno a la calidad de la intervención estatal. *Papeles de Trabajo*, 6(9), 155-177.

Chudnovsky, M., Gonzalez, A., Hallak, J. C., Sidders, M., & Tommasi, M. (2018). Construcción de capacidades estatales: Un análisis de políticas de promoción del diseño en Argentina Gestión y política pública. *Gestion y Política Publica*, xxvii(1), 79-110.

Cingolani, L. (2013). *The state of State Capacity: A review of concepts, evidence and measures*. MERIT Working Papers. United Nations University Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (MERIT).
<https://www.merit.unu.edu/publications/working-papers/abstract/?id=3787>

Ciudad de Rosario. (2022). [Oficial]. Ciudad de Rosario.
<https://datos.rosario.gob.ar/territorio/ciudad-de-rosario>

Claa, C. (s. f.). Los cinco insólitos exabruptos del ministro de Seguridad de Santa Fe. *Revista Noticias*. Recuperado 4 de abril de 2023, de <https://noticias.perfil.com/noticias/politica/los-cinco-exabruptos-del-ministro-de-seguridad-de-santa-fe.phtml>

Completa, E. R. (2016). CAPACIDAD ESTATAL, BRECHAS DE CAPACIDAD Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL. *Análisis político*, 87, 60-76.

Datos rosario. (2021). [Oficial]. Datos rosario.
[https://datosabiertos.rosario.gob.ar/dataset/poblaci%C3%B3n-2021/resource/7b60718f-33d5-494d-8442-b5918f210005#{view-grid:{columnsWidth:\[{column:!Total,width:252}\]}}](https://datosabiertos.rosario.gob.ar/dataset/poblaci%C3%B3n-2021/resource/7b60718f-33d5-494d-8442-b5918f210005#{view-grid:{columnsWidth:[{column:!Total,width:252}]}})

De Los Santos, G. (2020, enero 10). Once días después de asumir, relevaron al jefe de la Policía de

Rosario. *Aires de Santa Fe*. <https://www.airedesantafe.com.ar/policiales/once-dias-despues-asumir-relevaron-al-jefe-la-policia-rosario-n141422>

Dewey, M. (2015). *El orden clandestino: Política, fuerzas de seguridad y mercados ilegales en la Argentina* (Primera edición). Katz.

Di Natale, M. (2020, marzo 2). Los ejes centrales del programa de lucha contra el narcotráfico que prepara el Gobierno. *Infobae*. <https://www.infobae.com/politica/2020/03/02/los-ejes-centrales-del-programa-de-lucha-contr-el-narcotrafico-que-prepara-el-gobierno/>

Estadística Criminal de la República Argentina 2020. (2021). Ministerio de Seguridad de la Nación. <https://estadisticascriminales.minseg.gob.ar/reports/InformeSNIC2020.pdf>

Estadística Criminal. Homicidios Dolosos. Serie histórica 2001-2018. (2019). Ministerio de Seguridad de la Nación. <https://estadisticascriminales.minseg.gob.ar/reports/Informe%20serie%20historica%20HOMICIDIOS%20DOLOSOS%202001%20al%202018.pdf>

Estadísticas Criminales de la República Argentina. (2022). [Oficial]. Estadística Criminal de la República Argentina. <https://estadisticascriminales.minseg.gob.ar/>

Estadísticas Criminales de la República Argentina 2019. (2020). Ministerio de Seguridad de la Nación. <https://estadisticascriminales.minseg.gob.ar/reports/Informe%20Nacional%20Estadisticas%20Criminales%202019.pdf>

Evans, P. (1996). El Estado como Problema y Solución. *Desarrollo Económico*, 35(140).

- Fiuza Casais, P. (2018, diciembre 7). *El Ministerio de Seguridad de la Nación y la emergencia de un contradiscurso securitario: Una aproximación genealógica*. X Jornadas de Sociología de la UNLP, Ensenada, Universidad Nacional de la Plata.
- Flores Macias, G. (2018). The consequences of militarizing anti drug efforts for state capacity in Latin America: Evidence from Mexico. *Comparative Politics*, 51(1), 1-20.
- Frederic, S. (2020). *Lineamientos para una Política de Seguridad Federal*. Ministerio de Seguridad de la Nación.
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/discurso_de_sabina_frederic_lineamientos_de_una_politica_de_seguridad_federal_consejo_de_seguridad_13_febrero_2020.pdf
- Galvani, M. (2016). *Cómo se construye un policía: La Federal desde adentro*. Siglo Veintiuno Editores.
- Gañan, J. (2019). Entre la negación histórica y la adaptación. La política pública del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe en relación al narcomenudeo a partir del caso de Los Monos. Rosario 2012-2015. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 4(8), 267-286.
- Isuani, A. (2012). Instrumentos de Políticas Públicas. Factores Claves de las Capacidades Estatales. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 12(19), 51-74.
- Jaime, F. M., Dufour, G., Alessandro, M., & Amaya Paula. (2013). Capítulo IV: El proceso de las políticas públicas. En *Introducción al análisis de las políticas públicas*. Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Kessler, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad: Sociología del temor al delito*. Siglo Veintiuno

Editores.

King, D., & Le Galès, P. (2012). State. En E. Amenta, K. Nash, & A. Scott (Eds.), *The Wiley-Blackwell Companions to Sociology* (1.ª ed.). Wiley - Blackwell.

Marcelo. (2023). *El negocio del Crimen. El Crecimiento del delito, los mercados ilegales y la violencia en América Latina* (1.ª ed.). Fondo de Cultura Económica.

Mario Lattuda, & Nogueira, M. E. (2011). Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011). *Estudios Rurales. Publicación de Centro de Estudios de La Argentina Rural*, 1(1), 30-54.

Martínez Nogueira, R. (2013). La presidencia y las organizaciones estatales como constructoras de institucionalidad en la Argentina. En C. H. Acuña, *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores políticos en la Argentina* (pp. 71-121). Siglo Veintiuno Editores.

Migdal, J. S. (2012). *Estados débiles, estados fuertes* (1.ª ed.). Fondo de Cultura Económica.

Ministerio de Seguridad. (s. f.). *Plan Federal de abordaje del Crimen Organizado 2021-2023*.

Recuperado 16 de marzo de 2023, de

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/06/plan_federal_de_abordaje_del_crime_n_organizado_2021-2023.pdf

O'Donnell, G., Cárdenas, M., Mann, M., Ziblatt, D., Oszlak, O., Geddes, B., Evans, P., Rauch, J., Hendrix, C., Fearon, J., Laitin, D., Weaver, R. K., & Rockman, B. (2015). *Capacidades Estatales. 10 textos fundamentales*. CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/715>

Ochoa, J., & Barbosa Muñoz, P. (2012). Entramado institucional y delincuencia. EL caso de

Michoacán, México. *Revista CIMEXUS*, VII(2), 65-78.

O'Donnell, G. (1977). *Apuntes para una teoría del Estado*. CEDES.
<http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/O%20DONNELL%20Guillermo%20-%20Apuntes%20para%20una%20teoria%20del%20estado.pdf>

O'Donnell, G. (2010). Capítulo III. El estado: Definición, dimensiones y surgimiento histórico. En *Democracia, agencia y Estado. Teoría con intención comparativa* (primera, p. 352). Prometeo Libros.

Ortelli, I., & Mikkelsen Jensen, E. (2020, febrero 9). Sabina Frederic: «No me formé con él ni me siento identificada con la línea Zaffaroni». *Diario Clarin*.
https://www.clarin.com/opinion/sabina-frederic-forme-siento-identificada-linea-zaffaroni-0_H8TZYFKN.html

Oszlak, O. (2013). *La gestión pública post-NGP en América Latina: Balance y Desafíos pendientes* [Jornada Inaugural en la IX Conferencia de la INPAE: "Enseñanza y Pedagogía de la Gestión Pública: Desafíos y Actualidad para un Nuevo Servicio Público].

Oszlak, O., & Orellana, E. (1993). *El análisis de la capacidad institucional: Aplicación de la metodología SACI*. 2022/03/16.
<http://www.top.org.ar/Documentos/OSZLAK,%20Oscar%20y%20ORELLANA,%20Edgardo%20-%20El%20an%C3%A1lisis%20de%20la%20capacidad%20institucional.pdf>

Otro hombre fue asesinado en Rosario y ya suman 14 homicidios en 13 días: Investigan conexiones con Los Monos y policías desplazados. (2020, enero 13). *Infobae*.

<https://www.infobae.com/sociedad/policiales/2020/01/13/otro-hombre-fue-asesinado-en-rosario-y-ya-suman-14-homicidios-en-13-dias-investigacion-conexiones-con-los-monos-y-policias-desplazados/>

Perotti durísimo contra Frederic: «No entiende» la grave situación de la inseguridad en Santa Fe.

(2021, septiembre 9). *Cronista*. <https://www.cronista.com/economia-politica/para-perotti-frederic-no-entiende-la-grave-situacion-de-su-provincia/>

Perotti, O. (2019). *Discurso del Gobernador Omar Perotti*.

<https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/266927/>

Pignatta, M. A., Nieto, C., Leonhardt, L. M., & Barbará, Y. (2021). Innovación y desafíos del plan abre: Institucionalidad, capacidades estatales, y sostenibilidad. *Papeles del Centro de Investigación*, 12(23). <https://doi.org/10.14409/p.v12i23.10793>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010). *Desarrollo de Capacidades. Medición de la Capacidad*. PNUD.

Repetto, F. (2004). *Capacidad Estatal: Requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.

REPORTE ANUAL SOBRE HOMICIDIOS EN PROVINCIA DE SANTA FE (2020). (2021).

Observatorio de Seguridad Pública del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe.

<https://www.santafe.gob.ar/ms/osp/informes/informe-anual-sobre-homicidios-en-provincia-de-santa-fe-2020/>

Rey, M. (2013). Federalismo y mecanismos de articulación intergubernamental: El funcionamiento

de los consejos federales en Argentina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 55(2), 71-108.

Rey, M. (2014). Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 2, 115-139.

Romero, N. (2019, diciembre 16). Sabina Frederic: “Hay que instruir a la policía para que no haya abusos”. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/236780-sabina-frederic-hay-que-instruir-a-la-policia-para-que-no-ha>

Rosario Productiva. Anuario 2019-2020 (p. 53). (2020). Secretaría de Desarrollo Económico y Empleo, Municipalidad de Rosario; 2022-09-22. https://datosabiertos.rosario.gob.ar/sites/default/files/rosario_productiva_2019-2020.pdf

Sabina Frederic: “Suiza es más tranquilo, pero también más aburrido”. (2021, agosto 29). *Infobae*. <https://www.infobae.com/sociedad/2021/08/29/sabina-frederic-suiza-es-mas-tranquilo-pero-tambien-mas-aburrido/>

Sain, M. (2008). *El leviatán azul. Policía y política en la Argentina*. Siglo XXI Editores.

Sain, M. (2023). *Ciudad de Pobres Corazones. Estado, Crimen y Violencia Narco en Rosario* (1.^a ed.). prohistoria ediciones.

Scartascini, C., & Tomassi, M. (2014). *Capacidades gubernamentales en América Latina: Por qué son tan importantes, qué se sabe sobre ellas y cuáles son los pasos a seguir*. Banco Interamericano de Desarrollo.

- Seghezzeo, G., & Fiuza Casais, P. (2021). Tiempos violentos. Macropolítica discursiva securitaria en la Argentina de la restauración neoliberal (2015-2019). *Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales*, 15, 399-451.
- Thwaites Rey, M. (2005). Estado: ¿Que estado? En *Entre Tecnócratas Globalizados Y Políticos Clientelistas. El Derrotero Del Ajuste Neoliberal En El Estado Argentino* (pp. 21-41). Prometeo.
- Tizziani, J. C. (s. f.). Fuerzas federales para ayudar a Santa Fe a combatir el crimen organizado. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/242238-fuerzas-federales-para-ayudar-a-santa-fe-a-combatir-el-crime>
- Una advertencia a la tropa y a la política*. (s. f.).
- Una advertencia a la tropa y a la política. (2019, diciembre 19). *Rosario 12*. <https://www.pagina12.com.ar/237326-una-advertencia-a-la-tropa-y-a-la-politica>
- Vera, P. G. (2021). *La seguridad operacional en Argentina un proyecto inconcluso* [Trabajo Integrador Final, Universidad Nacional de Quilmes]. <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/2745>
- Vidal Andrade, J. P. (2016). Control del clorhidrato de cocaína, en la región de Tarapacá, a partir de la implementación del plan Frontera norte. *Revista Política y Estrategia*, 128, 135-157.
- Zevallos Trigoso, N., & Casas Sulca, F. (2019). Una lectura de las capacidades estatales desde las resistencias a la erradicación de hoja de coca en un valle cocalero del Perú. *Gestión y Política Pública*, XXVIII(2), 473-500.