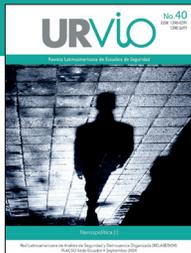


Tema Central



doi.org/10.17141/urvio.40.2024.6256

Narcotráfico en la ciudad de Rosario: su abordaje desde las capacidades estatales del gobierno federal

State Capacities: Addressing Drug Trafficking in the City of Rosario

Cristian-Facundo Morales¹

Recibido: 14 de mayo de 2024

Aceptado: 14 de julio de 2024

Publicado: 2 de septiembre de 2024

Resumen

Introducción: la ciudad de Rosario ha enfrentado en los últimos años un incremento de la violencia y la delincuencia vinculada a la criminalidad organizada, en especial, al narcotráfico. Ante esta situación el Ministerio de Seguridad de la Nación implementó en el año 2020 un modelo de 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. **Objetivo:** en este sentido este trabajo 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. **Metodología:** el análisis del caso es del tipo exploratorio y descriptivo, con un enfoque cualitativo. **Conclusiones:** un análisis detallado de ambas, muestra que las capacidades del Ministerio han sido bajas y no han cumplido de manera general los objetivos que se habían fijado previamente.

Palabras clave: Argentina; capacidades estatales; política gubernamental; tráfico de estupefacientes

Abstract

Introduction: The City of Rosario has faced an increase in violence and crime related to organized crime, especially drug trafficking, in recent years. In response to this situation, the Ministry of National Security implemented an intervention model in 2020 that involved the creation of a ministerial delegation and an increase in the presence of federal security forces, as part of a plan aimed at dismantling and defunding criminal organizations. **Objective:** In this regard, this paper aims to analyze the state capacities of this delegation to address the issue based on two main dimensions: political and administrative capacities. **Methodology:** The case analysis is exploratory and descriptive, with a qualitative approach. **Conclusions:** A detailed analysis of both samples shows that the Ministry's capacities have been low and have not generally met the previously set objectives.

Keywords: Argentina; Drug traffic; Government policy; State capacities

¹ FLACSO Argentina, facundo_morales1@hotmail.com, orcid.org/0009-0005-5363-4562



Introducción

Desde el año 2004, la Provincia de Santa Fe tiene una tasa de homicidios cada 100 000 habitantes superior a otras provincias que podrían ser comparables, llegando a su valor máximo histórico de 13,2 homicidios por cada 100 000 personas, mientras que a nivel nacional se registraron 7,6. La Ciudad de Rosario, ubicada al sur de dicha provincia, según datos del Ministerio de Seguridad de la Nación, explica el 55,85% de aquellos, alcanzando un máximo de 61,44% en 2018. Esta situación es motivo de cada vez mayor preocupación a nivel nacional, particularmente, desde el año 2014.

Existe un fuerte consenso tanto a nivel gubernamental como entre los especialistas en que, en este caso, la criminalidad organizada, y en particular el narcotráfico, tiene una fuerte influencia en la cantidad de muertes violentas que se registran en la ciudad y sus alrededores (Iazzetta 2020; Auyero y Sobering 2021; Sain 2023). Esta situación ha llevado a una demanda de diversos actores provinciales de acción por parte del gobierno federal, lo cual se ha traducido en diferentes intervenciones desde 2014, que han tenido en común la apelación a la coordinación interjurisdiccional y el aumento de efectivos de las fuerzas federales en la Ciudad. A finales de 2019 y principios de 2020 se diseñó una estrategia de trabajo conjunto entre el gobierno nacional y el provincial, que resultó en la creación de una dependencia específica del MINSEG, llamada Unidad Rosario (UR), cuyo objetivo era, por un lado, coordinar el trabajo de las fuerzas federales en el territorio y, por otro lado, colaborar en la articulación con el gobierno provincial, el gobierno municipal, el poder judicial federal y las fiscalías federales. Sin embargo, esta experiencia duró un año y fue desmantelada después de que Sabina Frederic dejara de ser ministra, a finales de septiembre de 2021.

Buscando complementar algunas de las perspectivas que relacionan el accionar del Estado —o parte de él— con el narcotráfico, nosotros tenemos por objeto comprender las capacidades del Ministerio de Seguridad de la Nación para abordar la criminalidad organizada, especialmente en materia de investigación criminal, en la Ciudad de Rosario entre diciembre de 2019 y octubre de 2021, a través de la implementación de la UR.

Sobre el Estado y sus capacidades

Esta investigación aborda fundamentalmente los conceptos de Estado y capacidades estatales. Las conceptualizaciones weberianas no reflejan la complejidad de la criminalidad organizada, ya que las instituciones están gestionadas por individuos con visiones, valores e incentivos divergentes, lo que provoca inevitables luchas de poder internas y externas a las instituciones estatales. Por ello, adoptamos la definición de Migdal (2011, 34), que retoma el concepto de campo de Bourdieu para reexaminarlo. En efecto, propone la existencia de una imagen de una entidad única, autónoma y coherente, sin embargo, en la práctica, esta imagen puede no coincidir con la realidad, en sus palabras es un

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.

Con respecto a las capacidades estatales proponemos adoptar una concepción distinta de las visiones propias del Consenso de Washington y la Nueva Gestión Pública, que se enfoca más en los resultados de la política pública que en el proceso y el valor social que se genera (Bernazza y Longo 2014). Isuani (2012, 55) sostiene que “si los autores y enfoques coinciden en un punto es en considerar a las capacidades como la habilidad para lograr un propósito”, enfoque que hacemos nuestro. Las dimensiones de la capacidad estatal comprenden las desagregaciones que se pueden realizar a efectos analíticos, diferenciándose de 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.

En este sentido, Repetto (2004) distingue dos dimensiones de la capacidad: la administrativa y la política, distinción que nosotros adoptamos para el presente trabajo. 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 a

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 (Repetto 2004, 16).

En este sentido, el autor relaciona esta capacidad con el concepto de autonomía enraizada de Evans (1996), que permite pensar en un enfoque interactivo relacional. Desde nuestra perspectiva, las capacidades estatales tienen dos dimensiones claras: administrativa y política, que incluyen la capacidad de gobierno. Este concepto debe permitir captar las condiciones para cumplir los objetivos decididos por los responsables en cada caso concreto, considerando las posibilidades tanto internas de la burocracia estatal como externas, para traducir decisiones estratégicas en acciones estatales. Como veremos en la sección metodológica, proponemos analizar los componentes que operacionalizan estas dimensiones de capacidad coincidiendo con la mirada de Bernazza, Comotto y Longo (2015), con respecto a la necesidad de estudiar las capacidades lejos del prisma neoliberal y la preocupación por los resultados.

Diferentes abordajes de la relación del Estado con el narcotráfico

Existen diversas perspectivas sobre la relación entre el Estado y el crimen, especialmente, el narcotráfico. Sostenemos que es necesario un marco teórico que permita una interpretación precisa de la realidad. Coincidimos con las visiones que señalan un aumento de la delincuencia en América Latina, alcanzando niveles globalmente altos. Estas incluyen altas tasas de homicidios, crecientes delitos contra la propiedad y un incremento en el consumo de sustancias ilícitas (Bergman 2023).

Podemos dar cuenta de dos grandes núcleos teóricos con respecto de la relación del Estado con la criminalidad organizada y en particular con el narcotráfico. La primera que mantiene separada la relación entre ambos y que, en parte, explica el crecimiento de este tipo de delitos a partir de la existencia de Estados débiles y sistemas de justicia obsoletos, por caso se sostiene que “las débiles políticas contra la inseguridad y las grandes ganancias de las actividades ilegales se retroalimentan y crean así un círculo vicioso: un equilibrio perverso de alta criminalidad y poca eficiencia estatal” (Bergman 2023, 16). Así, se marca la distancia entre ambos actores, de manera que no podría existir retroalimentación entre ellos.

Otro conjunto de miradas interpreta que la relación entre las organizaciones criminales y el Estado, las condiciones políticas e institucionales son condiciones determinantes para la expansión de aquella. Para Trejo y Ley (2022, 68) se trata de “un ecosistema de coerción, corrupción y delincuencia donde las interacciones entre los agentes estatales y los grupos económicos privados generan el crimen organizado”, estableciendo una zona que definen como “zona gris de la criminalidad” a aquella en la que el crimen y el Estado se superponen. En efecto, esta mirada está puesta más bien en la colusión entre los diversos actores.

Auyero y Sobering (2021, 141) 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” - una de las organizaciones típicamente sindicadas como las causantes del conflicto en Rosario - 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”.

Complementariamente, Sain (2023, 19) analiza la violencia y los acuerdos ilegales en la ciudad de Rosario, 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”. Siguiendo la línea del desarrollo teórico que venimos desarrollando nos preguntamos qué capacidades tienen los actores para intervenir de forma eficiente y eficaz en contextos como los reseñados cuando no participan de la “zona gris”.

Metodología

Se trata de un análisis de caso exploratorio y descriptivo, con un enfoque cualitativo. Analizamos la intervención del MINSEG en la ciudad de Rosario, en particular de la UR creada por resolución ministerial y las áreas investigativas de las fuerzas federales. La principal fuente de datos son 19 entrevistas en profundidad semi estructuradas a informantes clave: funcionarios nacionales del Ministerio de Seguridad, de las fuerzas federales, del Poder Judicial, del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe y periodistas. Para proteger la identidad de los entrevistados, toda vez que son pocos los actores que participaron de la experiencia y se pudieron ver inhibidos de responder nuestras preguntas, se decidió anonimizar sus respuestas, codificando cada entrevista con un número y utilizando el masculino genérico aun cuando se han entrevistado personas de ambos sexos. Este material se complementó con normativa, estadísticas, discursos oficiales y documentos institucionales del Ministerio de Seguridad para realizar una triangulación metodológica y de fuentes.

Aunque la UR operó de octubre de 2020 a octubre de 2021, retrocedimos hasta diciembre de 2019, cuando Sabina Frederic asumió como Ministra de Seguridad, para comprender mejor los hechos. Este estudio es relevante por ser un abordaje inusual del narcotráfico por el gobierno federal en la Argentina: la creación de un área del MINSEG en la ciudad con competencias asignadas formalmente es una decisión innovadora en la vida institucional del ministerio. En este análisis, se examinarán los elementos de la capacidad, siguiendo la propuesta presentada por Bernazza, Comotto y Longo (2015), quienes desarrollaron una guía de indicadores e instrumentos para evaluar las capacidades. Además, se incorporará el estudio del déficit en relación con las normas, a partir de la metodología explicada por Oszlak y Orellana (1993).

Cabe destacar que el autor participó como empleado del MINSEG de dicha experiencia. Dado que una versión completa de esta investigación se realizó para una tesis de maestría en Flacso, este documento presentará dos componentes de la dimensión política y dos de la dimensión administrativa. A continuación, se detallarán los componentes abordados en cada dimensión.

Con respecto a la dimensión política, partimos de dos componentes. El componente N°1: analizaremos cuatro indicadores: a) definición político-ideológica; b) proyecto institucional; c) agenda de gobierno; d) políticas públicas adoptadas. En consecuencia, estudiaremos la definición de seguridad y criminalidad organizada desde las máximas autoridades nacionales y las políticas públicas resultantes. Investigaremos si el MINSEG tenía un plan general y otro específico para abordar el problema y si las políticas adoptadas se alinearon con estos planes; en tanto, en la “agenda de gobierno”, describiremos cómo la problemática entró en la agenda. Desde el componente N°2: relacionamiento político. Evaluaremos la habilidad de los decisores políticos para dialogar y conciliar con el Gobierno de Santa Fe sobre el proyecto de gobierno, incluyendo la eficacia en la persuasión sobre el diagnóstico y las políticas a implementar.

Con respecto a la dimensión administrativa, partimos de tres componentes:

Componente N°1: evaluaremos si la cantidad y profesionalización de empleados y funcionarios policiales federales en Rosario era adecuada para el proyecto institucional, considerando la existencia o no de una política de personal y las condiciones laborales.

Componente N°2: analizaremos si el proyecto institucional y las políticas públicas contaban con recursos presupuestarios asignados y ejecutados, y si los recursos muebles e inmuebles eran adecuados.

Componente N°3: siguiendo a Oszlak y Orellana (1993), examinaremos si existieron trabas normativas que obstaculizaron los planes y políticas públicas, enfocándonos en la normativa sobre política criminal y su comprensión por los diferentes actores.

La dimensión política de la capacidad

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

La definición político ideológica del Ministerio de Seguridad al momento de asumir Sabina Frederic fue producto de una construcción colectiva de distintos espacios de debate sobre la problemática de seguridad, algunos provenientes del ámbito universitario y otros de la política partidaria. Del primero se puede destacar las “segundas jornadas de estudios sociales sobre Delito, Violencia y Policía” que se realizaron el 9 y 10 de abril de 2019 en la ciudad de Buenos Aires, que contó con la presencia de 33 equipos de investigación en la materia. En aquel encuentro se consensuó un documento que realiza una crítica al gobierno anterior, enfatizando, entre otras cuestiones, en la necesidad de mejorar las condiciones laborales de las fuerzas policiales y cuestionando la eficiencia y la eficacia de la política de prevención del narcotráfico. A la vez, se consensuó algunas propuestas de gestión.

Un segundo hito para destacar es la conformación de “Agenda Argentina”, un grupo de intelectuales cercanos al por entonces candidato a presidente Alberto Fernández que se reunieron con el objeto de elaborar “programas y propuestas”. Dicho grupo publicó un libro titulado *Hablemos de ideas* en el cual se expusieron reflexiones sobre distintos ejes de gestión, entre los que se encuentra la seguridad. Sobre el tema realizaron una crítica a la por entonces gestión gubernamental, indicando que en la misma se sobreactuó una política de “más seguridad” cuando en realidad se trataba de una gestión fallida, que había eliminado algunos programas y protocolos de intervención y reentrenamiento, a la vez que generó “un discurso de sobreprotección” a los miembros de las fuerzas de seguridad cuando en los hechos produjeron abusos contra ellos (Cafiero et al. 2019). Seguidamente, el apartado da cuenta de lo debatido en junio de 2019 en el “Foro Agenda Argentina” y destaca ocho propuestas: 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 los conflictos violentos; 6) programa federal de fortalecimiento de gestión local; 7) atender la sobrepoblación carcelaria; y, 8) mejora de las condiciones laborales de las fuerzas de seguridad.

Desde la asunción de Alberto Fernández como presidente y de Frederic como ministra, en diciembre de 2019, la nueva gestión buscó poner en tensión la eficiencia y la efectividad de la anterior, intentando mostrar que, a diferencia de esta, el objetivo sería desbaratar y desfinanciar las organizaciones y no perseguir los eslabones más débiles de la cadena delictual o, puntualmente en materia de narcotráfico, a los consumidores. Al mismo tiempo, el presidente realizó una fuerte apelación a la deficiencia del poder judicial para el abordaje de la criminalidad organizada, pudiéndose apreciar en su discurso de asunción en el que hizo un balance muy negativo de la actuación de aquel, sosteniendo la existencia de un deterioro del mismo y que se requería una reorganización para poder actuar efectivamente en la investigación de la criminalidad organizada. 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 espuria de la Policía provincial con el delito.

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. En dicho encuentro la ministra dio un discurso planteando los lineamientos del Plan Federal de Seguridad que se encontraba en concordancia con las ideas planteadas con anterioridad a su asunción. En cuanto a la criminalidad organizada afirmó que “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 Estadio nacional y provincial” (Frederic 2020). En cuanto a un plan específico en la materia, el 26 de junio del año 2021, el Ministerio de Seguridad lanzó el “Plan Federal de Abordaje del Crimen Organizado 2021-2023”, que tenía por objeto “prevenir, identificar, neutralizar y desarticular los delitos graves llevados adelante por organizaciones criminales”. Ambos planes fueron traducidas en acciones concretas a saber: a) la constitución el Consejo Provincial de Complementación; b) la creación de la UR del Ministerio de Seguridad que dependía funcional, operativa y orgánicamente de la por entonces Secretaria de Seguridad y Política Criminal; c) el incremento tanto de las tareas preventivas y de la cantidad de efectivos de las fuerzas federales policiales y de seguridad en la Provincia de Santa Fe; y d) la transferencia de fondos a la provincia, que se realizó por medio de Jefatura de Gabinetes de Ministros.

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

Luego de las elecciones provinciales de 2019 en Santa Fe, Omar Perotti resultó electo gobernador obteniendo una considerable legitimidad de origen, pero con ciertas limitaciones institucionales dado que no contaba con mayoría en la Cámara de Diputados de la Jurisdicción. Se trataba del primer gobernador en 16 años que provenía del peronismo, lo que lo colocaba en un lugar de mucha visibilidad tanto hacia adentro como hacia afuera de la provincia.

El gobierno provincial sabía que uno de sus ejes de gestión debía ser la seguridad, a tal punto que el equipo de gestión, según lo informado por un entrevistado para este trabajo, comenzó a elaborar un plan cuatro meses antes de la asunción, partiendo de un análisis adverso de la policía provincial considerándola obsoleta, con poca cultura de trabajo, teniendo más personal en tareas administrativas que operacionales, sin capacidades para la investigación criminal y con algunos casos de subordinación a las estructuras criminales de la provincia. Paralelamente, se consideraba que en la provincia no se contaban con cuadros técnicos civiles para ser designados como funcionarios, por ende, se decidió que la mayor parte de la primera plana del Ministerio sería ocupada por personas ajenas a la provincia.

El plan de trabajo provincial constaba de tres ejes: el primero referido a avanzar contra las estructuras mafiosas de la provincia; el segundo sobre la sanción de leyes en la legislatura provincial; el tercero refería a realizar reformas de corto plazo para acercarse al ideal de funcionamiento que tenían los funcionarios. Desde la perspectiva del funcionario entrevistado del Ministerio de Seguridad provincial, desde el comienzo de la gestión sabían que iban a tener dificultades políticas para la implementación del plan:

El problema que teníamos, 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 Frente Progresista había tenido, particularmente Pullaro, la virtud de hacerle creer a todo el mundo que dejaba la policía 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).

La situación provincial no era desconocida, en términos generales, por parte de los funcionarios nacionales, que rápidamente se reunieron con sus pares provinciales, compartieron diagnósticos y la necesidad de contar con vinculación permanente. En palabras de un funcionario de ese momento:

Cuando nosotros asumimos, [hace una pausa], 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. (...) la preocupación respecto de lo que pasaba en Rosario y Santa Fe ya existía y era parte de nuestra proyección y planificación como ministerio (entrevistado N°4).

Desde la perspectiva provincial, se descontaba la colaboración por parte del gobierno nacional, no solo por razones institucionales sino que existían mucha cercanía entre los distintos actores, por ejemplo, Marcelo Saín (Ministro provincial) fue compañero en la Universidad Nacional de Quilmes de la por entonces ministra, Germán Montenegro (Secretario de Seguridad provincial) participó de los equipos técnicos de seguridad del “Frente de Todos”, al igual que Eduardo Villalba (Secretario de Seguridad Nacional) y Silvia La Ruffa (Subsecretaría de Articulación Federal). Sin embargo, la relación no se amalgamó de

la forma esperada, principalmente, por miradas distintas sobre la participación que debía tener la nación: la provincia requería fondos y el incremento de la cantidad de efectivos de las fuerzas federales en la provincia para la realización de tareas de prevención en zonas de alta visibilidad, y consideraba que no requerían la participación de nación en materia de investigación criminal.

En tanto que el ministerio nacional buscaba realizar tareas preventivas en las zonas más afectadas por los homicidios y balaceras al mismo tiempo que sostenía que se debía profundizar en el trabajo conjunto con su par provincial, el Ministerio Público Fiscal (MPF) y el Poder Judicial (PJ) en materia de investigación criminal. Esta tensión habitualmente se terminaba saldando a favor de la posición provincial porque el lineamiento político presidencial era que quién decidía qué hacer era la jurisdicción.

El federalismo es una forma de repartir funciones y competencias normativa, existiendo espacios de interacción entre el gobierno federal y el provincial. En principio, siguiendo la caracterización realizada por algunos autores, podemos decir que en este caso estamos en presencia de una manifestación de “federalismo dual”, en el que las responsabilidades y las tareas se encuentran diferenciadas, aun cuando se podría esperar mayor grado de cooperación que converja a un “federalismo cooperativo” (Cao y Vaca 2017). Si bien sabemos que, en la Argentina, por las características fácticas de su federalismo en ocasiones el gobierno federal tiene cierta dependencia de las jurisdicciones para implementar sus políticas en las provincias (Martínez Nogueira 2013), llama la atención la baja habilidad que tuvo el MIN-SEG para no dejarse condicionar por el gobierno provincial. En esa línea, la presencia de un actor nacional, en este caso el Ministerio, no prevaleció sobre la jurisdicción, pudiéndose encontrar explicaciones en cuestiones como “la asignación de autoridad” o la “identidad profesional” (Rey 2014). Es importante destacar que, de acuerdo con lo sostenido por distintos entrevistados, muchas veces el presidente de la nación mediaba en las disputas entre los actores y establecía que debía respetarse la voluntad de la provincia.

La dimensión administrativa de la capacidad

La Unidad Rosario

En octubre de 2020, la ministra de Seguridad suscribió la Resolución ministerial N°374 que creó la UR, la cual tenía dependía funcional, operativa y orgánica de la secretaria de seguridad y política criminal. Se estipulaba una duración en el tiempo de seis meses prorrogables por un período igual, y 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 de la Unidad de Gabinete de Asesores.

Del personado asignado a dicha área solo dos tenían dedicación exclusiva, el resto realizaban otras tareas dentro del Ministerio. Todos los funcionarios nacionales entrevistados para

este trabajo consideraron a la UR como la medida más importante que se tomó en el período analizado, que tuvo a nivel político, cuatro objetivos: a) dar respuesta al gobernador a sus demandas de mayor involucramiento del gobierno nacional; b) entablar con el MPF y el PJ Federal un diálogo que permita el trabajo en conjunto; c) contar con un diagnóstico y un reporte lo más inmediato posible sobre la actuación de las fuerzas federales en la provincia; y, d) generar una instancia de articulación con actores locales previa a la llegada de funcionarios del Ministerio a la Provincia.

El lugar de funcionamiento era la Delegación Rosario de Policía Federal Argentina (PFA), y la oficina no estuvo disponible desde el comienzo, sino que demoró algunos meses. Se trataba de una habitación pequeña, que habían refaccionado a tal fin pero que en la práctica no fue utilizada por varias razones. En principio no resultaba funcional para mantener reuniones. Así mismo, los empleados designados entendieron que eso podría ser mal interpretado por las otras fuerzas como una preminencia de una sobre otra, cuando se debía coordinar e integrar a todas. El asistir permanentemente a los lugares de trabajo de cada una de las fuerzas permitía tener una mejor noción respecto a la labor que realizaban y las condiciones en las que se hacían, a la vez que colaboraba en forjar un mayor acercamiento a actores que en principio veían con recelo la llegada de personal del ministerio.

Las personas elegidas para llevar a cabo estas funciones, particularmente de las dos subsecretarías mencionadas, eran de confianza de los funcionarios, con experiencia en la administración pública, específicamente 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 en el MINSEG. Sin embargo, ninguno de los dos contaba con estabilidad laboral, dado que sus contrataciones fueron realizadas por designaciones transitorias. De hecho, se podía decir que cumplían con un rol informal de funcionarios, teniendo relación fluida con los integrantes de las fuerzas federales, con funcionarios judiciales, provinciales y municipales, pero desde el punto de vista formal no eran más que empleados jerarquizados informalmente.

Al no ser considerada la UR 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 fuerzas federales, lo que les repercutía a estas en sus tareas diarias porque implicaba destinar recursos para una actividad que no se encontraba estipulada dentro de sus propias rutinas. 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 asistencia administrativa.

Las áreas investigativas de las fuerzas federales en la ciudad de Rosario

Las cuatro fuerzas federales 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 Peligrosas; la Gendarmería Nacional Argentina (GNA) cuenta con una Unidad de Procedimientos Judiciales (UESPORJUD), una Sección Antidrogas (SEINAROS) y una Unidad de Reunión de Información (URI), la Prefectura Naval Argentina (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. Cada una de estas áreas tienen 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. Cabe destacar que la cantidad de personal que tienen estas reparticiones es mucho menor a la que realiza trabajos preventivos.

En relación con la cobertura de salud del personal de las fuerzas federales en Rosario en el período analizado¹ se puede afirmar que las prestaciones brindadas no alcanzaban para otorgarles un servicio de calidad, lo que está naturalizado por los miembros. Esta deficiencia, que se observa en todas las fuerzas, trae aparejado que muchos funcionarios estén en los hechos por fuera del sistema o aquellos que pueden financiar un refuerzo, 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 actualidad todos pagan hoy por hoy una consulta médica, pero hay momentos que no tenés cobertura para hacerte estudios, no tenés cobertura, tenés que pagarlo como si fuera particular e irte con la boletita a hacer un expediente para que te lo puedan reintegrar (entrevistado N°8).

Con respecto a la carga horaria del trabajo, si bien tienen reglada la jornada laboral, muchas veces, al decir de los entrevistados 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 para dar un plus por fuera de lo que corresponde. Otros hacen énfasis en cuestiones negativas que vivieron para no repetirla. Sin embargo, todos coinciden en que los resultados positivos

¹ 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.

deben primar, es decir esencialmente que haya detenciones e incautaciones. Sin embargo, los oficiales tienen registro del perjuicio que les ocasiona:

Si bien yo tengo 3 hijos, hemos notado en el mayor de mis hijos 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 (entrevistado N°10).

El área de la UR dependiente de la Subsecretaría de Investigación Criminal realizó un informe detallado sobre la situación del personal y los recursos disponibles. Este informe reveló varios déficits con los que las áreas debían lidiar a diario, tales como el hacinamiento del personal y la falta de pago del alquiler de la dependencia, entre otros. La intervención del MINSEG en estos temas fue limitada, en parte porque no podían ser abordados únicamente desde un área específica y no hubo respuestas concretas al diagnóstico presentado. Cabe destacar que, frecuentemente, las fuerzas federales incrementan su parque automotor con vehículos en custodia proporcionados por el poder judicial, los cuales son utilizados para llevar a cabo investigaciones criminales.

Para los efectivos de las fuerzas federales había un punto indispensable para su labor: contar con vehículos. Los entrevistados 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 diligencias, realizar tareas investigativas o una custodia. Uno de los mayores desafíos para los jefes de estas unidades es el mantenimiento de los mismos, dado el escaso dinero con el que cuentan. Excepcionalmente, 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.

Algunas fuerzas tienen presupuesto asignado y del mismo se podría destinar dinero a las reparaciones, no alcanzando el monto para las mismas. En consecuencia, se solicita vía instancia a los superiores el arreglo de los autos -con diferentes procedimientos de acuerdo a la fuerza-, pero que demoran, en general, mucho tiempo o no llegan a buen puerto por falta de partida presupuestaria, por lo que el vehículo en cuestión deja 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 tres 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. En ocasiones cuando se aprueba los presupuestos quedan obsoletos, por ende, se requiere la actualización y se demora otro tiempo adicional la aprobación del gasto, y entonces

ya el auto no tiene problemas de cubierta, tiene problemas de cubierta, de radiador, de filtro, y la única fuente que tenías de movimiento para poder hacer tu trabajo, que era ese móvil necesita más cosas y se hace una de necesidades (entrevistado N° 8).

Ahora bien, los funcionarios de las fuerzas federales 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 sí o sí” son frases que encontramos en las distintas entrevistas. Un entrevistado del Ministerio Público Fiscal con asiento en Rosario nos explicó:

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).

La falta de recurso, que no era exclusiva de Rosario, sino que se trataba del síntoma de un problema común a casi todas las zonas, no era percibido por algunos funcionarios nacionales de la misma manera. 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 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 (entrevistado N°4).

El déficit en materia pericial era notable, requiriendo una coordinación especial para que las fuerzas pudieran cumplir con la demanda de pericias. Sin embargo, las fuerzas carecían de medios tecnológicos considerados esenciales por el Poder Judicial y el MPF para las investigaciones, como drones. Es llamativo que, según algunos entrevistados del MINSEG, muchos funcionarios judiciales asumían que las fuerzas federales disponían de más recursos materiales de los que realmente tenían.

La complejidad de la articulación entre actores

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 PJ y el MPF. En dicha relación se da el extremo que las fuerza 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. Sin embargo, la Ley N°22.520 de Ministerios va más allá y establece 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 le asigna al Ministerio de Justicia la intervención 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”. En tanto que la Ley N°27.148 Orgánica del MPF establece que dicho organismo tiene a su cargo fijar la política de persecución penal y ejercer la acción penal pública en todos los delitos federales y en aquellos delitos ordinarios cometidos en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, mientras su competencia no haya sido transferida a la jurisdicción local.

En la ciudad de Rosario se da la particularidad que la mayoría de las causas judiciales son delegadas en las fiscalías, lo que implica 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 limitante en la posibilidad de delinear el trabajo de las fuerzas de seguridad. Es decir, en materia de política criminal requerían el bueno visto de las fiscalías. Un entrevistado lo explicó de esta manera:

Bueno, entonces ahí cómo se abordaba desde el ministerio esa relación con la justicia en este híbrido que es complejo de gestionar porque las fuerzas 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 (entrevistado N°5).

Previo a la creación de la UR, el ministerio no realizaba articulación con el PJ ni con el MPF de la ciudad. De hecho, un funcionario judicial narró en una entrevista para este trabajo 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). En consecuencia, entendían positiva la intervención del MINSEG.

Tanto los funcionarios judiciales como los de la fuerza federal resaltan la confianza como un valor fundamental en materia de investigación criminal. En su opinión, aquella se va probando en el desarrollo de la labor, es muy ilustrativo la manera en que lo cuenta un funcionario de las fiscalías federales: “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” (entrevistado N°19).

Teniendo en cuenta esta situación, los funcionarios nacionales elaboraron un plan de actuación al respecto considerando los distintos puntos de vista de los actores de forma tal de

diluir las diferencias entre las fuerzas federales y los funcionarios judiciales. Un hito al respecto fue 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 funcionarios del ministerio, los miembros del PJ y del MPF y autoridades de las áreas de investigaciones de las cuatro fuerzas federales. Un funcionario narra la experiencia de la siguiente manera:

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

De las entrevistas realizadas a actores relevantes del MPF y del PJ 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 coadyuvó a la eficiencia y eficacia de las investigaciones, sobre todo en materia de coordinación con respecto a las pericias científicas que se debían realizar. A la vez, desde el punto de vista de los jefes de las áreas investigativas, fue una experiencia destacable porque le quitaba presión a la hora de trabajar y podían delegar parte de la responsabilidad frente a sus superiores.

Conclusiones

La experiencia de la UR nos hace concluir que la mejor forma de aproximarnos a la habilidad del Estado para abordar la criminalidad organizada no es a partir de la conceptualización que pregona un Estado homogéneo, sin grietas, sino que se requiere un posicionamiento que explique de qué manera las instituciones que lo objetivan son puestas en funcionamiento, con las tensiones que recorrimos a lo largo del trabajo, hacia afuera y hacia adentro del Estado. En este sentido, pensamos que analizar las capacidades es observar cómo operan en la realidad las instituciones estatales y no es de forma uniforme (Bertranou 2015).

Nuestro principal hallazgo fue constatar la baja capacidad del Ministerio de Seguridad para los objetivos que se propuso. Esto se debió, en parte, a la casi nula posibilidad de los funcionarios nacionales y provinciales de consensuar una agenda de trabajo común que contemple las posiciones de ambos. Pero también, por la falta de asignación de recursos humanos, materiales e incluso simbólicos a los entes técnicos – burocráticos que le dependían, en parte por condiciones estructurales propias de la Administración Pública Nacional, como la inestabilidad laboral y otras, que provenían de decisiones concretas de los funcionarios con responsabilidad de gestión, como puede ser la asignación de vehículos.

El déficit también se observa en las áreas investigativas de las fuerzas federales en la ciudad, donde solo una pequeña cantidad de recursos humanos se destina a estas tareas, mientras la mayoría realiza otras funciones. Esto contraviene el objetivo de desarticular organizaciones criminales, respondiendo en cambio a la solicitud del gobierno provincial de

mayor presencia visible en el territorio. La articulación entre el Ministerio de Seguridad, el Poder Judicial (PJ) y el Ministerio Público Fiscal (MPF) revela una “relación imbricada” con competencias solapadas y dependencia de las fuerzas federales. Aunque la Ley de Ministerios otorga competencias criminales al Ministerio de Seguridad, la Ley orgánica del MPF establece que este fija la política de persecución penal y las fuerzas del orden actúan como auxiliares de la justicia, complicando la coordinación efectiva entre estos organismos.

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.

Bibliografía

- Auyero, Javier, y Katherine Sobering. 2021. *Entre narcos y policías: las relaciones clandestinas entre el estado y el delito, y su impacto violento en la vida de las personas*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Bernazza, Claudia, y Gustavo Longo. 2014. “Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: un estado del Arte”. *Revista Estado y Políticas Públicas* 3: 107-130. <https://bit.ly/3K1N5Kp>
- Bernazza, Claudia, Sabrina Comotto y Gustavo Longo. 2015. “Documento de trabajo: evaluando en clave pública. Indicadores e instrumentos para la medición de capacidades estatales”. Flacso. <https://bit.ly/3wq3CVv>
- Bertranou, Julián. 2015. “Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate”. *Revista Estado y Políticas Públicas* 4: 37-59. <https://bit.ly/4aMakTH>
- Cafiero, Santiago, Nahuel Sosa y Cecilia Gómez Miranda. 2019. *Hablemos de ideas*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Cao, Horacio, y Ángel Vaca. 2017. “Administración Pública y federalismo cooperativo. Apuntes para la Modernización del Estado”. Argentina: Instituto Nacional de la Administración Pública
- Evans, Peter. 1996. “*El Estado como problema y solución*”. *Desarrollo Económico* 35(140).
- Frederic, Sabina. 2020. “Lineamientos para una Política de Seguridad Federal”. <https://bit.ly/4c2Ekvs>
- Iazzetta, Marco. 2020. “Crimen Desorganizado Y Mercados Ilegales De Droga En La Ciudad De Rosario”. *Revista de la Escuela de Antropología* XXVII (octubre). doi.org/10.35305/revistadeantropologia.v0iXXVII.119
- Isuani, Aldo. 2012. “Instrumentos de Políticas Públicas. Factores Claves de las Capacidades Estatales”. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal* 12(19): 51-74. <https://bit.ly/3yBuTVq>

- Martínez Nogueira, Roberto. 2013. “La presidencia y las organizaciones estatales como constructoras de institucionalidad en la Argentina”. En *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores políticos en la Argentina*, editado por Carlos Acuña, 71-121. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Migdal, Joel. 2011. *Estados débiles, Estados fuertes*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Oszlak, Oscar, y Edgardo Orellana. 1993. “El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SACI”, <https://bit.ly/3R3M6Nx>
- Repetto, Fabian. 2004. *Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina*. Estados Unidos: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. <https://binged.it/3yQvRNz>
- Rey, Maximiliano. 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. <https://bit.ly/3KrerKk>
- Sain, Marcelo. 2023. *Ciudad de pobres corazones: estado, crimen y violencia narco en Rosario*. Buenos Aires: Porhistoria.
- Trejo, Guillermo, y Sandra Ley. 2022. *Votos, drogas y violencia. La lógica política de las guerras criminales en México*. México: Debate.