



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

TESINA DE GRADO

TÍTULO

“Entre la negación y la adaptación. La política pública del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe en relación al *narcomenudeo* a partir del caso *Los Monos*. Rosario, 2012-2015”

AUTOR

Javier Gañán

DIRECTOR

Martín Carné

CO-DIRECTORA

Eugenia Cozzi

Septiembre 2017

ÍNDICE

Introducción.....	4
Objetivo general	11
Objetivos específicos.....	11
Hipótesis.....	11
Metodología.....	12
Estado del Arte y Justificación.....	16
Capítulo 1: Marco teórico.....	19
Debates en torno a las políticas de drogas.....	19
¿Qué es el “Narcomenudeo”? Precizando conceptos	23
Políticas públicas ante el narcomenudeo.....	27
Capítulo 2. Estructura social y <i>narcomenudeo</i> . Evolución socioeconómica de Argentina y Rosario. Su relación con el mercado al menudeo de drogas ilícitas.....	35
“Bulimia” versión argentina.....	40
La ciudad de los pibes sin calma	42
Notas sobre Rosario, su perfil productivo y la relación con el narcomenudeo.	44
Capítulo 3. “Los Monos” en la ley de la selva.	49
Genealogía del estereotipo “narco”	49
“Se matan entre ellos”	55
Capítulo 4. Del delito federal al “combate al narcotráfico.” Ministerio de Seguridad y <i>narcomenudeo</i>	62
Demoliendo Bunkers	71
Capítulo 5. El modelo delegativo de la seguridad y su variante santafesina, la “pirámide invertida”.	77
Gobierno de la PSF.....	78
Fuerzas de seguridad y “Los Monos”	86

La PSF, entre el “bottom-up” y la “pirámide invertida”	91
Conclusiones.....	95
Bibliografía.....	99

Introducción

En la presente tesina –de naturaleza exploratoria– nos proponemos identificar y analizar los elementos que condicionaron la formulación de la política pública del Ministerio de Seguridad (en adelante, MS) de la Provincia de Santa Fe en relación al fenómeno del *narcomenudeo* en Rosario entre 2012 y 2015, tomando como caso de estudio a “Los Monos”, grupo de la ciudad liderado por miembros de la familia Cantero. En este sentido, insistimos, se trata de una investigación que, en la “hechura” de una política pública, se centra básicamente en la etapa –siempre analítica– de formulación. En el período delimitado, la agenda gubernamental del MS en Rosario se vio interpelada por una serie de cuestiones –muchas generadas por el propio ministerio–, a saber: elevadas tasas de homicidios, casos de corrupción policial extendida a las cúpulas de la institución, crisis en materia de seguridad, aumento de la inseguridad urbana, etc. que ingresaron a la agenda pública como ligadas al narcotráfico e influyeron en la incorporación del tema en la agenda de gobierno. Adelantando en parte la hipótesis, el tratamiento dado a estos asuntos en la agenda pública y mediática, y las características del vínculo político entre las autoridades del MS y de la Policía de Santa Fe (en adelante, PSF), condicionaron distintas y sucesivas construcciones –por parte de las primeras– del *issue* referido a la comercialización de drogas ilícitas, construcciones y/o problematizaciones que implicaron intervenciones del MS enfocadas en la necesidad de mostrar resultados a la sociedad.

El narcotráfico¹ se presenta como una temática que parece interpelar al conjunto de la sociedad. Adjetivado habitualmente como “flagelo”, suele ser señalado como causal de un conjunto de fenómenos tales como la creciente tasa de homicidios, el delito juvenil urbano, entre otros. Sin embargo, no existe constatación que lo ubique como explicación última de toda violencia o fenómeno de inseguridad urbana. A nuestro entender, es necesario generar exploraciones más profundas con argumentos más sólidos que los que son divulgados en el espacio público, político y principalmente mediático respecto a dicha problemática.

Aquí pondremos en juego conocimientos y habilidades adquiridos a lo largo de la carrera (producto de un proceso de aprendizaje que esperamos profundizar luego de

¹ En un primer momento utilizaremos este término debido a que es el que mayormente se emplea. Luego problematizaremos el concepto a fines de dar cuenta del fenómeno de la venta al menudeo de drogas ilícitas en la ciudad de Rosario.

finalizado este trabajo) procurando contribuir a llenar el vacío teórico que subyace en la temática de estudio.

El trabajo llevado a cabo no se constituye como punto de llegada o cierre absoluto de la temática a investigar, sino como primera aproximación a un asunto de interés personal. Dicha motivación surge, en parte, a partir de interrogarnos por los usos que habitualmente se realiza del narcotráfico. Con esto nos referimos a cómo en determinados momentos el mismo puede aparecer como argumento para generar consenso alrededor de, por caso, disciplinamiento o estigmatización de algunos sectores sociales. A modo de ejemplo, observamos cómo, en una entrevista² realizada para la revista “Harper’s Magazine” en el año 1994, John Ehrlichman –principal asesor político de Richard Nixon cuando lanzó la “guerra contra las drogas” en 1971– señalaba que esa política fue ideada para “mermar a las comunidades afroamericanas y a los grupos que se oponían a la Guerra de Vietnam”. Cómo se verá más adelante, en la escena local, caracterizar como “soldaditos” a los jóvenes involucrados en el *narcomenudeo* guarda cierta correlación con el ejemplo citado.

El denominado “avance del narcotráfico” en la ciudad de Rosario se fue instalando en la agenda mediática y política a comienzos del año 2012, adquiriendo cada vez mayor relevancia como problema público a partir de una serie de hechos violentos, entre los que destacan el homicidio de tres jóvenes militantes en un barrio de la zona sur rosarina y una seguidilla de muertos (algunos en zonas céntricas de la ciudad) a veces en el marco de enfrentamientos entre bandas dedicadas al *narcomenudeo*. Unos meses después (octubre de 2012), la detención del jefe de la PSF –acusado de proteger a Carlos Ascaíni³, un narcotraficante del sur de la provincia de Santa Fe– consolidó cierto imaginario social en el que Rosario era señalada como germen del crecimiento del narcotráfico en el país. A ello se le sumó el sostenido aumento de la tasa de homicidios en la ciudad. Como muestra la Tabla

² Disponible en línea en: <http://harpers.org/archive/2016/04/legalize-it-all/>. Fecha de consulta: 02/08/16.

³ El comisario Hugo Tognoli fue detenido en una primera ocasión por brindar protección a Carlos Ascaíni, un narcotraficante oriundo de Villa Cañas. Como veremos más adelante, Tognoli fue liberado por el encubrimiento pero luego, en una investigación llevada a cabo por el fiscal Juan Murray en la Fiscalía Federal N° 2 de Rosario, se comprobaría que Tognoli era en realidad el jefe de una organización que se dedicaba a comercializar drogas ilícitas. Por este hecho, el ex jefe de la PSF está procesado y aguarda juicio oral.

Nº 1, en solo cuatro años –entre 2010 y 2014– la tasa de homicidios cada 100.000 habitantes más que se duplicó en el Departamento Rosario⁴.

Tabla Nº 1. Distribución de las víctimas de homicidio por año. Departamento Rosario, 2003-2014

Año	Número de Víctimas	Población estimada	Tasa de homicidios cada 100000 habitantes
2003	124	1129379	11
2004	90	1134424	7,9
2005	111	1139629	9,7
2006	89	1145001	7,8
2007	116	1150545	10,1
2008	121	1156271	10,5
2009	124	1162184	10,7
2010	119	1218189	9,8
2011	167	1225561	13,6
2012	184	1233017	14,9
2013	271	1240495	21,8
2014	255	1247966	20,4

Fuente: Ministerio Público de Acusación de la Provincia de Santa Fe (2014).

Tanto desde medios masivos de comunicación cómo desde diversos sectores políticos, habitualmente se hace alusión a los acontecimientos de bandas delictivas dedicadas a la comercialización de drogas ilegales –marihuana y cocaína principalmente⁵– que actúan en la ciudad de Rosario. Estas voces suelen comparar el fenómeno con un relato inverosímil de la realidad colombiana o mejicana⁶ en el que los “narcos” aparecen como grupos con un creciente grado de poder y en condiciones de disputar el control territorial al Estado, tanto en estamentos municipales, provinciales, como también nacional.

⁴ Incluye 24 municipios y comunas. La ciudad de Rosario concentra más del 85% de la población. Fuente: Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (IPEC). Disponible en línea en:

[https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/111306/\(subtema\)/93664](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/111306/(subtema)/93664)

⁵ En este trabajo hemos decidido centrarnos en estas drogas debido a que son las que más se comercializan mediante la modalidad de puntos de ventas fijos en los denominados *bunkers* (Eventon, 2013. Sobre qué es un *bunker*, consultar nota Nº 35, página 45). A su vez descartamos la pasta base de cocaína (conocida como “paco”) debido a que su consumo no es significativo en la ciudad de Rosario y además suele estar concentrado en los sectores aledaños a las “cocinas” principalmente (Trasnacional Institute, 2006.) Por “cocinas” se entiende a los lugares en los que se prepara la pasta base de cocaína.

⁶ El informe elaborado por el exitoso programa televisivo *PPT (Periodismo Para Todos)* emitido el 10 de Noviembre de 2013 da cuenta de las representaciones que se construyeron respecto a la ciudad de Rosario abonando a un relato que es una muestra cabal de dos preconceptos que se hicieron hegemónicos respecto al fenómeno del narcotráfico en la ciudad: la comparación constante con ciudades como Medellín (Colombia) o Ciudad Juárez (Méjico) por un lado y la vinculación causal entre homicidios y narcotráfico por otro. Disponible en línea: http://tn.com.ar/politica/narcypop-rosario-la-medellin-argentina_421306. Fecha de consulta: 14/05/16.

En ocasiones, la problematización que los decisores de políticas públicas realizan sobre una determinada cuestión se encuentra en consonancia con visiones o elementos provenientes de la agenda pública. En esta línea, nos serviremos de la óptica del análisis de políticas públicas para analizar la instancia de formulación de una política pública, sin perder de vista cierta particularidad que revisten las políticas de seguridad que involucran a diversas agencias del sistema penal. Complementariamente, tomamos aportes de autores provenientes del campo de la criminología, quienes han pensado la transformación del delito y sus formas de control.

Consideramos importante explorar la política pública del gobierno provincial en relación al fenómeno del *narcomenudeo* a partir de un estudio de caso, el caso del clan Cantero (popularmente conocido como “Los Monos”), quizás uno de los que mayor trascendencia pública ha obtenido. Aquí radica buena parte del interés depositado en el mismo a los fines de observar el ingreso en la agenda gubernamental de un tema con gran presencia en la agenda pública.

Esporádicamente, también en el ámbito académico encontramos correlatos del tratamiento que algunos medios de comunicación hacen del narcotráfico, tratamiento que suele impregnar la agenda pública. Algunos trabajos afirman que “el origen del narcotráfico se encuentra en la debilidad del Estado de Derecho” (Emmerich y Rubio, 2014:11), señalando así que, producto de dicha debilidad, las redes ligadas al comercio de drogas ilícitas echan sus raíces y “comienzan a transformar las instituciones a favor de sus objetivos organizacionales” (ibid).

La asimilación de la situación rosarina del narcotráfico con la de algunas ciudades de Colombia o Méjico es otro de los preconceptos a los que aludíamos recientemente. Al respecto, el informe anual del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) del año 2016 señala que los usos políticos que se efectúan desde discursos alarmistas reflejan la existencia de grupos delictivos dedicados al narcotráfico sin considerar los diferentes contextos. Es muy difícil pensar en una “colombización” o “mejicanización” del caso argentino, teniendo en cuenta las condiciones geográficas y de mercado. Por ejemplo, Argentina no tiene fronteras con el principal mercado de drogas del mundo: Estados

Unidos, ni tampoco existe una presencia de grandes carteles⁷ como supo tener Colombia en la década del '80 –los carteles de Cali o Medellín, son ejemplos de ello–.

Cecilia González, periodista mejicana especializada en el tema narcotráfico, en su libro *Narcosur* señala que en Méjico se suscitaron 100.000 homicidios y 30.000 desapariciones desde que se anunció la denominada “guerra narco” a fines de 2006. En la presentación de dicho libro en la ciudad de Rosario, la autora señaló que “no existe punto de comparación entre las bandas que manejan el territorio en Argentina y lo que sucede en Méjico. Para tener una dimensión, el cartel de Sinaloa cuenta con 150.000 miembros y con un grado de organización tan estructurado que muchas veces los miembros no saben para quien trabajan”⁸. A este proceso lo denominó “Macdonalización del narcotráfico”.

La resonancia de situaciones de violencia armada, las demandas por mayor seguridad y el fenómeno general del narcotráfico merecen un tratamiento diferencial para evitar los lugares comunes en los que suelen caer los decisores estatales –tal como vimos más arriba en relación a la evolución de la tasa de homicidios en el Departamento Rosario–. El informe de 2016 del CELS sostiene estos mismos reparos: “hoy se tiende a establecer una equivalencia entre inseguridad y narcotráfico y a presentar a éste como la explicación última de toda violencia, lo cual no se basa en ninguna constatación empírica” (CELS, 2016:88).

La cosmovisión que asocia violencia e inseguridad con narcotráfico ha incrementado su trascendencia en la coyuntura política argentina. Vemos, por ejemplo, la centralidad que adquirió la “lucha contra el narcotráfico” por parte de las autoridades del Poder Ejecutivo Nacional asumidas en diciembre de 2015, materializada en el plan *Argentina sin narcotráfico*⁹. Allí se consolida un discurso que asocia narcotráfico con violencia urbana y pobreza. Una sencilla muestra de este reduccionismo se detecta al ver el primer y principal objetivo del mencionado plan: “Compromiso para la erradicación del ‘paco’. El ‘paco’ es la

⁷ Cartel (o “cártel”) es como se ha denominado a las grandes organizaciones dedicadas a actividades ilegales como el narcotráfico. Ellas se destacan por un alto grado de organización, logística y control de territorios. Los carteles nacen en Colombia en la década de 1980 (González, 2015).

⁸ Cecilia González en la presentación de su libro *Narcosur*. Rosario, *Facultad Libre*, 14/10/16.

⁹ Disponible en: http://www.minseg.gob.ar/sites/default/files/Publicaciones/Doc_ArgSinNarcotrafico.pdf Fecha de consulta: 14/07/16.

sustancia más nociva y de mayor alcance entre la población más vulnerable. Por esta razón nos comprometemos a:

1. Profundizar la lucha contra su expansión.
2. Detectar y destruir cocinas¹⁰, *bunkers* y centros de distribución.
3. Aumentar las penas para quienes la elaboren, distribuyan y vendan.
4. Desplegar de manera federal el modelo Barrios Seguros, consistente en ingresar a los barrios con mayor índice de violencia del país para impedir el dominio territorial de las bandas de narcotraficantes” (Ministerio de Seguridad de la Nación, 2016:3)

La impronta de un discurso que instala al “paco” como la principal amenaza y sostiene (en otros tramos del Plan y en declaraciones de la Ministra de Seguridad¹¹) la necesidad de perseguir con la misma vehemencia al narcotraficante “chico” como al “grande” es de una significativa preocupación respecto de su impacto en la selectividad penal. A su vez, lejos de reducir la violencia, avala intervenciones violentas de las fuerzas de seguridad en barrios populares.

Un punto fundamental en este sentido es identificar los efectos negativos que tiene la aplicación drástica de las leyes de drogas para la seguridad de los ciudadanos, en el marco del prohibicionismo (Garzón, 2015:11) ya que como señala el autor genera muchas veces el endurecimiento de las respuestas y el aumento de la violencia.

Diseñar políticas públicas en materia de seguridad a través de una mirada homogeneizante que no contemple las particularidades de cada uno de estos fenómenos puede contraer riesgos mayores. Es por ello que nos parece actual y pertinente pensar desde la Ciencia Política algunas características de las políticas públicas que se orientan hacia el proceso general del narcotráfico, a fin de abonar a un diagnóstico más exhaustivo de cómo una de sus aristas, el *narcomenudeo*, es problematizado en la ciudad de Rosario por las áreas estatales correspondientes.

Creemos fundamental aclarar qué sentido le otorgamos en este trabajo al término *problematización*. El mismo aparecerá recurrentemente a lo largo del trabajo. Cuando sostenemos que nos interesa detener la mirada en cómo las autoridades del MS y la PSF de

¹⁰ Se refiere a los lugares donde se produce cocaína a partir de procesar la pasta base con precursores químicos.

¹¹ *La Nación*, 15/12/15. Disponible en línea: <http://www.lanacion.com.ar/1854365-patricia-bullrich-sobre-narcotrafico-vamos-contra-el-chico-tambien-porque-le-vende-paco-a-la-gente>. Fecha de consulta: 12/07/16.

la provincia problematizan al *narcomenudeo* nos estamos refiriendo no solo a cómo piensan al mismo, sino también de qué modo elaboran las condiciones para una posterior intervención. Y, a su vez cómo, de este modo, abonan a configurar al fenómeno de una determinada manera. El modo en que una instancia estatal problematiza como *cuestión* un asunto contempla también una posible intervención sobre el mismo, y abona a configurarlo socialmente de determinada manera. Al respecto recuperamos la noción de problematización conceptualizada por Michel Foucault quien señala que al problematizar se realiza un movimiento que implica la transformación de un conjunto de obstáculos y dificultades en problemas a los que diferentes soluciones buscarán respuesta alguna (Foucault, 1994).

Este trabajo se organiza de la siguiente forma: en el Capítulo I desarrollamos el marco teórico que nos brinda el herramental conceptual desde el cual analizamos el caso en cuestión. Allí, el análisis de políticas públicas ocupa un lugar fundamental a la hora de comprender la formulación de políticas públicas, las nociones de agenda pública y agenda gubernamental. A su vez este enfoque se complementa con lecturas provenientes de la criminología y los analistas de políticas de seguridad; ellas contribuyen a analizar el fenómeno del narcotráfico y señalar algunas características que fueron adquiriendo las políticas de seguridad y el modelo delegativo sobre las fuerzas de seguridad. El Capítulo 2 analiza la emergencia del *narcomenudeo* en Argentina, la evolución en el comercio de drogas ilícitas, su relación con las transformaciones socioeconómicas en el país y las particularidades del caso rosarino. En el Capítulo 3 nos enfocamos en realizar una caracterización de la banda “Los Monos”, dando cuenta de qué lugar ocupaban entre los actores dedicados al comercio de drogas ilícitas. A su vez, analizaremos el tratamiento mediático que se hizo de dicha banda, presentada como paradigma del narcotráfico, así como los efectos de este tratamiento en la agenda pública. El Capítulo 4 analiza las problematizaciones que el MS realizó sobre el *narcomenudeo*. Se observan distintas tomas de posición al respecto: un primer momento en que se resalta el carácter federal del delito del narcotráfico y otro momento en que la problemática es incorporada a la agenda gubernamental en tanto “combate al narcotráfico”, reflejando algunas caracterizaciones provenientes de la agenda pública y del modo en que los medios de comunicación trataron el tema. El Capítulo 5 da cuenta del modelo delegativo de la PSF, su influencia sobre la

evolución del *narcomenudeo* y la relación con el caso en cuestión. Esta situación condicionó la toma de posición del MS frente al comercio de drogas ilícitas, y la necesidad de mostrar rápidos resultados frente a la ciudadanía. Por último, las Conclusiones recuperan las preguntas que la investigación respondió, sintetizan los principales hallazgos obtenidos y marca ejes de estudio a profundizar a futuro para así disponer de diagnósticos más precisos sobre el fenómeno del narcotráfico en la ciudad.

Objetivo general

Caracterizar los elementos que condicionaron la formulación de la política pública del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe en relación al fenómeno del *narcomenudeo* en base al caso “Los Monos” (Rosario 2012-2015)

Objetivos específicos

- 1) Caracterizar la evolución del *narcomenudeo* en el contexto socioeconómico reciente de Argentina y Rosario.
- 2) Describir el caso del clan “Los Monos” en Rosario entre los años 2012 y 2015 y los principales rasgos de su tratamiento mediático.
- 3) Caracterizar las problematizaciones de las autoridades del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe en relación al fenómeno del *narcomenudeo*.
- 4) Describir la situación de gobierno político de las autoridades del MS sobre la PSF en el período en estudio.
- 5) Caracterizar la problematización y consecuentes prácticas de la Policía de Santa Fe en relación al *narcomenudeo*.

Hipótesis

En el presente trabajo nos enfocaremos en el rol del MS y el accionar de la PSF – dependiente del MS–. Ello debido a que es la instancia perteneciente al Poder Ejecutivo con implicancia más directa en relación con los actores que se desenvuelven en la ciudad de Rosario alrededor del comercio al menudeo de drogas ilícitas.

¿Cómo problematizaron e intervinieron sobre la problemática del *narcomenudeo* las áreas competentes del MS de la Provincia de Santa Fe? ¿Qué elementos condicionaron la formulación de políticas públicas del MS en relación al *narcomenudeo*?

Sostenemos que la incorporación en la *agenda gubernamental* se vio delimitada por la urgencia de la coyuntura, que derivó en enfocarse en los eslabones inferiores del comercio al menudeo de drogas ilícitas. Coyuntura relacionada con el creciente lugar que adquirió la problemática de la seguridad entre las demandas de la ciudadanía y la necesidad de mostrar resultados en dicho área.

Para abordar la cuestión del *narcomenudeo* en Rosario (concretamente a partir del caso “Los Monos”, entre los años 2012 y 2015), la formulación de la política pública en términos de “combate al narcotráfico” por parte del MS estuvo atravesada, por un lado, por el tratamiento que los medios de comunicación realizaron del fenómeno al instalarlo en la agenda pública, tratamiento según el cual el *narcomenudeo* era sinónimo de narcotráfico, operación que opacó la complejidad de este último fenómeno en cuanto a diversidad de actores, organización de la actividad, distribución del mercado, etcétera. Sostenemos entonces que la agenda gubernamental del MS incorporó la temática en términos de “combate al narcotráfico” sirviéndose de la versión predominante en la agenda pública. Por otro lado, también contribuyó a esta formulación el modelo delegativo de gobierno de la PSF por parte del MS, a partir del condicionamiento que implicó el autogobierno policial frente a la necesidad de mostrar respuesta a la ciudadanía.

Metodología

Para poder analizar la intervención del MS alrededor del fenómeno del *narcomenudeo* en la ciudad de Rosario, elegimos realizar un estudio de caso donde poder rastrear y reconstruir las problematizaciones señaladas en la hipótesis. Centraremos la atención en el caso del clan¹² “Los Monos”, debido a su trascendencia mediática y política, desde donde

¹² Categoría habitualmente utilizada por medios de comunicación e investigadores sociales. Refiere a la existencia de fuertes vínculos al interior del grupo, ligados al parentesco y determinados por lealtades y responsabilidades compartidas. “La noción de clan, expresada en el lenguaje del parentesco –específicamente en las sociedades denominadas “sin Estado”– alude a un grupo corporado en el seno del cual rige cierta noción de responsabilidad colectiva. Es decir, se trata [...] de individuos colectivos, o mejor, de personas morales. Es característico de este tipo de agrupamiento que el mismo se active como tal ante determinadas situaciones, es decir, no toda la vida social está regida por grupos de personas, más bien los grupos se activan

analizaremos los patrones que delimitaron, que condicionaron la formulación de una política pública por parte del MS en materia de comercialización de drogas ilícitas entre los años 2012 y 2015. Como señala Stake, en ocasiones “nos encontraremos con una cuestión que se debe investigar, una situación paradójica, una necesidad de comprensión general, y consideraremos que podemos entender la cuestión mediante el estudio de un caso particular” (1998:16). A este tipo de estudios de caso el autor los denomina *estudio instrumental*. Aquí el estudio de casos es un instrumento para conseguir algo diferente a la comprensión del caso en sí. El desempeño del accionar de las áreas dependientes del MS en relación al caso permite observar el modo en que el ministerio caracterizó la situación y cómo intervino en consecuencia. A su vez, el análisis del caso “Los Monos” evidencia el modo en que se configuró la agenda gubernamental y la perpetuación de un modelo delegativo del gobierno del MS sobre la PSF así como también cierta forma de actuar de la PSF en relación al fenómeno del *narcomenudeo*.

El período escogido encuentra fundamento a partir de que en el año 2012 el clan Cantero –mediáticamente conocido como “Los Monos”– tomó una masiva trascendencia pública apareciendo recurrentemente en los medios de comunicación, coincidiendo a su vez con un aumento de los homicidios dolosos en la ciudad, en un contexto de creciente inseguridad urbana. A su vez la denominada “Mega causa Los Monos”¹³ surge a partir del asesinato de Martín “Fantasma” Paz en Septiembre de 2012 en el macrocentro de la ciudad¹⁴. Ese mismo año tomó estado público el supuesto encubrimiento del jefe de la PSF, Hugo Tognoli, a narcotraficantes, como así también el 1º de enero de 2012 se da el asesinato de tres militantes populares en *Villa Moreno* –un barrio del sur de la ciudad de Rosario–, en un hecho atribuido a sectores relacionados con el *narcomenudeo*. Por otra parte, 2012 fue el año en que asumió como Ministro de Seguridad del gobierno provincial Raúl Lamberto, gestión en la que –como veremos– se intensificó una política de prioridad del combate a la narco-criminalidad.

ante determinados conflictos, ante ciertas obligaciones de cooperación y responsabilidad -y en ese sentido también lealtades-” (Cozzi, 2015:36).

¹³ Nos referimos a la causa judicial en el fuero provincial que llevó adelante el juez Juan Carlos Vienna. La misma fue catalogada mediáticamente como “Mega causa Los Monos”.

¹⁴ El lugar en el que se suscitó el asesinato es un aliciente a la hora de la cobertura mediática y su impacto en la agenda pública.

En cuanto a las técnicas empleadas para producir y recolectar datos, considerando la vacancia de investigaciones disponibles sobre la temática aquí abordada, se optó en primer lugar por realizar entrevistas en profundidad. Los entrevistados son informantes claves que mediante sus reconstrucciones discursivas del fenómeno, darán una pauta que permita reconstruir cómo fue problematizando el MS el fenómeno del *narcomenudeo* y cómo fue influyendo en el devenir de la cuestión.

Nuestro acercamiento al tema será desde un estudio primordialmente cualitativo. Stake (1998) señala que la característica sobresaliente de la indagación cualitativa está relacionada con el énfasis puesto en la interpretación, no la del investigador, sino principalmente la interpretación del objeto de estudio. A partir de ello podemos sostener que la presente tesina está enfocada desde una óptica cualitativa, en tanto analizaremos la interpretación del fenómeno que realizan los actores involucrados en el caso en estudio, abonando a una determinada configuración del proceso, producto de las prácticas derivadas de dicha interpretación.

El trabajo pretende realizar un acercamiento descriptivo a la temática, intentando dar cuenta de algunos de los aspectos que la problemática del narcotráfico adquiere en la ciudad de Rosario, aspectos centrados en el fenómeno de la venta al menudeo, denominado *narcomenudeo*.

El presente estudio persigue un abordaje prescriptivo/normativo tendiente a proponer orientaciones a las políticas públicas que se elaboren en la materia. Sí intenta generar un aporte al campo del saber que sirva como insumo para comprender la realidad de un fenómeno poco estudiado desde el ámbito académico.

La relevancia que encuentran las entrevistas en profundidad realizadas a informantes claves como fuente primaria de información, dan cuenta de la esencia exploratoria del presente trabajo e intentan suplir la escasez de fuentes secundarias. Al respecto, para producir información, realizamos entrevistas semi-abiertas a informantes claves, con conocimiento respecto del desenvolvimiento del MS y la PSF frente al fenómeno del *narcomenudeo* en la ciudad de Rosario. Las entrevistas se llevaron a cabo con actores provenientes de diferentes sectores y con miradas disímiles respecto del fenómeno. Así, se han realizado entrevistas a dos periodistas locales con amplia trayectoria en la sección de policiales, Silvina Tamous y Daniel Schreiner, a fines de dar cuenta con los orígenes y

trayectoria del caso a estudiar, la banda de “Los Monos” encabezada por el clan Cantero, y de la cobertura mediática al respecto. Por otra parte, entrevistamos a actores involucrados en la “Mega causa Los Monos” a fines de analizar qué lectura realizan del Poder Judicial de la provincia en relación al *narcomenudeo* y qué caracterización sostienen respecto al desenvolvimiento del MS y la PSF. En este sentido, se entrevistó al juez que entendió en la causa, Juan Carlos Vienna, y al fiscal de la misma, Guillermo Camporini. Por otra parte, se entrevistó a quien se desempeñó como fiscal en el Poder Judicial Federal de Rosario durante el año 2012, Juan Murray, que investigó casos relacionados con *narcomenudeo*, entre ellos algunas causas ligadas con “Los Monos”.

Las entrevistas fueron de gran relevancia –además– para un acercamiento a la problemática, su contextualización socio-histórico y descripción situacional de la misma. Como señala Sautú, “la descripción del contexto social, histórico, geográfico (a la que denominamos también descripción situacional) consiste en definir cómo, dónde y cuándo tiene lugar el proceso, en qué consiste y quiénes están involucrados” (Sautú, 2005:13).

Por otra parte, se intentó entrevistar a Raúl Lamberto, quien se desempeñara como Ministro de Seguridad de la Provincia de Santa Fe en el período estudiado. Lamentablemente, luego de reiteradas oportunidades en que la entrevista fuera postergada, se hizo imposible llevarla a cabo, una vez que el potencial entrevistado asumió su nuevo rol al frente de la Defensoría del Pueblo. En el caso del análisis del desenvolvimiento del MS y de la caracterización que dicha agencia tuvo del fenómeno *narcomenudeo* en el período estudiado, se suplió la ausencia de entrevistas con el relevamiento de notas y testimonios recabadas en diferentes medios de comunicación, recortes periodísticos y análisis del denominado “Plan de Seguridad Democrática¹⁵”, de modo que permitan analizar el posicionamiento público de los protagonistas, la problematización que dicha agencia realizó sobre la cuestión y las principales intervenciones. Se han analizado los posicionamientos del por entonces Ministro Lamberto, el Secretario de Seguridad Comunitaria, Ángel Ruani y el Secretario de Seguridad Pública de dicho Ministerio, Matías Drivet.

¹⁵ El Plan de Seguridad Democrática fue elaborado por el Poder Ejecutivo de la Provincia en Octubre de 2012. Contemplaba un incremento de recursos económicos y humanos destinados a seguridad, durante 18 meses. A su vez contemplaba una reestructuración de la fuerza policial, sobre ello volveremos en los capítulos siguientes.

A su vez, las sentencias de la denominada “Mega causa Los Monos” constituye otra fuente de información a la que pudimos acceder. También consideramos artículos de periódicos de la ciudad, a saber, *La Capital*, *El Ciudadano* y *Rosario/12* principalmente, y también algunas noticias de diarios de tirada nacional, *Clarín*, *La Nación* y *Página/12*. También relevamos estadísticas públicas oficiales elaboradas por el Ministerio Público Fiscal, el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, el Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC), el Ministerio de Seguridad de Nación, entre otros. Así como también se analizará información producida en medios digitales y revistas o portales de información: *Rosario Plus*, *Cosecha Roja*, revistas *Anfibia* y *Crisis*, blog del colectivo “Juguetes perdidos”, blog del “Club de Investigaciones Urbanas”, entre otros.

Estado del Arte y Justificación

La presente tesina reviste, vale remarcar, un carácter preeminentemente exploratorio (Cea D’Ancona, 1998:107), debido a la escasa bibliografía académica sobre la temática del *narcomenudeo* en la ciudad de Rosario.

Si bien –y tal como observaremos luego en el desarrollo conceptual– existe una amplia bibliografía respecto al narcotráfico, a la hora de referirnos a la venta al menudeo – lo que denominamos *narcomenudeo*–, los trabajos académicos se reducen considerablemente. Aquí consideramos algunos de los autores que trabajan la temática, quienes brindan elementos de análisis que contribuyen al desarrollo de la presente tesina. La lectura atenta de las investigaciones sostenidas por Zamudio Angles (2008; 2013), Garzón Vergara (2012), Dammert (2009), Touzé (2006) y Ruggiero (2005) nos permitió complejizar la categoría de *narcomenudeo* para dar cuenta de ciertas particularidades del mercado de la venta al menudeo de drogas ilícitas, diferenciándolo del fenómeno más amplio del narcotráfico. Lecturas como las de Bergman (2016), Garzón Vergara (2015), Rossi (2006; 2011; 2014) y Zaitch (2009) resultaron un aporte fundamental a la hora de comprender ciertas características del fenómeno general del narcotráfico así como las discusiones respecto a los paradigmas de las políticas de drogas (prohibicionismo, legalización, reducción de daños).

Respecto a las particularidades de la inserción del *narcomenudeo* en la ciudad de Rosario, no existe una considerable bibliografía académica. Sobresalen algunos pocos

trabajos, como el de Ross Eventon (2013) y el elaborado conjuntamente por Rubio y Emmerich (2014). Los mismos son de gran apoyo para pensar el caso rosarino. Es necesario destacar que en las investigaciones citadas no se realiza un análisis que parta de considerar las políticas públicas de los decisores estatales. No persiguen como objetivo reconstruir cómo fue problematizado el narcotráfico por las instancias gubernamentales, ni los procesos de formulación y toma de decisiones que se suscitaron al respecto. Creemos que allí radica un importante aporte del trabajo que llevamos a cabo en la presente tesina debido a que se considera una arista del fenómeno no trabajada previamente.

El artículo de Ross Eventon realiza un análisis de la situación de las “bandas” en la ciudad de Rosario relacionando el fenómeno con procesos de exclusión social propios de la desindustrialización acaecida con la implementación de las políticas neoliberales. Así, el autor sostiene que “la pobreza y la marginación han favorecido el comercio [de drogas ilícitas] en Rosario” (Eventon, 2013:3). También cobra importancia en el análisis la “corrupción entre las fuerzas de seguridad y la complicidad de miembros del Gobierno y el Poder Judicial, que sigue manteniendo un enfoque que se concentra en los elementos más vulnerables y visibles” (Eventon, 2013:5). A nuestro parecer, este artículo presenta uno de los aportes más interesantes para comprender el fenómeno. Sin embargo, creemos que no logra arribar a un diagnóstico exhaustivo de la situación ya que, en ocasiones, el análisis realiza ciertas generalizaciones –como la ligazón absoluta entre aumento de tasa de homicidios y narcotráfico o la inmediata relación entre pobreza o exclusión y comercio de drogas– que, a nuestro parecer, merecen ser re-pensadas.

El artículo elaborado por Emmerich y Rubio (2014), dos investigadores latinoamericanos especializados en el estudio del narcotráfico, aborda aspectos relacionados a la inserción de carteles narcotraficantes mejicanos en Argentina, a partir del negocio de la efedrina. Para el caso rosarino afirma: “el carácter marginal de las zonas donde el narcotráfico desarrolla su `guerra´ indica que allí donde la presión social es menos visible y más débil, en los barrios pobres de las ciudades, es donde se acuerda la estandarización de la marginalidad barrial entre narcos y autoridades policiales” (Emmerich y Rubio, 2014:4). A nuestro entender, es debido sostener un análisis mucho más cauteloso respecto a la denominada “guerra narco” y la supuesta vinculación entre esta disputa y fenómenos como la tasa de homicidios por un lado y la marginalidad por otro. El mismo

artículo señala a “Los Monos” como la organización más importante de narcotráfico en la ciudad, sin ahondar en la diferenciación entre sectores importadores, exportadores, distribuidores de drogas ilícitas, “dueños de territorio”, etcétera. A su vez señala que, actualmente, esta banda se disputa el control de las drogas ilícitas con otra: “Los Garompa”. Como veremos en el transcurso de la presente tesina, dicha disputa es de comienzos de la década del 2000 y son otros los actores y las disputas que se sucedieron en el período que la tesina delimita (2012-2015). El uso de sicarios también es otro elemento que refiere este estudio. A nuestro parecer, es importante –a la hora de realizar investigaciones desde el campo académico– realizar un diagnóstico más exhaustivo para no abonar a una imagen estigmatizadora de la ciudad de Rosario, como suele suceder con parte de la cobertura mediática del tema.

Para finalizar este apartado, podemos afirmar que existe una vacancia de trabajos en el ámbito académico que analice el fenómeno del *narcomenudeo* en la ciudad de Rosario desde una perspectiva que contemple el *gobierno de la seguridad*. Esta tesina es un aporte novedoso en esta óptica, entendiendo al gobierno de la seguridad pública a partir de la tesis de Marcelo Saín, para quien las prácticas de sectores del Estado –a partir del “doble pacto”– son uno de los factores fundamentales que explican la expansión del mercado de drogas ilícitas en nuestro país. Dicha ausencia da cuenta de la pertinencia del trabajo que llevaremos adelante en esta tesina, donde incorporamos esta perspectiva al análisis respecto a la problematización e intervención que el MS realiza en relación al *narcomenudeo* en Rosario. Elemento que no aparece en las investigaciones citadas.

Capítulo 1: Marco teórico

Debates en torno a las políticas de drogas

La mayoría de las veces que, tanto desde la dirigencia política como desde espacios mediáticos, se hace referencia a la “lucha contra el narcotráfico”, se remite a soluciones del tipo militarista-policial, traducida en más recursos o mejor equipamiento para las fuerzas de seguridad destinadas a combatir a la producción, tráfico y comercialización de drogas ilícitas. Esta idea belicista de *guerra contra las drogas*¹⁶ es propia del paradigma vigente desde hace más de cincuenta años impulsado por los Estados Unidos: el prohibicionismo, cuyo objetivo ha sido lograr el abstencionismo total y la eliminación del narcotráfico en el mundo. Dicho paradigma ha fracasado en muchos lugares en que se llevó a la práctica (Bergman, 2016) –en nuestro continente los casos de Colombia y Méjico son los que más se destacan–, ya que no solo el comercio y consumo de drogas ilegales creció de manera contundente, tal como lo afirma el informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) del año 2015, sino que además generó un incremento de la violencia alrededor de dicho negocio.

De esta manera se refería el jurista italiano Luigi Ferrajoli al devenir del prohibicionismo: “la legislación antidroga que se ha desarrollado en el mundo bajo la presión de Estados Unidos es totalmente irracional. Esto solo produce criminalidad y no la disminución del consumo. El prohibicionismo significa afirmar el monopolio criminal del mercado de la droga, que produce, en forma inevitable, criminalidad grande y pequeña”¹⁷.

En el informe del CELS del año 2016 se puede observar una caracterización de gran interés a fin de considerar el lugar que ha ocupado el narcotráfico para las políticas impulsadas desde los Estados Unidos y el uso deliberado del paradigma prohibicionista como herramienta de control sobre los países del Tercer Mundo, entre ellos los latinoamericanos: “El paradigma de la guerra contra las drogas está atado al de las “nuevas amenazas”, promovido por los Estados Unidos para la región una vez que concluyeron el

¹⁶ El proceso de identificación de las drogas como una “amenaza” comenzó en la década de los '70. Por entonces, el presidente de los Estados Unidos, Richard Nixon, declaró que el abuso de sustancias ilícitas constituía una “emergencia nacional” e hizo un llamado para una “ofensiva total” contra las mismas (Bergman, 2016).

¹⁷ *Página/12*, 12/06/08. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-105900-2008-06-12.html>. Fecha de consulta: 03/03/16.

ciclo de las dictaduras y la denominada ‘guerra contra la subversión’, a los que reemplazó como herramienta y justificación del control social sobre poblaciones que al mismo tiempo padecieron un generalizado empobrecimiento. El narcotráfico aparece como una de esas amenazas transnacionales que deben ser atacadas desde una perspectiva bélica, con respuestas duras, subordinadas a las estrategias de agencias de inteligencia y de seguridad extranjeras. Tal ha sido la forma de abordar estos problemas a nivel global y particularmente en la región. Sin embargo, por las consecuencias económicas, institucionales y humanitarias de estas políticas, a nivel internacional se ha consolidado un bloque de actores cada vez más importante que postula la necesidad de abandonar el modelo de la guerra a las drogas para explorar nuevas formas de regulación estatal de estos mercados, junto con políticas que apliquen el paradigma de reducción de daños a los problemas de violencia, en lugar de atizarlos con más violencia proveniente del sistema penal y la militarización” (CELS, 2016: 89).

El derrotero que tuvo la política de prohibicionismo despertó un debate muy vigente en el que las posturas más encontradas son las que sostienen el prohibicionismo por un lado, y los *legalizadores* por otro (Ruggiero, 2005; Garzón, 2015; Bergman, 2016). En medio de ambas tomas de posición existe una importante escala de grises en la que la política de reducción de daños fue tomando trascendencia en los debates más recientes. Así, “una tercera alternativa es un cambio de paradigma basado en una perspectiva de control de daños. Se asume que las drogas son un problema de salud que, al igual que el tabaco, el alcohol o la obesidad, está bastante diseminado y requiere de programas para contener su propagación. Es decir, quienes proponen esta línea de acción enfatizan en abandonar la perspectiva punitiva para dar lugar a un control de daños que producen las drogas como epidemia” (Bergman, 2016:60).

De acuerdo a Garzón (2015), en la inmensa mayoría de los países, la apuesta estatal se centró en el prohibicionismo, orientado a aumentar el riesgo de incurrir en dichas actividades. Uno de los principales supuestos de dicho posicionamiento estatal es que “la reducción de la oferta –vía la represión– provocará un incremento sostenido de los precios, lo cual a su vez producirá una disminución en el consumo” (Garzón, 2015:3). Sin embargo, en la práctica, estas políticas enmarcadas en el prohibicionismo generan un traslado de dicho incremento de riesgos al precio final de la mercancía sin por ello generar una

disminución en el consumo, ya que –como señala Bergman (2016)– se trata de una economía con demanda inelástica.

Autores como Zaitch (2009), Thoumi (2009) o Garzón (2015) sostienen que prohibición total o regulación es un falso dilema. Según Thoumi, para que la legalización acabe con la industria ilegal debe ser total. De otra forma, siempre habrá un mercado negro. De otro lado, para que la prohibición funcione debe ser muy fuerte, “posiblemente mucho más represiva de lo que la mayoría de las sociedades están dispuestas a tolerar. China e Irán ejecutan un gran número de personas acusadas de narcotráfico y no pueden eliminar el mercado ilegal” (Thoumi, 2009:77). Garzón, por su parte, sostiene que los tomadores de decisiones estatales incurren en dicho falso dilema al no considerar algunas de las dimensiones en las que se complementan, “primero, porque la represión y la regulación no son excluyentes. Para que la regulación funcione se requiere de un sistema de justicia capaz de hacer cumplir el nuevo arreglo normativo e institucional. Sin esto, el mercado negro y los actores que pretenden sabotear el control del Estado tendrán las de ganar. Segundo, porque la regulación exige el mantenimiento de ciertas prohibiciones, como es el caso del acceso a drogas para menores de edad. Tercero, porque entre estos dos extremos hay un conjunto de alternativas posibles que tienen el potencial de reducir los impactos negativos de los mercados ilegales sin necesidad de una prohibición extrema ni de una regulación generalizada” (Garzón, 2015:16).

A nuestro parecer, posicionamientos como los de los autores recién mencionados precisan ser tenidos en cuenta a la hora de pensar políticas públicas en materia de drogas ilícitas y plantear un debate anclado en un diagnóstico certero sobre los alcances de economías delictivas como el narcotráfico. Estas propuestas de reducción de daños alrededor de la comercialización de drogas ilícitas se presentan como una respuesta acorde a las características que adquiere dicha economía. Tal como señalan los ya citados Ferrajoli (2015), Bergman (2016) y Zaitch (2009), podemos señalar que la prohibición total no erradica el consumo sino que deviene en un considerable aumento de violencia. Por otra parte, avanzar en la regulación de las drogas ilícitas conlleva cierto grado de prohibición, en tanto se necesita una regulación que evite lógicas de evasión –fiscal o de controles estatales– por un lado, o alteración de las sustancias, por otro lado. En este sentido se orienta la propuesta de Zaitch enmarcada en perseguir una política de reducción de daños

que se aplique no solo al consumo sino también en relación a la comercialización y producción de drogas ilícitas: “la premisa central es que las políticas en el campo del tráfico de drogas ilícitas deben tener como objetivo principal [...] evitar y reducir los daños provocados por la ilegalidad del negocio y por las distintas intervenciones. Para ello es necesario que cada institución, agencia u organismo que cree políticas e implemente medidas evalúe a priori, por un lado, la magnitud y naturaleza de los daños existentes ,y por el otro, los posibles daños que pueden ocasionar dichas políticas e intervenciones, para poder evitarlos” (Zaitch, 2009:16). Así, la reducción de la violencia aparece como el principal objetivo de dicho paradigma.

Una política de reducción de daños en este campo debe ir acompañada de una agresiva política de reducción y control de armas de fuego. El sostenimiento de la proporcionalidad de las penas y una política de Derechos Humanos es otro de los principios rectores que persigue el paradigma de reducción de daños en torno a la comercialización de drogas: “las actuaciones penales deben guardar un principio de proporcionalidad (y justicia) priorizando a los actores más poderosos y violentos, en general a la sombra de grandes cargamentos, y dejando de lado actores menores y pequeñas cantidades de droga” (Zaitch, 2009:69).

Precisar qué entendemos por narcotráfico es un trabajo muy delicado, por un lado debido al carácter ilegal de la actividad, lo cual dificulta la tarea de dar cuenta de las características que la misma va adquiriendo y, por otro, porque los estudios que lo abordan están atravesados, muchas veces, por un sesgo en el que diversas actividades delictivas o “violencias urbanas” son caracterizadas como “narcotráfico”. Ante ello, es necesario ser precisos a la hora de delimitar el fenómeno intentando eludir lugares comunes y preconceptos creados a su alrededor. Urge desandar el camino que remite a las imágenes reproducidas hegemónicamente por algunos medios de comunicación que generalmente asocian al narcotráfico con delitos violentos (asaltos, agresiones y asesinatos) dejando de lado una visión de conjunto que contemple la complejidad del proceso.

¿Qué es el “Narcomenudeo”? Precisando conceptos

Aquí entenderemos por *narcotráfico* a los emprendimientos económicos ligados a la producción y comercialización de sustancias psicoactivas¹⁸, principalmente la marihuana y la cocaína (sin desconocer que las drogas sintéticas¹⁹ han tenido un crecimiento sostenido en los últimos años²⁰). Siguiendo la propuesta de Adriana Rossi afirmamos que el *narcotráfico* “puede ser definido como un circuito productivo-comercial de mercancías, aunque ilegales, las drogas. En ese circuito, como en los demás circuitos de esta naturaleza, se realizan actividades principales tales como la producción de materias primas, la de productos semi-elaborados, la de productos terminados, todas con sus distintas fases, transporte, almacenamiento y venta mayorista y minorista. En este proceso se encuentran vinculados distintos actores sociales: desde los campesinos cuentapropistas y los peones del narcotráfico al personal de los laboratorios químicos, de los transportistas (desde simples choferes a experimentados pilotos de aviones, lanchas y barcos) a los expertos en logística, personal de seguridad, asesinos a sueldo (sicarios y paramilitares), expertos en comunicación y finanzas, mediadores y grandes “capos”, solo para citar algunos de ellos, con niveles de involucramiento, responsabilidad, ganancia y toma de decisión totalmente diferenciados, aunque las legislaciones nacionales e internacionales los criminalicen de forma semejante y el discurso oficial, amplificado por los medios de comunicación, los caratulen a todos como narcotraficantes” (Rossi, 2006:6).

En contadas ocasiones, el narcotráfico suele ser considerado como un entramado de actores, con un devenir que se desarrolla y se inserta en una realidad socio-económica que lo contiene. Los paraísos fiscales²¹ y su falta de transparencia respecto del origen de los

¹⁸ Las sustancias psicoactivas pueden ser de origen natural o sintético y cuando se consumen por cualquier vía (oral-nasal-intramuscular-intravenosa) tienen la capacidad de generar un efecto directo sobre el sistema nervioso central, ocasionando cambios específicos a sus funciones. Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia. Disponible en: <http://www.odc.gov.co/problematika-drogas/consumo-drogas/sustancias-psicoactivas>. Fecha de consulta: 28/05/16.

¹⁹ Reciben el nombre de drogas sintéticas aquellas que se fabrican a través de procesos químicos y que, a diferencia de la cocaína o la marihuana, no se obtienen de un vegetal sino a partir de cambios moleculares realizados en laboratorios para lograr resultados psicoactivos. Estas son distribuidas en forma de pastillas, cápsulas, polvos o líquidos. Fuente: Informe publicado en *El Argentino*. Fecha de consulta: 02/07/17.

²⁰ La Nación 17/01/16. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1890140-las-drogas-sinteticas-una-amenaza-que-avanza-a-paso-acelerado-en-el-pais>. Fecha de consulta: 21/05/16.

²¹ Para comprender este término, Hernández Viguera señala: “Hablando con rigor, tenemos que precisar que el término ‘paraíso fiscal’ es una valoración técnico-política acuñada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). El término, aún siendo polémico, sirve para designar a los países y territorios con escasa o nula tributación para las operaciones financieras, que aparecen relacionados periódicamente con

capitales dan cuenta de ello. La última fase de cualquier ciclo económico delictivo –el “lavado” de los beneficios acumulados– debería reenviarnos al sistema bancario y financiero internacional (Ruggiero, 2005). Al respecto, Rossi sostiene que “en el campo económico-financiero, parte de los capitales, cuya cantidad es difícil de medir por la ilegalidad misma del negocio pero que se supone que ronda los 300-400 mil millones de dólares al año, entra a los circuitos financieros para ser blanqueado. Se utilizan para ello mecanismos que el mismo sector ha puesto en funcionamiento para una circulación más libre y flexible de los capitales en busca de plazas más rentables. Bancas off-shore, sociedades financieras vinculadas algunas a prestigiosos bancos, paraísos fiscales, países con secretos bancarios a toda prueba, son utilizados para estos fines, a pesar de la difusión de la legislación anti lavado, en muchos casos resistida o aplicada con reticencia. Cuentas cifradas, inserción de los capitales en distintas plazas en un lapso de tiempo brevísimo, utilización de testaferros, permiten borrar las huellas de la proveniencia de los capitales” (Rossi, 2014:6).

A nuestro parecer –en sintonía con lo señalado por Rossi (2006)–, es importante resaltar la heterogeneidad de actores que pueden encontrarse al interior del narcotráfico. Para dar cuenta del aspecto que aquí nos interesa, creemos pertinente hacer referencia al concepto de *narcomenudeo* (Vilalta Perdomo, 2008; Zamudio Angles, 2013; Garzón, 2015). Con este término nos referimos a la venta al por menor de drogas ilícitas con destino exclusivo al mercado local o nacional, diferenciándolo de narcotráfico, donde se manejan mayores volúmenes de dinero, una organización mucho más estructurada²², articulada de manera transnacional y con capacidad de “blanquear”²³ dinero mediante las estructuras formales en entidades financieras internacionales. Como veremos en los primeros capítulos, el caso de “Los Monos” se clasifica como lo que aquí se refiere como *narcomenudeo*.

hechos delictivos y escándalos financieros, como los de Enron, Gescartera, Parmalat y muchos otros, que trascienden a los demás Estados, cuyas economías dañan, facilitando la evasión fiscal y la delincuencia financiera de todo tipo globalizada” (Hernandez Viguera, 2006:14).

²² Al respecto, como fuera adelantado, Cecilia González señala un proceso de “Macdonalización” del narcotráfico en Méjico, donde las personas involucradas se insertan en una compleja división de tareas coordinadas al punto tal que “es difícil saber quién es el jefe. Tercerizan cada parte de la operación. Sobre todo los que están en los rangos más bajos, están cometiendo un delito pero no saben para quién están trabajando. No son “lugartenientes de” (González, 2013:11).

²³ Operación que consiste en hacer que los fondos o activos obtenidos a través de actividades ilícitas aparezcan como el fruto de actividades legales y circulen sin problema en el sistema financiero.

En un primer acercamiento que permita distinguir a grandes rasgos al *narcomenudeo* del fenómeno general del narcotráfico podemos observar la caracterización realizada por el etnógrafo mexicano Carlos Zamudio Angles, quien realiza una distinción de escala entre ambos: “la piedra angular de este fenómeno es una relación de mercado donde un vendedor oferta una mercancía y es interpelado por un comprador que la consume. La variante de las relaciones de mercado que se utiliza es la del menudeo, en la que los compradores son los consumidores del producto; diferenciándose de la relación de narcotráfico en que el comprador, a su vez, venderá la mercancía. En otras palabras, de la cadena de operaciones de mercado que se realizan en el tráfico de drogas ilícitas, el *narcomenudeo* es el eslabón final del narcotráfico. Así, en el *narcomenudeo* hay dos actores principales: los vendedores y los consumidores. Los primeros, según las leyes establecidas, son considerados delincuentes del fuero federal por participar de los llamados delitos contra la salud; los segundos, por su parte, no sólo son considerados delincuentes sino, las más de las veces, también enfermos” (Zamudio Angles, 2008:6). Allí, el autor ubica al *narcomenudeo* como el eslabón final del narcotráfico, siendo que en este último la operación de venta es para comercializar y en el *narcomenudeo* el comprador es el consumidor de las drogas.

Esta caracterización implica no obstante una simplificación que no logra dar cuenta de manera acabada del fenómeno en cuestión. Retomando la línea de lo propuesto anteriormente, creemos que existe a su vez una diferencia respecto a los actores que se involucran y el peso que tienen en el juego de interrelaciones de poder del narcotráfico en general. Para echar luz sobre ello, podemos relacionar la afirmación de Zamudio Angles con investigaciones que dan cuenta de cuáles son las instancias que, al interior del circuito productivo-comercial del narcotráfico, generan mayores márgenes de ganancia y, a partir de ello, deducir cuáles son los actores con mayor preponderancia de la cadena. Las fases mayormente delimitadas pueden catalogarse en producción, transporte, tráfico, mayoreo-distribución y venta minorista. Los efectos de la política prohibicionista generan concentración de actores en las etapas intermedias y fragmentación en los extremos – producción y venta al menudeo (Bergman, 2016; Garzón, 2015) –. Los actores de mayor preponderancia se encuentran en las instancias de logística, transporte, tráfico y distribución al por mayor: “el gran negocio de la droga está en la concentración de la etapa

intermedia. Los productores y quienes se encargan de la venta mantienen economías de subsistencia, son perseguidos por las autoridades y rápidamente reemplazados cuando son apresados” (Bergman, 2016:73).

A partir de dicha caracterización, podemos clarificar qué actores al interior del ámbito del narcotráfico son los que poseen mayores márgenes de ganancia y tienen mayor preponderancia en la actividad. Es menester considerar que, a nuestro entender, el *narcomenudeo* tampoco puede resumirse en el vendedor final, quien muchas veces se inserta en la actividad como estrategia de supervivencia. Zamudio Angles, en un trabajo de campo en el que estudia la inserción de jóvenes como *dealers*²⁴ en la ciudad de México, afirma que “los hallazgos apuntan a que la posibilidad de manejar distintas modalidades de puntos de venta y el uso en el rol de vendedor de jóvenes usuarios fácilmente reemplazables ayuda a que los narcomenudistas se adapten a las leyes que se han establecido para su combate” (Zamudio Angles, 2013:113).

Igual de necesaria que la distinción entre narcotráfico y *narcomenudeo* nos parece la distinción al interior de este último entre quienes dirigen la actividad y quienes se insertan en ella motivados por la necesidad de algún ingreso, en algunos casos como recurso de subsistencia. Existen al interior del *narcomenudeo* empresarios –que invierten su capital y corren riesgos financieros– y empleados –que, en distintas modalidades de subcontratación, cumplen ordenes sin invertir capital (Zaitch, 2009)–. Esta distinción resulta de suma importancia a la hora de analizar el caso en cuestión y el modo de intervención de las agencias estatales, penales y fuerzas de seguridad principalmente.

Desde el ámbito de la seguridad pública se han pensado las diferentes intervenciones en relación a la problemática del narcotráfico. Podemos afirmar, en principio, que hablar de seguridad pública implica referirse a un conjunto de procesos abocados a diseñar e implementar políticas públicas a los fines de resguardar la integridad y los derechos de los ciudadanos, evitando que sufran violaciones por parte de terceros. Profundizando dicha conceptualización, Marcelo Saín señala que “una política de seguridad pública es el conjunto de estrategias e intervenciones públicas implementadas por diferentes actores estatales y sociales –públicos o privados– a los efectos específicos de abordar y resolver riesgos y conflictos, concretos o previsibles, de carácter violento y/o delictivo, que lesionen

²⁴ Vendedor minorista de drogas ilegales.

los derechos y libertades de las personas en un determinado ámbito espaciotemporal. Se trata, pues de una política de gestión de determinada conflictividad social” (Saín, 2008:71). Parece necesario señalar que los modos mediante los cuales una sociedad dirime qué es delito y qué no lo es tienen que ver con procesos, que encierran disputas y correlaciones de fuerza. Así, en relación al caso del consumo de drogas ilícitas, según algunos paradigmas, hay cierta arbitrariedad²⁵ a la hora de considerar qué sustancia psicoactiva es legal y cuál no. Siguiendo a Saín (2008), afirmamos que el delito expresa o refleja alguna forma de conflicto social, con lo cual cobra sentido como tal a partir de un contexto. En la misma dirección, Font señala al ámbito de la seguridad pública como "un campo de lucha y conflicto entre el Estado, grupos de interés privados (incluyendo asociaciones económicas) y comunidades, sobre la división de la autoridad y las responsabilidades en la construcción y protección de rutinas seguras de la vida cotidiana" (Font, 1999:93).

Políticas públicas ante el narcomenudeo

Las intervenciones estatales alrededor de las drogas ilícitas pueden enfocarse en materia de salud por un lado, o seguridad por otro. En relación al consumo de drogas ilícitas, es en materia de los ministerios de salud donde generalmente existen distintas políticas públicas que se orientan hacia los casos de consumo problemático. Sin embargo, el consumo de drogas ilícitas no está exento –más allá de avances parciales en la despenalización del consumo– de la óptica punitiva.

Desde el ámbito de la seguridad pública, se suele intervenir en relación a la producción, tráfico y comercialización de drogas ilícitas. Esta característica propia de países donde se sostiene el prohibicionismo en relación al consumo de algunas sustancias psicoactivas no está exenta de conflictividad, tanto entre actores estatales como con actores que se desenvuelven por fuera del Estado.

En términos conceptuales, las políticas públicas se presentan como un conjunto de prácticas surgidas de uno o varios actores públicos y privados. Estas prácticas se pueden señalar concretamente: formas de intervención, reglamentación, represión, etcétera. O pueden ser más inmateriales, tales como un discurso o una campaña de comunicación. A su vez las mismas refieren a determinadas finalidades implícitas o explícitas (Meny y

²⁵ En el siguiente apartado desarrollaremos los paradigmas respecto a las sustancias psicoactivas ilícitas.

Thoenig, 1992). Precisando un poco más, estos autores señalan que, una política pública se presenta como “un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico: la seguridad, la salud, los inmigrantes, los trabajadores...” (Meny y Thoenig, 1992:90).

Las políticas públicas –señalan Meny y Thoenig– cuentan con un contenido, un programa (donde debe poderse distinguir una estructura de referencia u orientación), una orientación normativa (ya que satisfacen determinados intereses, son portadoras de ciertos valores). De todas maneras, los autores destacan que estas características atribuidas a las políticas públicas no son claramente distinguibles en la práctica, en situaciones concretas. Al respecto, en el caso que analizamos, intentamos reconstruir el abordaje de la política pública de “combate al narcotráfico” del MS a sabiendas que la misma no aparece delimitada en un programa institucional especificado. Con lo cual nuestro análisis no reduce las políticas públicas a un marco meramente formal.

Recuperamos, en principio, esta caracterización, debido a que abona a la comprensión de la amplitud de lo que puede considerarse política pública: “Una política pública se presenta, pues, como una abstracción cuya identidad y contenido se trata, precisamente, de reconstituir por agregación sucesiva, de aproximación en aproximación, a partir de elementos empíricos dispersos en los textos, en los presupuestos, en los organigramas.” (Meny y Thoenig, 1992:92). En el mismo sentido se inscribe la afirmación de Heclo, quien dice de las políticas que “es el análisis el que identifica su contenido, no los dichos del decisor de la política ni las piezas de la legislación o de la administración” (Heclo, citado en Aguilar Villanueva, 1992:22).

Creemos necesario retomar la distinción realizada por Harold Lasswell (1992) entre los dos enfoques mediante los cuales puede pensarse el estudio de las políticas públicas. El primero, en función del conocimiento *en el proceso* de las políticas públicas y *para* el proceso de las mismas; orientado a resultados satisfactorios y a la resolución de problemas, y el segundo, el del conocimiento *del proceso de políticas públicas*, donde la preocupación reside en la formulación e implementación de estas.

Es necesario poner en consideración el *enmarque*, el cual implica “una manera de seleccionar, organizar, interpretar y dar sentido a una realidad compleja, de tal forma que nos ofrezca puntos de guía para conocer, analizar y actuar. El marco es la perspectiva desde

la cual se le puede dar sentido a una situación amorfa, problemática y actuar en consecuencia” (Rein y Schon, 1999:327).

De esta manera será posible razonar que el análisis de las políticas públicas supone la consideración de los contextos históricos, legales, sociales y geográficos de las mismas, y por lo tanto, en su ejercicio, pueden superponerse múltiples marcos de análisis que influenciarán las interpretaciones resultantes. Dichos marcos implican la construcción de un límite, un recorte dentro de una realidad compartida; son la forma de organizar y dar coherencia a la observación de los problemas en cuestión, al tiempo que otorgan significado a los problemas y a los procesos sociales, económicos y políticos: “se trataría, por tanto, de reconstruir el proceso, es decir la serie de acciones u operaciones que conducen a la definición de un problema y al intento de resolverlo. Ello implica sin duda que tal definición dependerá de la subjetividad propia del analista, de sus lentes conceptuales. Por tanto, diremos que toda política pública es definida subjetivamente por el observador, comprendiendo normalmente un conjunto de decisiones, relacionadas con una variedad de circunstancias, personas, grupos y organizaciones” (Subirats, 1989:21).

Con respecto al proceso decisorio, esto es, qué supuestos se asume caracterizan al *policy maker* y bajo qué condiciones éste formula las decisiones con que intervenir ante una determinada cuestión pública (fijando objetivos a alcanzar y cursos de acción para darles cumplimiento), ante el clásico debate “racionalismo versus incrementalismo” (Parsons, 2007, Aguilar Villanueva, 1992), aquí optamos por seguir esta última perspectiva. En efecto, consideramos que los tomadores de decisiones nunca disponen de información completa sobre una cuestión, se desempeñan con altos umbrales de incertidumbre y desconocen plenamente los costos y beneficios de cada alternativa disponible. En su lugar, aquéllos cuentan con una racionalidad limitada (conocimiento incompleto, límites de atención, consecuencias desconocidas de la acción, condicionado por hábitos y rutinas) que no busca optimizar decisiones, sino que busca una solución satisfactoria.

Como señala Saín, una serie de actores estatales y no estatales diferenciados intervienen en lo concerniente a la seguridad pública. En esta ocasión priorizaremos el análisis del accionar del MS de la Provincia de Santa Fe y la fuerza de seguridad que se inscribe en dicha circunscripción: la PSF. Sin embargo, tanto en la esfera del Poder

Ejecutivo Nacional como en los poderes judiciales –federal y provincial– también existe competencia en relación a la seguridad pública.

En el presente trabajo, intentaremos reconstruir la política de “combate al narcotráfico” realizada por el MS –y la PSF– luego de la “incorporación en agenda” de la situación del narcotráfico en la ciudad de Rosario, con lo cual los procesos de *agendación* y *toma de decisión* serán donde depositemos el foco de atención. Es necesario destacar que las diferentes “etapas” del proceso de las políticas públicas no pueden ser pensadas como eventos sucesivos y netamente separables sino más bien como distinciones analíticas que en la práctica se sobreponen y son interdependientes (Aguilar Villanueva, 1993). A su vez, el análisis de la PSF nos lleva a considerar la importancia de la etapa de *implementación* de las políticas públicas. Inicialmente relegada en el análisis, la implementación fue cobrando relevancia a partir de considerar que las instancias burocráticas encargadas de dicho proceso eran algo más que meros ejecutores de las políticas diseñadas por los tomadores de decisiones: “la política, en el momento en que se echa a andar, desata muchas oportunidades y expectativas, poderes e intereses en juego, cargas de trabajo y responsabilidades, operaciones y decisiones; la implementación se vuelve entonces un proceso muy complejo y elusivo, también conflictivo, y es casi imposible encontrar una fórmula de coordinación que integre las diferencias y configure una acción colectiva armónica y efectiva” (Aguilar Villanueva, 1993:17). Como señala en otro pasaje el mismo Aguilar Villanueva: “más allá del diseño está la implementación de la decisión. Y más allá del presidente y de la legislatura está la compleja red de organizaciones públicas, con sus intereses y sus hábitos, que se encargan de transformar las decisiones en hechos efectivos. Estos dos recordatorios son pertinentes y decisivos para el destino de las políticas públicas si han de llegar a ser efectivamente políticas, componentes de la historia social real, y no simplemente discursos de gobierno y escritos de leyes” (Aguilar Villanueva, 1993:35). Esta consideración de los intereses y hábitos particulares de cada agencia estatal en la etapa de implementación demanda ser puesta en consideración a la hora de analizar el rol de la PSF en relación al *narcomenudeo*.

En el período aquí escogido (2012-2015), la problemática de la “seguridad” ocupó un lugar preponderante en la agenda pública, entendida como aquella que está “integrada por las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como

merecedoras de la atención pública” (Aguilar Villanueva, 1993:32). La agenda pública comprende habitualmente cuestiones generales, abstractas, por ello compartidas por grandes porciones de la población. Como observaremos a lo largo del desarrollo del análisis, dentro de lo que en la agenda pública emerge como “seguridad” se engloba la cuestión del narcotráfico. En este sentido depositamos nuestro interés sobre cómo dicha problemática fue incorporada en la *agenda gubernamental*, entendida como “el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar decisiones” (Aguilar Villanueva, 1993:32). La “puesta en agenda” y posterior intervención respecto a la cuestión del narcotráfico por parte del MS y la PSF dan cuenta de determinada definición del problema y las opciones de acción (o inacción) que pueden realizarse sobre el asunto en cuestión. Como señala Aguilar Villanueva siguiendo a Cobb y Elder, “dado que los problemas se pueden definir de muchas maneras, lo que está en discusión a lo largo del proceso de formación de agenda no es tanto cuáles problemas serán tomados en consideración, sino cómo serán definidos. Las definiciones no sólo estructuran y encuadran las elecciones posteriores de la política. También sirven para afirmar una concepción particular de la realidad” (Cobb y Elder, 1984:115).

El modo en que fue problematizada la cuestión del narcotráfico en términos de “combate al narcotráfico” por los decisores estatales a partir de su inclusión en la *agenda gubernamental*, condiciona su tratamiento posterior. En sintonía con Oszlak y O’Donnell, “de qué se trata la cuestión es parte de la cuestión misma. Difícilmente encontraremos casos en los que todos los actores, incluido el Estado, coincidan en la percepción y valoración del problema social que se ha convertido en cuestión” (Oszlak y O’Donnell, 1976:31). En este sentido, observamos en el capítulo pertinente al MS cómo la *cuestión* aparece en la *agenda gubernamental* sólo en momentos de crisis, cuando su condición de relevante ocurre dada la emergencia de la coyuntura.

Tanto la instancia de *agendación* como el *momento decisorio* serán las instancias en las cuales depositaremos el análisis referido al MS –siempre recordando que las fases de una política pública suelen sobreponerse en la práctica y no aparecen como elementos sucesivos y lineales–. En términos de Meny y Thoenig nos centramos en la *formulación* de políticas públicas, “trabajo mediante el cual una apuesta se inscribe en la agenda gubernamental o un problema se transforma en alternativas para la acción, en soluciones”

(Meny y Thoenig, 1992:136). Los autores señalan que esta instancia se compone del *análisis* donde se investiga el tema, y la posterior *selección*, donde las opciones posibles se reducen a una sola. La fase de *formulación*, que se relaciona con el momento decisorio tiene como característica, según los autores, el encadenamiento de las actividades, donde no sólo entran y salen de escena numerosos actores, sino que además el progreso del proceso no es necesariamente lineal. “En resumen: la fase de formulación puede revestir aspectos en apariencia desordenados, diluidos en el tiempo y no lineales” (Meny y Thoenig, 1992:137). Respecto al *momento decisorio* creemos, en consonancia con diversos autores –Cobb y Elder (1984), Aguilar Villanueva (1993)– que es una instancia en buena medida contingente: “rara vez el proceso decisorio está bien estructurado. En la mayor parte de las *“issues areas”* el proceso decisorio del gobierno es inestable” (Aguilar Villanueva, 1993:37). En este sentido adscribiremos a la perspectiva que relaciona esta etapa con el modelo de las “anarquías organizadas” que deciden según el esquema de bote de basura, donde “decidir significa, en mucho, meter la mano en una “papelera” o “bote de basura” y tratar de configurar con sus elementos fragmentados, dispersos y heterogéneos alguna respuesta integrada” (Aguilar Villanueva, 1993:38). En este esquema de “anarquías organizadas” el momento de decidir es cambiante y hasta caprichoso destaca Aguilar Villanueva (1993).

A nuestro entender, la política pública en cuestión puede ser analizada desde los abordajes recientemente señalados –comprendidos como “tipos ideales” propios del instrumental teórico disponible– en complementación con la concepción que señala que las políticas públicas dan cuenta de un determinado grado de conflictividad, evidenciando niveles de exclusión, de incorporación de los gobernados frente a los gobernantes (Medellín Torres, 1997). En este sentido debe considerarse que el Estado no es un actor neutral, sino que él mismo –o la política estatal, tal como plantean Oszlak y O’Donnell (1976) – siempre toma posición, la cual se manifiesta en una decisión o en un conjunto de decisiones, no necesariamente expresadas en actos formales, frente a una determinada *cuestión*, ya sea por acción u omisión.

Marcelo Saín señala que en Argentina se mantuvo una forma de gobernabilidad política del crimen asentada en un “doble pacto”: “el pacto político-policial, por el cual la política y, en particular, los gobiernos han delegado a las policías la gestión de la seguridad

y el autogobierno de sus propias instituciones, y el pacto policial-criminal, por medio del cual las policías han acordado con las redes criminales activas el desarrollo de determinada actividad criminal, un “quantum” delictivo como forma de controlarlas –aunque de manera ilegal– y de apropiarse de parte de la rentabilidad del negocio. El consentimiento político – generalmente tácito, soterrado– a la entente policial-criminal y a la gestión “ilegal” que la policía emprende de esa criminalidad es la moneda de cambio de una “governabilidad tranquila” de la seguridad, sin crisis ni escándalos que pongan en tela de juicio la estabilidad del gobernante de turno” (Saín, 2008:23). Esta caracterización nos será de gran utilidad para analizar la conducción política de la PSF alrededor del caso en cuestión, como elemento que ha condicionado la formulación de política pública en relación al *narcomenudeo* por parte del MS. La lectura de los procesamientos de la “Mega causa Los Monos” da cuenta de una compleja red de relaciones tejidas entre sectores de las fuerzas de seguridad provincial involucradas en el accionar de la asociación ilícita. En el desarrollo de los Capítulos 4 y 5 problematizaremos el caso y su relación con la teoría del “doble pacto” mencionada.

Tanto el diagnóstico como las estrategias que llevan a cabo las instancias estatales abocadas a la seguridad pública son enmarcados en un *proceso gubernamental*, que a entender de Saín –y en consonancia con la concepción de Aguilar Villanueva aquí señalada– no se desarrolla como una secuencia lógica de etapas sucesivas desarrolladas y controladas por los funcionarios, sino que supone una “concatenación compleja de fases no lineales” donde “intervienen diversos actores institucionales y sociales, que sostienen y articulan visiones e intereses divergentes, y que pujan por traducirlos en orientaciones oficiales sustentando distintas capacidades de poder” (Saín, 2008:74). Así, la formación de la *agenda gubernamental* revela “cuál es la estructura de poder que domina la hechura de una política” (Aguilar Villanueva, 1993:27).

Por último, la criminología crítica y la sociología brindan herramientas conceptuales a fines de comprender cómo a partir de los cambios sociales que trajo consigo la modernidad tardía²⁶, el delito y el castigo se han transformado en cuestiones electorales.

²⁶ El termino modernidad tardía puede esclarecerse poniéndolo en relación con lo que autores del pensamiento posfundacional han marcado como la disolución de los marcadores de certidumbre propios de la modernidad clásica. Esta postura sostiene que asistimos a una indeterminación atravesada por la caída de los principios

Garland y Young entre otros analizan esta cuestión asignándole a los partidos políticos un importante rol en tanto “comenzaron a competir para ser reconocidos como ‘duros’ con el delito, preocupados por la seguridad pública y capaces de restablecer la moralidad, el orden y la disciplina frente a los corrosivos cambios de la modernidad tardía” (Garland, 2005:223).

Desde esta óptica se sostiene que las políticas en materia de seguridad son ambivalentes y contradictorias, e implican un dilema a partir de la normalización de las altas tasas de delito y las limitaciones reconocidas de la justicia penal estatal (Garland, 2005). Aquella ambivalencia señalada radica principalmente entre la aceptación, por un lado, de que las políticas en relación al control del delito no logran efectos debido a la erosión del mito del estado soberano y la necesidad de mostrar a la ciudadanía resultados en el plano de la seguridad pública. Garland advierte “el signo de nuestro tiempo no es la ‘punitividad’ sino es la ambivalencia. Se oscila erráticamente entre la “adaptación” y la “negación”, entre las tentativas de enfrentar la situación y las de hacerlas desaparecer mágicamente” (Garland, 2005:97). Reitera en su libro que “mientras la maquinaria administrativa del Estado ha diseñado estrategias, adaptándose a sus limitaciones y ajustándolas a las transformaciones del contexto social, la maquinaria política estatal se ha entregado repetidamente a una forma de evasión y negación que es prácticamente histórica, en el sentido clínico del término. (Garland, 2005:222). Sobre ello volveremos a la hora de analizar las políticas públicas del MS en relación al *narcomenudeo*.

Capítulo 2. Estructura social y *narcomenudeo*. Evolución socioeconómica de Argentina y Rosario. Su relación con el mercado al menudeo de drogas ilícitas.

En este capítulo abordaremos la problemática del *narcomenudeo*, su necesaria diferenciación al interior del fenómeno general del narcotráfico, y las particularidades del caso rosarino. El narcotráfico implica considerar el comercio de drogas ilegales y toda una compleja red de actores transnacionales con circuitos financieros que se relacionan con el lavado de activos, la exportación e importación de las drogas, el transporte y logística. Al interior de este fenómeno de incommensurables ganancias se encuentra el *narcomenudeo* que implica la venta al consumidor final. Aquí reflexionamos sobre los actores implicados y su participación en dicho negocio.

A su vez, consideramos las particularidades que adquiere Argentina, habitualmente denominado “país de tránsito” devenido en “país de consumo”. Problematizar tales concepciones nos lleva a relativizar aquella diferenciación entre países consumidores y países productores. Relacionado a ello, analizamos también la evolución del consumo de drogas ilícitas en el país y su relación con procesos socioeconómicos de la historia reciente. La criminología cultural aporta una apoyatura interesante para comprender mejor las tensiones sociales y su relación con el *narcomenudeo*.

Las particularidades del caso rosarino también serán abordadas en el presente capítulo, una ciudad portuaria, de fuerte impronta emprendedora, con una presencia importante de los servicios financieros. Ello encuentra algún correlato en la venta al menudeo de drogas ilícitas. Al respecto también abordaremos la situación de los jóvenes de sectores populares y la caracterización de “soldaditos” que los deposita como otro amenazante.

El narcotráfico es un proceso que tiene características globales, donde existen una serie de eslabones transnacionales que van conformando la trama geográfica de la economía ilegal ligada a la producción y comercialización de drogas ilícitas. Algunas investigaciones (UNODC, 2015; Bergman, 2016) sostienen que, a grandes rasgos, existen por un lado países mayormente consumidores (siendo Estados Unidos y los países de Europa Occidental quienes conforman la principal demanda de sustancias prohibidas) y, por otro lado, países productores. Al interior de estos últimos se visualiza que la

elaboración de la cocaína surge de las regiones andinas situadas en Sudamérica, principalmente Colombia, Perú y Bolivia. A su vez, la producción de los derivados del opio, que se utilizan para elaborar la heroína y la morfina, está asentada en Afganistán, país que aporta más del 90% de dicha sustancia. Existe una serie de actores en terceros países que se insertan en el mercado a partir del involucramiento en las principales rutas por las cuales se comercializan las sustancias (UNODC, 2015).

Sin embargo, otros trabajos (Buxton, 2015; CELS, 2016) enfatizan la necesidad de dar por tierra con la división dicotómica entre países productores y países consumidores, afirmando que en la actualidad es imposible sostener dicha lectura. Julia Buxton (2015) señala cómo muchos países europeos son grandes proveedores de drogas químicas, pero en el mapa global de la “guerra contra las drogas” no se los considera “productores”. En este sentido el informe del CELS señala que “la discusión respecto del rol de cada país en el mercado de las drogas (productores, de tránsito, de consumo) no se da únicamente respecto de la Argentina, ya que, entre otros factores, el carácter ilegal del mercado exige que las rutas muten y se readapten, de acuerdo con las posibilidades y con los costos que cada camino ofrece” (CELS, 2016:12).

Lo expuesto nos da un pantallazo general de la escala global del narcotráfico. Ahora bien, ¿de qué modo esta economía ilícita se inserta en nuestro país?

Habitualmente se hace referencia a que Argentina se constituyó como “país de tránsito”, donde parte de la producción de cocaína de la región era exportada a Europa vía África Occidental. Las extensas fronteras con países limítrofes y los puertos desde los cuales se exportan materias primas hicieron al país uno conveniente para exportar drogas ilícitas con destino al viejo continente (UNODC, 2015; Bergman, 2016). Sin embargo, parece necesario guardar cierta cautela respecto al papel de Argentina dentro del circuito mundial de producción, distribución y consumo de drogas ilícitas: “cuando se dice que la Argentina ya no es un país de tránsito sino de consumo y de producción se busca instalar la idea de que vamos hacia un escenario similar al de los grandes países productores de cocaína utilizando como evidentes categorías que no lo son” (CELS, 2016:13).

A continuación observaremos cómo, en los últimos años, fue creciendo el consumo en Argentina, generando un mercado nada desdeñable para la comercialización de drogas ilícitas. Cómo veremos, existen dos procesos –las transformaciones en el tiempo del

consumo de drogas ilícitas por un lado y el crecimiento del consumo de bienes en general derivado del mayor poder adquisitivo de los sectores bajos y medios en Argentina— que, por momentos, se interrelacionan en la transformación del mercado de drogas ilícitas.

Analizar la transformación del consumo²⁷ de drogas ilícitas en Argentina nos lleva a considerar, inevitablemente, un rango temporal más amplio. Desde la década del '80 hasta la actualidad, diversos trabajos académicos señalan un aumento sostenido en el consumo —fenómeno extensivo a la situación latinoamericana en general— y distintos momentos en la evolución del mercado de drogas. Al respecto, Alberto Calabrese (2010) señala que “desde los años 60, el consumo de sustancias psicoactivas ha ido en continuo aumento. Sin embargo, es a partir de los años '90 que esta problemática se convierte en una clara manifestación sintomática de malestar, asociándola progresivamente y cada vez con más fuerza a otros conflictos sociales, tales como la violencia, la deserción escolar, la delincuencia, el VIH SIDA” (Calabrese, 2010:24).

Varios autores (Touzé, 2006; Calabrese, 2010; Corbelle, 2010) sostienen que desde fines de los '80 y '90 en Argentina comenzó a gestarse una modificación en el mercado de drogas ilícitas. Aumentó de manera progresiva el consumo de cocaína y opiáceos —por vía inyectable—. Luego, alrededor de los años 2000 surgió —de la mano de procesos de crisis social— una creciente diferenciación entre dos perfiles de usuarios: sectores más vulnerables consumidores de sustancias de baja calidad (solventes, pegamentos, pasta base, paco) y sectores medios y altos (consumidores de cocaína, drogas de diseño y cultivo de *cannabis*). Esta evolución del mercado de drogas se inscribió en un proceso que fue en línea con lo que sucedió en el resto del mundo y, en particular, en América Latina.

Este proceso de largo plazo se imbricó con otro fenómeno: un notable crecimiento del mercado interno —y consecuente expansión del consumo— en la economía argentina a partir de 2003/2004. Tras la derogación de la Ley de Convertibilidad, la economía nacional experimentó un notable crecimiento de los sectores ligados al mercado interno. Dicho impulso, otorgado por la modificación del tipo de cambio, fue acompañado por una serie de medidas tendientes a la reindustrialización, la generación de empleo (Rubinzal, 2010:182) y

²⁷ En el presente trabajo no nos adentramos en las causas o factores que generan el consumo de drogas ilícitas, así como tampoco en la necesaria diferenciación entre *uso*, *abuso* y *adicción* de las drogas (lícitas o no). Al respecto consultar Calabrese (2010).

a una distribución del ingreso donde el trabajo obtuvo una mejor participación relativa²⁸. La distribución del ingreso puede observarse a través del Coeficiente de Gini, el cual mide la desigualdad en su distribución (cuanto más cercano a cero habrá una menor concentración de ingresos, es decir, una distribución de ingresos más equitativa). Al respecto, entre 2003 y 2014 este coeficiente se redujo de 0,494 a 0,413 (una mejora distributiva del 16,4%). Ello lo podemos observar en la Tabla N° 2:

Tabla N° 2. Coeficiente de Gini en Argentina según ingreso per cápita de los hogares. 1974-1° trimestre 2011



Fuente: Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (SEDLAC). Año 2015. Disponible en: <http://artepolitica.com/comunidad/la-herencia-k-memoria-y-balance-final-2003-2015/>. Fecha de consulta: 07/07/2016.

La sustitución de importaciones sumada a la distribución más equitativa del ingreso hizo de la demanda interna el principal impulsor del crecimiento económico entre 2003/4 y 2015. Dicho crecimiento vio florecer no sólo la economía formal, sino también la economía informal²⁹, e incluso la economía delictiva, entre ellas el negocio vinculado a la venta de

²⁸«De acuerdo a la Cuenta de Generación del Ingreso confeccionada por los organismos oficiales, la retribución al factor trabajo mejoró sostenidamente su participación en el valor agregado bruto, pasando del 34,3% en el 2003 al 43,6% en el 2008» (Rubinzal, 2010:688).

²⁹ El sector informal agrupa a las unidades de producción de mercado de los hogares cuya existencia es tolerada por las autoridades públicas, aunque no respetan la totalidad o parte de las normas requeridas para el ejercicio de una actividad no prohibida por la ley (normas que pueden ser de carácter tributario, derecho del trabajo, estadística u otros registros). Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible en: www.repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6091/S0411855_es.pdf;jsessionid=E80153B11DF1D5F5065C25F922E340FA?sequence=1. Fecha de consulta: 12/05/16.

drogas ilícitas. Tal como señala Ruggiero (2005), la evolución de las economías delictivas acompaña el desarrollo de la economía formal. Siguiendo a este último autor, podemos afirmar que existen vínculos entre economías legales y economías ilícitas, reflejando estas últimas determinadas características de las primeras. Así, en nuestro país, la recuperación del mercado interno tuvo su correlato en cierto aumento del consumo de drogas, principalmente marihuana, cocaína y los derivados de esta última.

De acuerdo a datos oficiales brindados por la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR), los últimos números oficiales disponibles sobre uso de estupefacientes en territorio argentino muestran que en la Provincia de Buenos Aires, en el período 2001-2011, hubo un sostenido y notorio aumento en el consumo de drogas duras³⁰ en estudiantes secundarios. El éxtasis creció un 1200% y la cocaína un 300% (es decir, hay tres veces más jóvenes que la consumieron). Entre los solventes e inhalantes, el aumento fue de 227%. La pasta base creció 120% y la marihuana, 100%. Si bien porcentualmente la marihuana presenta el menor crecimiento, continúa siendo la droga más consumida (más que triplicando al resto³¹).

A su vez, la Encuesta Nacional sobre Prevalencias de Consumo de Sustancias Psicoactivas efectuada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y el Ministerio de Salud de la Nación realizada en 2013, arrojó resultados que indican que la Provincia de Santa Fe es en la que más se consume cocaína: según el trabajo de campo, el 0,61% de las personas de entre 16 y 65 años que viven en localidades santafesinas de 5.000 o más habitantes consumió cocaína durante el mes del sondeo³². El porcentaje registrado en territorio santafesino respecto al consumo de cocaína casi duplica la media nacional (0,32%) y supera largamente distritos como Córdoba (0,28%), provincia de Buenos Aires (0,38%) y Capital Federal (0,42%). Estos datos dan cuenta de que, si bien existe un aumento considerable del consumo en el conjunto del país, en la provincia es aún mayor.

³⁰ Habitualmente se hace alusión a la cocaína, la heroína y los opioides como “drogas duras”. No es una distinción fundamental a los efectos del presente trabajo.

³¹ Publicado en *Infobae*, 27/06/14. Disponible en línea: <http://www.infobae.com/2014/06/27/1576597-las-alarmanes-cifras-el-consumo-drogas-argentina>. Fecha de consulta: 05/05/16.

³² *La Capital*, 24/11/13. Disponible en línea: <http://www.lacapital.com.ar/santa-fe-encabeza-el-consumo-cocaina-el-pais-segun-indico-el-indec-n428970>. Fecha de consulta: 05/05/16.

El consumo de las drogas ilícitas ha tenido un crecimiento sostenido no solo en Argentina sino que también se observa una curva ascendente en América Latina y, en general, en todo el mundo (Bergman, 2016). En el caso de nuestro país, cuyo aumento se vio verificado en las encuestas anuales realizadas por SEDRONAR, podemos afirmar que de la mano del fomento del acceso al consumo por parte de los sectores populares, hubo también un proceso en el cual aumentó el consumo de drogas ilícitas. Ello cuestiona la ligazón que suele realizarse entre pobreza (o exclusión) y consumo de drogas.

Aquí nos parece pertinente realizar una aclaración. Así como discrepamos con toda generalización que ligue automáticamente el aumento del consumo de drogas ilícitas con la exclusión social –como señalan Rubio y Emmerich (2014) entre otros–, tampoco podemos afirmar que dicho aumento encuentra su origen exclusivamente a partir de un mayor poder adquisitivo. El consumo de drogas no es un fenómeno que pueda ser explicado de manera unívoca por una “causa madre”, lo cual, no obstante, no invalida pensar que en una economía con crecimiento del mercado interno –producto de mejoras en el acceso al consumo por parte de sectores más amplios de la población–, este crecimiento tenga su correlato en el mercado de las drogas ilícitas: “el uso de drogas se presenta como una trama compleja de representaciones y prácticas en donde se articulan procesos sociales, económicos, políticos, ideológicos y culturales” (Touzé, 2006:1).

“Bulimia” versión argentina

Estos fenómenos se dieron en un marco en el cual, de la mano de la ampliación del mercado interno de la economía, la consecuente redistribución del ingreso (Rubinzal, 2010; Kulfas, 2016) y la ampliación del consumo, se suscitó un proceso de *democratización* a través de la conquista de derechos. Al respecto, Eduardo Rinesi (2012) caracteriza el término *democracia* en relación a cada etapa político-social de la historia reciente de nuestro país. De este modo, asigna al período alfonsinista la idea de democracia como una utopía hacia la que avanzaba el conjunto de la sociedad en la búsqueda definitiva de las libertades oprimidas durante la última dictadura. En cambio, a la etapa que comienza en 2003, la define como *proceso de democratización*, en tanto la democracia opera como un movimiento de ampliación, profundización y universalización de derechos.

El proceso de democratización atravesado por la articulación entre la posibilidad de acceder al consumo y la institucionalización de derechos (incorporación de jubilados al

sistema previsional vía moratorias, paritarias salariales, universalización de asignaciones familiares, crédito hipotecario, entrega de computadoras a alumnos, respaldo económico a estudiantes, entre otros) conlleva necesariamente nuevas tensiones en el tejido social, evidenciando la manera en que el acceso a bienes y recursos por parte de sectores tradicionalmente postergados no en todas las ocasiones está ligado a una integración en estructuras formales, como el trabajo registrado por ejemplo. Este acceso masivo y hasta impulsivo al consumo aparece también, en muchas ocasiones, de la mano de actividades delictivas.

La criminología crítica, y más recientemente la criminología cultural, aportan una apoyatura interesante para comprender mejor las tensiones sociales a las que nos referimos. Jock Young (2003), uno de los exponentes de dicha corriente, analiza el delito en el marco de la modernidad tardía. El autor afirma que la disolución de los marcadores de certidumbre propios de la modernidad tradicional –nos referimos a instancias ordenadoras propias de la modernidad como el trabajo y la educación formal– conlleva una inseguridad ontológica que trae consigo una intensidad en la exclusión de sectores marginales por parte de capas medias y altas de la sociedad a fin de reafirmar la propia identidad. Sin embargo, la exclusión no alcanza para dar cuenta con las características del delito. Según Young, es la *inclusión-exclusión* la clave para comprender las acciones delictivas, relacionada con la fuerte incorporación en la cultura dominante de los sectores excluidos (sectores populares). Esto es también característico de la modernidad tardía, siendo fundamental el rol de los *mass media* o medios masivos de comunicación. En este orden, afirma que en los *guetos* estadounidenses se encuentra la apoteosis del imaginario del sueño americano, por ende, en la cultura delictiva se comparte la cultura mayoritaria (Young, 2003). A este fenómeno de inclusión-exclusión lo denomina *bulimia*: “el problema del gueto no era tanto el estar simplemente excluido, sino más bien el de estar demasiado fuertemente incluido en la cultura pero sistemáticamente excluido de su realización” (Young, 2003:68).

Esta conceptualización es un aporte interesante a la hora de pensar la complejidad de las tensiones sociales que encierra el caso argentino. Invita a correrse del lugar común de pensar sólo en términos de “exclusión social” la participación en culturas delictivas (por ejemplo el *narcomenudeo*) como si se tratara de una cuestión estanca y determinada únicamente por la variante estructural. En la última década en Argentina se llevó a cabo una

distribución más equitativa del ingreso, disminuyendo notoriamente la pobreza y principalmente la indigencia³³; sin embargo, se vislumbró un crecimiento sostenido de la violencia, principalmente entre jóvenes de los sectores populares³⁴.

Es necesario despegarse de imágenes que remitan de modo homogéneo y estanco –entendiendo a las condiciones estructurales como única explicación posible– a las realidades de los sectores populares para dar cuenta de las tensiones articuladas entre la inclusión a la cultura dominante, que invita a pertenecer a partir de la posibilidad de acceder al consumo de determinados bienes y servicios, y la exclusión y estigmatización que tiene a los sectores populares como destinatarios. De acuerdo con Young, no se trata de afirmar que la exclusión social no exista “sino que el proceso no es el de una sociedad de simple exclusión. Más bien, es una en la que concurren la inclusión y la exclusión, una sociedad bulímica en la que la inclusión cultural masiva está acompañada por una sistemática exclusión estructural” (Young, 2003:71).

De lo expuesto, se desprende la conveniencia de dar cuenta de hasta qué punto las redes de la narco-criminalidad se articulan a partir de las necesidades y deseos de sectores populares en ascenso, que tienen mucho por conquistar y casi nada por perder. Así, jóvenes de dichos sectores se integran a estos (y otros) mecanismos delictivos haciendo visible un costado conflictivo, violento del fomento del consumo.

La ciudad de los pibes sin calma

La situación de los jóvenes varones de sectores populares merece que depositemos nuestra atención. Al respecto el citado trabajo de Ross Eventon señala en relación a Rosario que “a pesar de la recuperación económica, el efecto acumulado de abandono sostenido y exclusión social en determinados sectores ha tenido un impacto duradero y en las villas vive una generación de jóvenes que, como en muchas otras ciudades de América Latina,

³³ En el informe presentado por el Centro de Estudios Scalabrini Ortiz (CESO), que triangula información de la canasta básica brindada por INDEC con índices de precios elaborados por institutos de estadísticas provinciales, se observa que el porcentaje de población pobre, que era de 45,8% en el segundo semestre de 2003, se ubicó en 16,1% en el segundo semestre de 2014. Por su parte, el porcentaje de población indigente (aquellos que no acceden a una alimentación mínima), que era del 19,4% en 2003, se encontraba en 5,1% hacia finales de 2014.

Disponible en: http://www.ceso.com.ar/sites/default/files/informe_economico_especial_-_abril_2015_1.pdf
Fecha de consulta: 08/08/16.

³⁴ Como aludimos anteriormente, creemos contraproducente atribuir exclusivamente el aumento de la violencia y los homicidios al fenómeno del *narcomenudeo*. Al respecto consultar Cozzi (2014).

responde a la exclusión y al contexto de falta de trabajo rechazando la sociedad” (Ross Eventon, 2013:5).

A su vez creemos que la interacción de los jóvenes con algunas agencias estatales, principalmente las fuerzas de seguridad, da cuenta de cómo los mismos se fueron configurando como una *otredad* amenazante, como potenciales delincuentes. Solo una parte pequeña de los jóvenes de sectores populares se involucran en economías delictivas como el *narcomenudeo*, sin embargo el conjunto de los mismos son víctimas de cierta estigmatización social y etiquetamiento. Como señala Dallorso (2012) en la actualidad existe una vinculación entre pobreza e inseguridad en las intervenciones de políticas públicas: “en el caso de la Argentina contemporánea, entendemos que el tratamiento hegemónico del problema de la (in)seguridad articula tramas argumentativas que condensan y son solidarias con la producción de modos específicos de experiencia e inteligibilidad de una potencial fractura social” (Dallorso, 2012:104). Agrega el autor que el tratamiento de la cuestión social como cuestión de la inseguridad habilita la figura de las “clases peligrosas” teniendo a los jóvenes de clases populares como destinatarios por excelencia de dicha caracterización. De este modo, “sobre estos jóvenes las fuerzas de seguridad han desplegado una modalidad de intervención caracterizada por un hostigamiento rutinario a través de detenciones frecuentes y arbitrarias” (Dallorso, 2012:105).

La interacción entre jóvenes de sectores populares y las diferentes fuerzas de seguridad en Rosario también fue analizada por Cozzi, Font y Mistura (2014) en un estudio donde consideran las similitudes y diferencias en el trato de los jóvenes, tanto con la PSF, como con la Gendarmería Nacional en un barrio de la ciudad. A partir de entrevistas realizadas con jóvenes que tienen una vinculación fluctuante con situaciones delictivas o de conflictos con otros jóvenes, señalan sobre los encuentros de éstos con la PSF que “dichas prácticas policiales aparecieron moldeando las rutinas de estos jóvenes. En este sentido, relataron que sus encuentros con la policía son muy frecuentes y comentaron sobre situaciones en las cuales fueron detenidos, cacheados y humillados por la policía, cuestión que, además, restringía su movilidad. Asimismo, destacaron que en circunstancias de encierro o falta de testigos eran más frecuentes los golpes y los “verdugueos” [agresiones verbales] por parte de la policía. Estos ejemplos ilustran la dimensión más clásica de la *sobrecriminalización*, esto es, la focalización policial selectiva y discriminatoria sobre

jóvenes varones de barrios periféricos. Esta forma de *sobrecriminalización* incluye prácticas habilitadas por facultades policiales legales e ilegales, algunas constitutivas de malos tratos y tortura” (Cozzi, Font y Mistura, 2014:8).

Estas interacciones mediante las cuales las prácticas de una agencia estatal evidencian la construcción de ese otro amenazante, encarnado por los jóvenes varones de sectores populares, operaban, a su vez, fortaleciendo la construcción identitaria del grupo de jóvenes. Así, “las modalidades de interacción entre jóvenes y policía aparecen caracterizadas, por un lado, como prácticas policiales abusivas, violentas y estigmatizantes y, por otro lado, como interacciones que moldean la rutina de los jóvenes incidiendo fuertemente en sus biografías” (Cozzi, Font y Mistura, 2014:10).

A partir del trabajo aludido podemos señalar que en la ciudad de Rosario, el accionar de la PSF está en consonancia con la caracterización realizada por Dallorso, considerando a los jóvenes de sectores populares como “clase peligrosa”, potencialmente generadora de una “fractura social”. Esta caracterización no es propiedad exclusiva de las fuerzas de seguridad de la provincia. A nuestro parecer, el resonante caso de David Moreira, un joven asesinado por un grupo de vecinos luego de presuntamente cometer un robo callejero³⁵, se presenta como la expresión más trágica de dicha tensión que atraviesa el tejido social, y tiene como principales destinatarios de la “otredad amenazante” a jóvenes varones de sectores populares.

El *narcomenudeo* es una expresión contundente de lo señalado con anterioridad. La caracterización de “soldaditos” respecto de los jóvenes que trabajan al interior de los *bunkers* o custodiando los mismos es una muestra de ello.

Notas sobre Rosario, su perfil productivo y la relación con el narcomenudeo.

Creemos atinado referirnos en este apartado al modo en que una dinámica productiva con acento en los resortes financieros y de servicios en general, abona a configurar cierta “empresarialización” de la inserción laboral, que en algunas escasas ocasiones se traduce en la inserción en las economías delictivas como estrategia de supervivencia o como uno de los circuitos en los que se puede ganar dinero fácil. Rosario es la ciudad donde se

³⁵ *La Capital*, 27/03/14. Disponible en: <http://www.lacapital.com.ar/conmocion-la-muerte-un-supuesto-ladron-manos-vecinos-azcuenaga-n443204>. Fecha de consulta: 10/05/16.

concentran los capitales provenientes de la plusvalía generada en el agro, principalmente en el sector sojero, el de mayor rentabilidad.

Siguiendo a Eventon, “Rosario es una ciudad portuaria por donde pasa un gran número de contenedores de carga de grano y soja; casi el 80% de la producción nacional de soja se envía desde los puertos de la ciudad. Muchos de estos puertos son privados y están poco controlados, lo cual genera condiciones propicias para el [narco] tráfico” (Eventon, 2013:9). Las ganancias de la actividad primaria se invierten principalmente tanto en el sistema financiero como inmobiliario de la ciudad (Bragos, *et al.*, 2015). Así, a partir de la gran rentabilidad que obtuvo dicho sector de la economía producto de un tipo de cambio favorable y altos precios internacionales, buena parte de la producción agrícola de la Pampa Húmeda se centró en la soja, volcando su excedente en estos dos mercados. El dinamismo de su puerto, la baja participación del empleo público y la presencia de sectores financieros e inmobiliarios que absorben las ganancias provenientes del agro bien pueden predisponer a que algunos segmentos de la población rosarina internalicen cierta impronta, cierto *ethos* “emprendedor”. Esta idea fue trabajada por Emiliano Sacchi (2010), quien se refirió a los modos de gestión gubernamental que han hecho de Rosario una “ciudad-empresa”. El autor sostiene que el conjunto del campo social es concebido desde una racionalidad empresarial: “los actuales modos de funcionamiento político de nuestra ciudad, cuya racionalidad política se expresa en los desarrollos teórico-prácticos sobre la gestión, no escapan a estas transformaciones, a la Forma-Empresa como modalidad paradigmática. Y en ese sentido se puede hablar del nacimiento de una Ciudad-Empresa. Ello implica que no sólo la ciudad es proyectada como empresa, sino que sus ciudadanos somos concebidos por un lado como capital humano, como oferta o atractivo y a la vez como clientes de otros atractivos de la Ciudad-Empresa” (Sacchi, 2010:8). Afirma este autor que la ciudad-empresa tiene como puntal producir una sociedad civil fuerte, autónoma e innovadora, pero sobre todo *emprendedora*: “es decir, para producir una sociedad civil emprendedora hace falta que ésta esté compuesta por sujetos que sean empresarios de sí mismos. Las unidades mínimas de esta sociedad deben ser múltiples y heterogéneas unidades empresariales” (Sacchi, 2010:12).

Esta referencia a una sociedad civil *emprendedora* resulta interesante a la hora de analizar algunas de las particularidades que el *narcomenudeo* encuentra en la ciudad. Una

ciudad en la que los momentos de bonanza económica son de impacto más inmediato que en otras y donde algo similar ocurre con las crisis económicas.

El criminólogo Enrique Font analiza el fenómeno de la siguiente manera: “Rosario no es capital provincial, por lo cual no tiene el colchón del empleo público y los ciclos económicos golpean con una fuerza brutal. Cuando en Rosario pegan crisis como el *Rodrigazo*, dictaduras, desindustrialización, etcétera, queda un tendal de gente en la calle. No en vano empiezan los saqueos, cierran los cordones industriales y expulsan gente a la calle. Esto ha generado sociedades muy cuentapropistas, muy activas económicamente. Y por sobre todo, tiene una gran dependencia al precio internacional de un *commodity* en el mercado global, por ubicarse en una zona núcleo del agronegocio. Cuando la cosa anda bien, explota la economía, los edificios, evasión impositiva y la cantidad de dinero disponible en la ciudad. En parte, todas estas variables que venimos hablando explican porqué hace 20 años había muy pocos lugares de venta de droga y hoy tenemos entre 200 y 300 que trabajan 24 horas al día. Se han vuelto *bunkers* fijos, que son distintos a los kioscos que existen en Córdoba. En Rosario son ranchos que se fortifican, con puertas de hierro y una pequeña ventanilla por donde se vende. Cuando montás un *bunker* de estas características, las chances de trasladarlo son muy pocas y eso habla de algo muy estable, de control territorial y complicidad policial y política”³⁶.

El asentamiento de *bunkers*³⁷ señalados en el relato del criminólogo Font es un denominador común de la situación percibida por distintos actores. Investigaciones académicas (Eventon, 2013), documentales audiovisuales (*Calles Perdidas*, 2013) y relatos de las entrevistas realizadas para este trabajo dan cuenta de dicho asentamiento estable materializado en los denominados *bunkers*, contabilizados en alrededor de 200 a 400 según las fuentes. Guillermo Camporini, fiscal provincial diagnosticaba de la siguiente manera la situación del *narcomenudeo* en Rosario: “en la ciudad se dio un fenómeno que podríamos

³⁶ Entrevista realizada el 09/10/14 por el portal de noticias “UNCiencia. Agencia universitaria de comunicación de la ciencia, el arte y la tecnología”. Disponible en: <http://www.unciencia.unc.edu.ar/2014/octubre/el-narcotrafico-no-puede-existir-sin-un-alto-grado-de-tolerancia/enrique-font-2014-el-fenomeno-del-narcotrafico-no-puede-existir-sin-un-alto-grado-de-tolerancia-social-judicial-politica-y-policial2014>. Fecha de consulta: 02/07/16.

³⁷ Puntos de venta de drogas ilícitas instalados en barrios de sectores populares, cuyo único contacto con el exterior muchas veces es a través de una ventanilla del tamaño de un ladrillo, donde los jóvenes vendedores llegan a pasar 24 horas al interior trabajando. Al respecto se puede consultar el documental “Calles Perdidas”: <http://www.documedia.com.ar>. Fecha de consulta: 10/10/16.

decir que fue único. En todo el mundo se ha consumido, se consume y se va a consumir drogas, eso es una realidad que es inobjetable. En todos lados esa comercialización se hace a través de lo que se conoce vulgarmente como los *dealers*, es decir, se pacta un encuentro con una persona, la cual va a llevar una sustancia que se desea consumir. ¿Por qué digo que acá se dio un fenómeno que realmente, es más, fue lo que motivó que desde distintas partes del mundo vinieran a ver esto que llamaba la atención? Acá se llegó a enquistar la comercialización de la droga de tal manera y con un desparpajo a la luz de las autoridades, que se hicieron lo que se llama *bunkers*, algo que cuando nosotros lo comentamos, llama la atención. ¿Cómo bunkers? Sí, kioscos de drogas, o sea, faltaba nada más que dijera “kiosco de drogas”, o sea que lo legalizaran hasta con un cartel, pero todo el mundo sabía perfectamente, eran lugares hechos con bloques de cemento o alguna propiedad precaria que se la reforzaba, se le ponían unas puertas de hierro también reforzadas, que se la cerraba por fuera, o sea que el que comercializaba quedaba encerrado adentro, con una pequeña ventanita, también cubierta con una plaquita de acero como si fuera un buzón que se movía, a través de la cual el que iba a comprar se comunicaba, pasaba el dinero y le entregaban la droga”.

La problemática del narcotráfico adquirió un lugar de trascendencia en la *agenda pública* a partir del año 2012. El primer día de dicho año ocurrió el triple homicidio de Villa Moreno³⁸ —a lo que luego se sumó el caso Tognolli y la serie de homicidios desatados luego del asesinato de Claudio “Pájaro” Cantero—. En sintonía con lo señalado por Ross Eventon (2013), sostenemos que desde ese momento se instaló definitivamente en la sociedad el narcotráfico como *cuestión*. Al respecto el autor sostiene que “los asesinatos no tenían nada de excepcional, pero las víctimas sí: a diferencia de las víctimas habituales, los activistas tenían un movimiento que los respaldaba. Sus muertes dieron lugar a manifestaciones locales y a peticiones para que se actuara. La prensa y los funcionarios rosarinos se vieron de repente obligados a prestar atención al tráfico de drogas y a la violencia relacionada con éste. Desde entonces, una serie de investigaciones oficiales ha contribuido a que se entienda mejor la naturaleza del comercio de drogas en la ciudad y ha

³⁸ En el portal *Infojus* se encuentra una de las más completas crónicas del aludido hecho. Disponible en: <http://rosario.infojusnoticias.gov.ar/#capitulo4>. Fecha de consulta: 05/06/16.

aportado más pruebas de la complicidad de las fuerzas de seguridad y la negligencia del Estado que, como se sabía hacía tiempo, facilitaban el tráfico” (Roos Eventon, 2013:2).

Resulta imprescindible señalar que bajo la denominación “narcotráfico” se situaba una serie de situaciones que en la mayoría de los casos merecen un trato diferenciado. Tal como hemos expuesto en la Introducción de este documento, el aumento de la violencia urbana y los homicidios dolosos no obedece únicamente –ni siquiera mayoritariamente– al fenómeno de la venta de drogas ilícitas. Sin embargo desde la *agenda pública*, condicionada por un fuerte y sesgado impulso mediático, se conformó al narcotráfico como una *cuestión* merecedora de interés por parte de las autoridades gubernamentales, presentándola como causa fundamental de problemáticas como la inseguridad y la violencia urbana. Ello condicionó al menos algunas de las problematizaciones e intervenciones del MS en relación al *narcomenudeo*.

Capítulo 3. “Los Monos” en la ley de la selva.

La situación de la banda “Los Monos” liderada por el clan Cantero será analizada en este capítulo. Una breve historización de su surgimiento y el lugar que ocuparon durante el período en estudio en el conglomerado de actores del *narcomenudeo* en la ciudad de Rosario serán algunos aspectos que destacaremos. Otro elemento que nos resulta de gran interés reside en la diferenciación entre actores dedicados al *narcomenudeo* y actores con vínculos en la importación o exportación de drogas ilícitas.

Las disputas con otros actores del *narcomenudeo* y el rol de la PSF entre los actores también será objeto de estudio a los fines de dar cuenta de la composición en la ciudad de Rosario del conjunto de actores del *narcomenudeo* en el período aquí delimitado y qué lugar ocupaban “Los Monos” en dicho conjunto. El análisis permite dar por tierra uno de los preconceptos mayormente aludidos frente a la “situación del narcotráfico” en la ciudad, aquel que señala que en Rosario se está asistiendo a una situación que tiende a asemejarse a la de Ciudad Juárez en Méjico o Medellín en Colombia.

Otro aspecto que se aborda en el presente capítulo es el de la caracterización mediática de “Los Monos” y su consecuente influencia sobre el modo en que el *narcomenudeo* es presentado y/o concebido desde la *agenda pública*.

Genealogía del estereotipo “narco”

Si bien desde tiempo atrás el apellido Cantero frecuentaba las páginas de la sección “Policiales” de los principales diarios de la ciudad de Rosario, fue a partir del asesinato de Claudio “Pájaro” Cantero³⁹, en mayo de 2013, que “Los Monos” pasaron a ser sinónimo de la denominación, del significante “narco”, alcanzando fama nacional⁴⁰.

Pocos días después de este homicidio, el gobierno provincial se hacía eco de la caracterización mediática. Exponiendo objetos incautados a “Los Monos”, el entonces Gobernador Bonfatti aparecía junto al juez Juan Carlos Vienna demostrando que se había

³⁹ Claudio Cantero, apodado “Pájaro”, era señalado, al momento de su asesinato, como líder de la banda “Los Monos”. *La Capital*, 27/05/13. Disponible en: <http://www.lacapital.com.ar/policiales/asesinaron-seis-balazos-al-pajaro-cantero-lider-los-monos-n419297.html>. Fecha de consulta: 02/02/17.

⁴⁰ “Droga y crímenes mafiosos: la historia de ‘Los Monos’, la banda que aterroriza Rosario”. *Clarín*, 23/02/14. Disponible en http://www.clarin.com/policiales/historia-Monos-banda-atorriza-Rosario_0_1090091141.html. Fecha de consulta: 15/09/16.

logrado un gran golpe al narcotráfico⁴¹. Allí se inauguraba una política neurálgica de la gestión de Raúl Lambert⁴² al frente del Ministerio de Seguridad provincial: el “combate al narcotráfico” pasaría a ser un nuevo eje de la política de seguridad provincial.

Según logramos reconstruir a partir de los testimonios recabados en las entrevistas en profundidad y en las noticias periodísticas consultadas, desde 2003 –luego del fallecimiento de Juan Carlos “el Mono Miguel” Fernández⁴³–, Máximo Ariel “El Viejo” Cantero lideraba la banda en el barrio *Las Flores* de la zona sur de Rosario, un territorio periférico de la ciudad, dividido entre *Las Flores Sur* y *Las Flores Este*, perteneciente al Distrito Sudoeste de la Municipalidad de Rosario. *Las Flores* es uno de los barrios cuya población está expuesta a altos déficits habitacionales y económicos. Las marcas de la desindustrialización y las pérdidas de fuentes laborales de fines de siglo XX fueron conformando a la informalidad como “rebusque” de ingresos por parte de sus habitantes. Al mismo tiempo, sus vecinos conviven con la estigmatización de que *Las Flores* sea catalogado como barrio peligroso y violento⁴⁴.

Por esa época, “Los Monos” ya eran una banda organizada y consolidada en la zona⁴⁵. Los hijos de Máximo, Claudio “Pájaro” Cantero y Ariel “Guille” Cantero, junto a Alexis “Monchi” Machuca (un joven adoptado como hijo propio por Celestina “la Cele” Contreras, mujer de “El Viejo” Cantero) eran quienes lo secundaban en el clan. Respecto a los orígenes de la banda, Daniel Schreiner relata que “Los Monos” surgieron inicialmente en *Las Flores Sur* a partir de un clan familiar conocido como ‘Los Fernández’. De manera paralela en *Las Flores Este*, hay otro clan, que es el clan Cantero. Te estoy hablando aproximadamente 30, 35 años atrás, que coinciden en casarse Ariel Cantero y Juan Carlos Fernández, conocido como “el Mono Miguel” con dos hermanas, las hermanas Contreras.

⁴¹ Imágenes del operativo conjunto disponibles en <http://www.lacapital.com.ar/policiales/un-fiscal-se-niega-firmar-el-juicio-abreviado-los-monos-y-ofrece-su-renuncia-n491908.html>. Fecha de consulta: 02/02/17.

⁴² “Raúl Lambert⁴² asumió como nuevo Ministro de Seguridad”. *El Ciudadano*, 11/06/12. Disponible en: <http://www.elciudadanoweb.com/raul-lamberto-asumio-como-nuevo-ministro-de-seguridad/>. Fecha de consulta: 05/03/17.

⁴³ Líder original de la banda “Los Monos” hasta el año 2000, cuando comenzó a compartir el liderazgo con su concañado, Máximo Ariel Cantero.

⁴⁴ “Cómo es vivir en Las Flores Sur, un barrio rosarino cargado de estigmas”. *La Capital*, 27/07/08. Disponible en: <http://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/coacutemo-es-vivir-las-flores-sur-un-barrio-rosarino-cargado-estigmas-n289944.html>. Fecha de consulta: 10/02/16.

⁴⁵ “Los Monos se quedaron sin su líder”. *La Capital*, 27/10/04. Disponible en: http://archivo.lacapital.com.ar/2004/10/27/policiales/noticia_144678.shtml. Fecha de consulta: 14/03/16.

Cantero siempre fue un asaltante, básicamente *mejicaneador*⁴⁶ de narcotraficantes, o secuestrador de narcos por rescate. Del “Mono Miguel”, mucha información no tengo, pero todo hace pensar que crecieron en barrios pegados, haciendo lo mismo, o sea, rebuscándose dentro del ambiente del delito. Ellos comenzaron a traer marihuana de Corrientes”⁴⁷.

En la entrevista realizada con Silvina Tamous, periodista de *El Ciudadano* y del portal de noticias policiales *Cosecha Roja*⁴⁸, aclara los roles de los hijos de Ariel “El Viejo” Cantero, una vez que el padre se alejó de la actividad:

E [entrevistador]: “¿Y ese despliegue por zona Sur cuándo es que se da aproximadamente?”

ST [Silvia Tamous]: Y eso se da ya entrados los 2000 [se refiere a la década] cuando la cocaína empieza a dejar otra plata y cuando estos pibes crecen. [Ellos] toman el mando de la banda de alguna manera. El “Pájaro”, el “Monchi” y el “Guille”, con perfiles totalmente diferentes los tres, son totalmente distintos. Incluso la forma de encarar una banda o de garantizar de alguna manera el poderío de la banda”⁴⁹.

Hecha esta breve caracterización del clan Cantero, a continuación analizaremos – valiéndonos de las entrevistas realizadas y de fuentes secundarias– cómo estaba compuesto en la ciudad de Rosario el conglomerado de actores del *narcomenudeo* en el período aquí delimitado y qué lugar ocupaban “Los Monos” en el mismo. El citado trabajo de Eventon considera que “cuatro o cinco grandes grupos controlan la distribución de drogas ilícitas en Rosario” (Eventon, 2013:2), lo cual pudo corroborarse a través de las entrevistas realizadas. En palabras de Guillermo Camporini⁵⁰, “Los Monos´ eran uno de los cuatro o cinco grupos importantes que operaban en la comercialización de drogas acá en la ciudad de Rosario. A la ciudad te diría que la podríamos haber dividido en una especie de damero: la zona sudeste prácticamente en manos de ellos. La zona sudoeste manejada por otro grupo [no aclara] que ahora también cayó detenido. La zona noreste, está todavía detenido en San

⁴⁶ Con este término habitualmente se alude a la práctica de robar o estafar a un ladrón y/o narcotraficante.

⁴⁷ Entrevista realizada en Agosto de 2016.

⁴⁸ La dirección de internet del portal es <http://cosecharoja.org/>

⁴⁹ Entrevista realizada en Mayo de 2016.

⁵⁰ Entrevista realizada en Julio de 2016. Guillermo Camporini se desempeñó como fiscal en la causa de la justicia provincial 913/02 conocida mediáticamente como “Mega causa Los Monos”.

Isidro el que manejaba aquel sector [Esteban Alvarado⁵¹], que tenía doble negocio: manejaba autos robados y droga. Después estaba Luis Medina, hoy muerto, que manejaba otro sector. O sea eran cuatro o cinco grupos fuertes que manejaban la droga”⁵².

Por su parte, el juez Vienna⁵³ señalaba, al ser consultado al respecto, que “Los Monos´ era una de las bandas más importantes y que operaba en el territorio más grande de la ciudad en ese momento, que después se disputaba con otras bandas que había, que era en Villa Gobernador Gálvez, los Bassi⁵⁴. En el norte de la ciudad siempre se supo que era “Pillin” Bracamonte^{55 56}”. Las citas de ambas entrevistas en este apartado cobran relevancia al estar en sintonía con el trabajo de Eventon (2013), donde se destaca la existencia de varios grupos que “manejaban el territorio” de la ciudad alrededor de la comercialización de drogas ilícitas.

Otro elemento que nos resulta de gran interés reside en la diferenciación entre actores dedicados al *narcomenudeo* y actores con vínculos en la importación o exportación de drogas ilícitas. Cómo veremos, el caso en estudio –“Los Monos”– se inscribe entre actores dedicados a la venta al menudeo de drogas ilícitas. En este sentido creemos pertinente citar un segmento de la entrevista con el periodista Daniel Schreiner: “Los Monos´ fueron consiguiendo –a través de la protección policial– hegemonizar ese negocio; no el de la droga en sí mismo, sino el de cobrarle a todo el mundo *peaje*⁵⁷. Hasta un par de años antes de caer, lo habían logrado hasta [Avenida] Pellegrini, y más allá de la división de la ciudad donde el noroeste le correspondía a Medina y Alvarado y el sur a ellos. No es descabellado pensar que Medina y Alvarado también pagaban por protección. El único que no pagaba

⁵¹ Apodado “el Esteban”, tiene 38 años y es el líder de la banda “Los Rosarinos”. Cayó preso en 2012 acusado de robar autos de alta gama en Buenos Aires y desguazarlos en Rosario. También se lo vincula con el narcotráfico. Información disponible en: <http://www.perfil.com/sociedad/revelan-nombres-y-datos-del-nuevo-mapa-narco-de-rosario-0078.phtml>. Fecha de consulta: 29/06/16.

⁵² Entrevista realizada en Mayo de 2016

⁵³ El juez de instrucción del Poder Judicial de la provincia de Santa Fe, Juan Carlos Vienna, se desempeñó como tal en la causa de la justicia provincial 913/02, conocida mediáticamente como “Mega causa Los Monos”.

⁵⁴ Alusión a la familia Bassi de la localidad de Villa Gobernador Gálvez. Cómo veremos en este capítulo, Luis “el Pollo” Bassi será indicado, en un primer momento, cómo autor intelectual del homicidio de Claudio “Pájaro” Cantero.

⁵⁵ Referente de la “barra brava” del Club Atlético Rosario Central. Para ampliar: <http://www.abogadosrosario.com/noticias/leer/4854-deportaron-jefe-barra-brava-central-andres-pill-lacute-bracamonte.html>. Fecha de consulta: 02/04/16.

⁵⁶ Entrevista realizada en Agosto de 2016.

⁵⁷ Se refiere al cobro de dinero por circular al interior de un territorio determinado.

por protección era Zacarías⁵⁸, que proveía un par de *bunkers* en zona Sur, pero no era lo que se dice un `dueño de territorio`, sino que estaba especializado en la importación de *alita peruana*⁵⁹ y pasta base para cocinar la cocaína acá. En todo este entramado, lo único que surge por afuera y que podría vincularse con algún negocio de exportación podría ser el nombre propio de Medina. Si hablamos de exportación estamos hablando de otra cosa, hablamos de la causa judicial “Peras blancas”⁶⁰, “Carbón blanco”⁶¹, pero en realidad no está acreditado que `Los Monos` tengan que ver, o hayan tenido que ver con sectores de la exportación”⁶².

Silvina Tamous analizó la situación respecto a los actores del *narcomenudeo* en la ciudad, la relación entre ellos y la diferenciación con los exportadores:

E: “¿En cuanto a “Los Monos”, ellos tenían *bunkers* propios y además brindaban servicio de protección a otros vendedores menores?”

ST: Sí, protegían a bandas menores y es como que en ese momento estaba el territorio dividido... Estaba el “Pájaro” en una zona, estaba Medina en otra, en otra zona estaba Alvarado y “Pillín” [Andrés Bracamonte]. Ninguno de éstos es “exportador”. Los exportadores son otros y mueven otra guita. A “Delfín” Zacarías lo agarran cocinando 300 kilos de cocaína pura, eso puesto en Europa es fortuna. Otro actor es Gorosito. Estos son los grandes distribuidores y es fortuna lo que mueven. Los actores del *narcomenudeo* mueven guita, no es que es poca, pero no tiene relación a eso. No se puede comparar”⁶³.

En cuanto a las relaciones entre las bandas, Tamous apuntó que “los Bassi tenían relación con `Los Monos`, o sea, todos mantenían una relación, no es que estaban peleados o estaban en guerra. Convivía en paz toda esa estructura. Eran todos lo mismo, eran una misma banda: `los Paz` importaban la cocaína, `Los Monos` tenían zona Sur,

⁵⁸ “La narcofamilia: fabricaban media tonelada de droga por mes en un *country*”. *La Nación*, 20/10/13. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1630707-la-narcofamilia-fabricaban-media-tonelada-de-droga-por-mes-en-un-country>. Fecha de consulta: 02/04/16.

⁵⁹ Cocaína de alta pureza dedicada a sectores de alto poder adquisitivo.

⁶⁰ Refiere al intento de ingresar a Portugal un cargamento con 1200 kilos de cocaína escondidos en tambores de pulpa de fruta congelada. Más información en: <https://www.fiscales.gob.ar/narcocriminalidad/peras-blancas-condenaron-a-9-y-12-anos-de-prision-a-los-cuatro-acusados/>. Fecha de consulta: 05/05/2016.

⁶¹ Causa vinculada al contrabando de cocaína a Europa. Más información en: <http://www.lanacion.com.ar/1901462-caso-carbon-blanco-el-juicio-por-lavado-de-dinero-sera-en-agosto>. Fecha de consulta: 05/05/2016.

⁶² Entrevista realizada en Mayo de 2016.

⁶³ Entrevista realizada en Mayo de 2016.

principalmente barrio *Las Flores y La Granada*⁶⁴ y “los Bassi” tenían Villa Gobernador Gálvez. A diferencia de otras bandas, ‘los Bassi’ también eran una familia con logística (remises) y protección política, policial y todo lo que se te ocurra”⁶⁵.

Esta caracterización del fenómeno permite distinguir entre actores involucrados en la venta al menudeo de drogas ilícitas y actores relacionados con la exportación de las mismas. Como señala Bergman (2016), según vimos en el primer apartado, estos últimos son los que tienen mayor rentabilidad. No obstante, esta diferenciación no aparece en las caracterizaciones que realizaron los actores del Poder Judicial de la provincia. En el Capítulo 4 observaremos de qué modo problematizó el fenómeno el MS.

También observaremos más adelante el rol de las fuerzas de seguridad respecto a estas divisiones. Sin embargo, es interesante en este pasaje destacar la observación realizada por Silvina Tamous, quién relató cómo, hasta cierto momento, todos estos sectores convivían sin un alto grado de violencia a partir de un mercado que les era rentable a todos y en el que las disputas eran menores. Esta situación pareció cambiar drásticamente –según los relatos de algunos entrevistados, Tamous, Schreiner y Murray⁶⁶– producto de la decisión de sectores al interior de la PSF de modificar el mapa de actores⁶⁷.

Las descripciones y caracterizaciones que los entrevistados realizan de “Los Monos” son interesantes para relativizar uno de los preconceptos mayormente aludidos frente a la “situación del narcotráfico” en la ciudad; aquel que señala que en Rosario se está asistiendo a una situación que tiende a asemejarse a la de Ciudad Juárez en México o Medellín en Colombia –en las décadas del ‘80 y ‘90–. O sea, los que afirman esta situación⁶⁸ intentan asemejar las organizaciones clandestinas de la ciudad de Rosario con los cárteles de fama mundial. En función de los testimonios relevados, el relato de la trayectoria de “Los Monos” no da cuenta de tal nivel de organización y asentamiento, pero sí creemos que puede asemejarse a la situación descrita por el especialista Juan Garzón Vergara –citado

⁶⁴ Barrio del sur de la ciudad, en los alrededores de Circunvalación y Oroño.

⁶⁵ Entrevista realizada en Mayo 2016.

⁶⁶ Juan Patricio Murray se desempeñó como fiscal en el Juzgado N° 2 de la Fiscalía Federal de Rosario, en el año 2012.

⁶⁷ Ahondaremos en este aspecto en el Capítulo 5 del presente trabajo.

⁶⁸ Principalmente medios de comunicación, en la Introducción citamos el informe del programa *Periodismo Para Todos*, de Canal 13 de Buenos Aires y en la misma sintonía fueron las coberturas de algunos medios locales, principalmente *Canal 3* y *La Capital*, como así también la nota del diario *Clarín* titulada “La banda de Los Monos, la banda que aterroriza a Rosario” comentada en el presente capítulo.

por el informe de CELS de 2016–, quien señala que en América Latina las organizaciones criminales “funcionan con una lógica de micro red predatoria, como grupos de individuos que trabajan juntos en un territorio determinado para explotar a otros en beneficio propio, toman provecho de la informalidad y el mercado negro recurriendo tanto a mercados legales como ilegales” (CELS, 2016:97).

“Se matan entre ellos”

La madrugada del 26 de Mayo de 2013, en la puerta del boliche bailable “Infinity Night”, en la vecina ciudad de Villa Gobernador Gálvez, el líder de “Los Monos” recibió un ataque que terminó con su vida⁶⁹. “Pájaro” Cantero bajaba junto a otros tres acompañantes de su auto cuando desde una camioneta Ford *EcoSport* gris, al menos dos personas lo balearon y se dieron a la fuga. Uno de los disparos que recibió fue causante de su muerte al impactar en el corazón. Uno de sus allegados fue herido en la cara y la entrepierna. Este hecho desató una serie de asesinatos y hechos violentos, comenzando por el homicidio del dueño del local bailable donde fue asesinado “Pájaro” Cantero⁷⁰. Luis “Pollo” Bassi⁷¹ fue el primer señalado como responsable intelectual del crimen. Luego del homicidio de “Pájaro” Cantero, comenzó una serie de presuntos ajustes de cuentas en los que resultaron muertos los dos hermanos del “Pollo” Bassi, Leonardo y Maximiliano⁷², y su padre Luis⁷³. Todos fueron ejecutados a balazos en diferentes atentados entre fines de 2013 y octubre del año siguiente en la puerta de la remisería que la familia Bassi poseía en Villa Gobernador Gálvez. Esta secuela de hechos tributó a la concepción de Rosario como “ciudad narco”. En la entrevista realizada con el Dr. Juan Carlos Vienna, el juez caracterizó a estos homicidios como “horno auto-limpiante” aludiendo a que los sectores en disputa

⁶⁹ “Asesinaron de seis balazos al Pájaro Cantero, líder de Los Monos”. *La Capital*, 27/05/13. Disponible en: <http://www.lacapital.com.ar/asesinaron-seis-balazos-al-pajaro-cantero-lider-los-monos-n419297.html>. Fecha de consulta: 01/06/16.

⁷⁰ “Crimen del Pájaro Cantero ya tuvo una fatal secuela”. *El Ciudadano*, 28/05/13. Disponible en: <http://www.elciudadanoweb.com/acribillan-a-dueno-del-boliche-donde-mataron-al-pajaro/>. Fecha de consulta: 30/05/16.

⁷¹ Luis Orlando “El Pollo” Bassi, oriundo de la localidad de Villa Gobernador Gálvez, señalado en las diversas entrevistas como un actor importante del *narcomenudeo* en dicha ciudad.

⁷² “Asesinaron a balazos a otro hermano del Pollo Luis Bassi en Villa Gobernador Gálvez”. *La Capital*, 12/02/14. Disponible en: <http://www.lacapital.com.ar/policiales/asesinaron-balazos-otro-hermano-del-pollo-luis-bassi-villa-gobernador-galvez-n459843.html>. Fecha de consulta: 05/09/16.

⁷³ “Tras ser atacado a balazos, murió el padre de un presunto narco rosarino”. *La Nación*, 22/10/14. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1737655-ataque-con-sello-narco-acribillaron-al-padre-de-luis-pollo-bassi>. Fecha de consulta: 05/09/16.

iban eliminándose entre ellos, señalando diferentes grados de jerarquización según el estrato social perteneciente. Esta caracterización aparecía también de manera recurrente entre las notas de “Policiales” de *La Capital* en términos de “ajustes de cuenta”.

El homicidio de Martín “Fantasma” Paz –ocurrido en 27 de Febrero y Entre Ríos–, como así también el de Maximiliano “Quemadito” Rodríguez⁷⁴ –en la intersección de calle Corrientes y Avenida Pellegrini– generaron una conmoción importante debido a la ubicación céntrica donde se produjeron los hechos. Ya no sólo “se matan entre ellos” sino que además lo hacían en zonas céntricas de la ciudad, ajenas, en principio, a este tipo de prácticas, hecho que aceleró el ingreso de la cuestión a la *agenda pública*.

Tal como hemos señalado en el capítulo precedente, el triple homicidio de Villa Moreno y la denuncia contra el jefe de la PSF fueron los primeros acontecimientos en instalar definitivamente en la *agenda pública* la problemática del narcotráfico. Luego, con la escalada de violencia producto del homicidio del “Pájaro” Cantero, el ingreso de este *issue* en la agenda de gobierno no podía hacerse aguardar.

En igual sentido que el aquí propuesto, la revista *Anfibia* analizó los acontecimientos recién citados en estos términos: “la excusa para que la justicia provincial se pudiera meter en un territorio que no le pertenecía, es decir una investigación por tráfico de drogas, tenía como justificativo el homicidio de Martín “Fantasma” Paz. El joven de 27 años era cuñado del “Pájaro” Cantero, el jefe de la banda ‘Los Monos’. Había sido asesinado en 27 de Febrero y Entre Ríos cuando viajaba en su flamante cupé BMW, que sólo pudo disfrutar una semana, con su mujer y su hija. Si bien la investigación comenzó el día de la muerte del ‘Fantasma’, es decir el 8 de septiembre de 2012, todo pareció activarse mucho después. Es que el 26 de mayo de 2013, en la puerta de un boliche de Villa Gobernador Gálvez, Claudio Ariel Cantero, el ‘Pájaro’, fue asesinado a balazos. La venganza no se hizo esperar y los posibles involucrados, es decir miembros de la banda de Luis ‘Pollo’ Bassi, empezaron a caer como moscas bajo las certeras balas de ‘Los Monos’. La guerra había empezado y la ciudad entraba en pánico. Los crímenes habían dejado la periferia y una bala desviada podría alcanzar a cualquiera. La ciudad narco se instalaba en los medios nacionales y algo

⁷⁴ “Piden 17 años de prisión al acusado de asesinar al “Quemadito” Rodríguez”. *La Nación*, 24/08/16. Disponible en: <http://www.lacapital.com.ar/policiales/piden-17-anos-prision-al-acusado-asesinar-al-quemadito-rodriguez-n1213923.html>. Fecha de consulta: 13/02/17.

había que hacer...Tras el crimen del `Pájaro`, hubo una respuesta violenta: cuatro muertes en dos ataques en las 48 horas siguientes, en avenidas no tan lejanas del centro”⁷⁵.

Las alusiones mediáticas a las que referimos cobran relevancia a partir del rol que “los medios” jugaron a la hora de contribuir a instalar en la *agenda pública* la problemática del narcotráfico, con “Los Monos” como principal exponente. Al respecto, en febrero de 2014, uno de los diarios nacionales de mayor difusión –*Clarín*– titulaba “Droga y crímenes mafiosos: la historia de `Los Monos`, la banda que aterroriza a Rosario”⁷⁶. La nota señala a la banda liderada por el clan Cantero como “el principal grupo narco de la ciudad” con ganancias de \$100.000 diarios. Anteriormente hemos referido a la diferenciación entre *narcomenudeo* y el negocio de exportación-importación de drogas ilícitas, donde la mayor parte de las ganancias del mercado queda en este último sector, con lo cual la caracterización de “principal grupo narco” amerita una mirada más compleja. Sin embargo el interés en citar esta nota –entre otras⁷⁷– radica en la incidencia sobre la conformación de la *agenda pública* a partir de la caracterización de una ciudad “aterrorizada” por una “banda narco”.

Estas caracterizaciones no son propiedad exclusiva de medios de comunicación nacionales. Silvina Tamous realizó una lectura del rol de los medios de comunicación locales de mayor masividad: “existe una serie de circunstancias que se fueron tapando gracias a lo que fue una venta excesiva de lo que era la banda `Los Monos` como el eje del mal y es que tenían determinadas características como para presentarse como el eje del mal: eran los negros desdentados del barrio *La Granada* que tenían plata y eso a la gente le molestaba. Yo no creo que lo que se repudie sea el narcotráfico. Lo que [la población] repudia es que los negros tengan plata, eso molesta en cualquier lugar, hasta con los narcos... Y esa historia de mostrar las cosas que tenían, o sea, lo que habían podido comprar desde una villa, cuando muchos de ellos hace tiempo que no vivían en una villa,

⁷⁵ “Los Monos’: historia de un clan”. Revista *Anfibia*. Disponible en: <http://www.revistaanfibia.com/cronica/los-monos-historia-de-un-clan/>. Fecha de consulta: 05/02/16.

⁷⁶ “Droga y crímenes mafiosos: la historia de `Los Monos`, la banda que aterroriza Rosario”. *Clarín*, 23/02/14. Disponible en http://www.clarin.com/policiales/historia-Monos-banda-terroriza-Rosario_0_1090091141.html. Fecha de consulta: 15/09/16.

⁷⁷ “Autos de lujo y una mansión de tres hectáreas, entre los bienes que le quieren sacar a "Los Monos". *Clarín*, 18/02/16. Disponible en: http://www.clarin.com/policiales/autos-mansion-hectareas-quieren-monos_0_V18ow6Rqx.html. Fecha de consulta: 02/02/17. http://www.clarin.com/policiales/narcotrafico-los-monos-pacto-cantero_0_ByznjoYvXl.html. Fecha de consulta: 11/09/16.

generó todo este morbo, que había que explotarlo a *full*. Hay un relato en el cual en *La Capital* tenés uno de los principales pilares”⁷⁸.

Daniel Schreiner amplió respecto a la caracterización mediática aludida:

E: “Cómo caracterizás el tratamiento mediático, qué rol cumplen los medios hegemónicos de comunicación en el caso “Los Monos”? Creés que eso fue tomado por el Ministerio de Seguridad para tapar la crisis de inseguridad?”

DS [Daniel Schreiner]: Sí, fue absolutamente funcional debido a que hay poderes establecidos que exceden incluso los poderes políticos, y que hubo una decisión editorial de algunos medios de acompañar esta supuesta guerra contra los narcos, los “narcovilleros” sería. Es un acompañamiento de una decisión política, es así, de este momento coyuntural del que estamos hablando donde el gobierno necesitaba una respuesta por el tema Tognoli, y también el tema de inseguridad”⁷⁹.

Retomando las caracterizaciones mediáticas del homicidio de Claudio “Pájaro” Cantero y las culpabilidades señaladas, a diferencia de la hipótesis de *La Capital* señalando la existencia de una disputa entre el sector ligado a Luis “Pollo” Bassi y el clan Cantero, la crónica de revista *Anfibia* apunta que un investigador de la ciudad afirmaba que se llevó a cabo una guerra entre importadores de cocaína –Paz e Isabel “Reina” Quevedo– y los dueños del territorio –principalmente “Los Monos”–. Señalan allí que se suscitó una disputa por el excedente, que comenzaba a ser más grande a partir de la existencia de “cocinas” de clorhidrato de cocaína⁸⁰. Dicha disputa generó el asesinato de Martín “Fantasma” Paz en 2012 y los homicidios posteriores, principalmente el de Claudio “Pájaro” Cantero.

Al ser consultado al respecto, Daniel Schreiner señalaba la modificación que forjó el asentamiento de “cocinas” de pasta base a partir de generar un excedente mucho mayor a las ganancias que el *narcomenudeo* dejaba hasta el momento. Ello generó disputas entre los actores por apropiarse de las crecientes ganancias: “vos al cocinar generás un excedente que es propio, y ese es un fenómeno que se produce al menos una década atrás. Los grupos delictivos de acá comienzan a cocinar y comienza a haber un excedente fenomenal en el

⁷⁸ Entrevista realizada en Mayo de 2016.

⁷⁹ Entrevista realizada en Mayo de 2016.

⁸⁰ “Los Monos’: historia de un clan”. Revista *Anfibia*. Disponible en: <http://www.revistaanfibia.com/cronica/los-monos-historia-de-un-clan/>. Fecha de consulta: 05/02/16.

marco también de una explosión del consumo de drogas. Y el tema del excedente es el que termina explicando también la última guerra narco de los últimos cuatro o cinco años, o sea el que tiene las cocinas tiene el excedente y al “Fantasma” Paz todo indica que lo matan justamente por estar cocinando por cuenta propia más allá de que pudo haber *mejicaneado* algo ahí. Entonces los sectores importadores, no exportadores, terminan enfrentados a tiros, apoyados en gente de territorio, como la gente de Bassi en Villa Gobernador Gálvez y algunos aliados en zona Sur, con ‘Los Monos’, dueños del territorio.

E: La disputa, ¿entre qué sectores era? A quiénes representaban en el negocio del narcotráfico?

DS: Por un lado ‘Reina’ Quevedo y el padre del ‘Fantasma’ Paz y por otro los dueños del territorio, o sea ‘Los Monos’, que en un momento, a partir del ‘Fantasma’, eran como todos socios de un mismo negocio”⁸¹.

Como hemos visto, los relatos de algunos de los entrevistados dan cuenta de una disputa que antes que darse entre “Los Monos” y “los Bassi” –cómo mediáticamente se enfatizó–, sería entre los dueños de territorio –“Los Monos” – y los importadores –Paz, “Reina” Quevedo– amparados ambos grupos por distintos sectores de la policía. Como hemos señalado, la división de la PSF que llevó adelante el grueso de la investigación por fue “Judiciales”. Sus integrantes recibieron un gran número de críticas, al igual que el juez Vienna por diversas irregularidades. Incluso algunos de sus miembros están procesados por diversos delitos cometidos mientras investigaban el caso de Los Monos. En una causa de Isabel “Reina” Quevedo, agentes de la jerarquía de la división Judiciales de la PSF fueron procesados.⁸²

Observamos, a su vez, que esta versión no surge en las entrevistas de actores del Poder Judicial provincial, donde la referencia es a una disputa entre los cuatro o cinco grupos que manejaban el negocio de la venta al menudeo. La relación entre las diferentes lecturas que se realiza del fenómeno y su tratamiento en el ámbito judicial es un tema que excede los objetivos de la presente tesina⁸³. Creemos, a su vez, que el accionar del Poder

⁸¹ Entrevista realizada en Mayo de 2016.

⁸² Al respecto puede consultarse la nota del Diario “El Ciudadano” del día 27 de Agosto de 2014. Disponible en línea en: <http://www.elciudadanoweb.com/caso-reina-quevedo-confirman-procesamientos/> Fecha de consulta: 6 de Julio de 2017.

⁸³ Una serie de notas periodísticas y algunas de las entrevistas realizadas daban cuenta de cierta animosidad del juez de la denominada “Mega causa Los Monos” favoreciendo a al sector de Luis Paz.

Judicial merece la atención a la hora de pensar investigaciones académicas motivadas a problematizar la relación entre diferentes agencias estatales y el fenómeno del narcotráfico.

Cómo corolario del presente capítulo, nos parece conveniente resaltar la importancia de distinguir entre actores del *narcomenudeo*, actores ligados a la importación y aquellos dedicados a la exportación al interior del complejo de actores que se inscriben en el narcotráfico en la ciudad de Rosario. Los relatos recabados en las entrevistas realizadas –sumados a lecturas de fuentes secundarias– nos llevan a situar a “Los Monos” entre los actores del *narcomenudeo*, estableciendo puntos de ventas –los denominados *bunkers*–, como así también brindando servicios de protección a otros actores menores en la venta al menudeo. En la mayoría de los relatos, la banda liderada por el clan Cantero aparece como uno de los principales, sino el principal, actor del *narcomenudeo* en la ciudad de Rosario, con control del territorio del sudeste rosarino, expandiéndose a otras zonas –principalmente luego de que Medina se retirara de la ciudad, lo que desembocó en ulteriores disputas violentas–.

La serie de homicidios que se desató –especialmente luego del crimen de Claudio “Pájaro” Cantero– son en buena medida resultado de un negocio que generaba márgenes de ganancia desconocidos hasta el momento. Ello no debe perder de vista el reparo a la hora de asociar la creciente tasa de homicidios con el narcotráfico. Atribuir única o principalmente a este fenómeno el crecimiento de la violencia encapsulada en ciertos barrios es una simplificación. Cómo señalamos en la Tabla N° 1 presentada en la Introducción, entre los años 2010 y 2014 la tasa de homicidios del Departamento Rosario creció exponencialmente más que duplicándose el número de homicidios. Si bien la presencia de grupos dedicados al *narcomenudeo* desempeña un papel en el aumento de estos crímenes, son centrales otros factores habitualmente relegados. Entre ellos las relaciones cotidianas violentas entre jóvenes, la gran circulación de armas (al respecto observamos que durante el 2014 se realizaron 560 denuncias por robo o extravío de armas de fuego en toda la provincia, de las cuales 110 pertenecían a policías santafesinos)⁸⁴.

El análisis del caso “Los Monos” da cuenta de una situación en la que la *agenda pública*, teñida por un fuerte impulso mediático, conformó al narcotráfico como una

⁸⁴Nota de Rosario 12 “La policía "perdió" 100 armas en un año. Publicada 18 de Enero de 2015. Disponible en línea: <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/10-47581-2015-01-18.html> Fecha de consulta: Septiembre de 2016.

cuestión merecedora de interés por parte de las autoridades gubernamentales, presentándola como causa fundamental de problemáticas como la seguridad y la violencia urbana. Lo reseñado se ajusta a lo sostenido por Aguilar Villanueva, para quien “cuanto más amplio sea el público al que se ha expandido una cuestión, mayor será la probabilidad de que presione efectivamente al gobierno y se coloque en la agenda formal” (Aguilar Villanueva, 1993:36). Ello condicionó al menos algunas de las problematizaciones e intervenciones del MS en relación al *narcomenudeo*.

Capítulo 4. Del delito federal al “combate al narcotráfico.” Ministerio de Seguridad y *narcomenudeo*

El capítulo que aquí comienza tiene por objetivo analizar el modo en que el MS problematizó e incorporó en la *agenda gubernamental* la cuestión narcotráfico. La formulación de la política pública en relación a dicho fenómeno atravesó diferentes momentos. En primera instancia la postura del MS estuvo atravesada por destacar el carácter federal del delito y resaltar la competencia de las esferas nacionales del Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

Luego de la persistencia del tema en la *agenda pública* vemos aparecer un segundo momento caracterizado como “combate al narcotráfico” cuyo principal rasgo pasó por el derribo de bunkers y el impulso de la causa judicial llevada adelante el juez Juan Carlos Vienna por el asesinato de Martin “Fantasma” Paz. En este sentido observaremos cómo la persistencia del tema en *agenda pública* y la coyuntura crítica ejercieron cierta influencia en el modo en que el MS incorporó a la *agenda gubernamental* la problemática. El homicidio de Claudio “Pájaro” Cantero, líder de “Los Monos”, fue uno de los elementos que catalizó que la política pública fuera incorporada en tanto “combate al narcotráfico”. En el presente capítulo se da cuenta del carácter ambivalente de las políticas de seguridad del ministerio: por un lado, aceptar que el Estado no puede controlar todos los elementos del delito pero por otro, la necesidad de mostrar a la sociedad que se está actuando enfáticamente en la materia.

Un exhaustivo repaso de los posicionamientos públicos realizados por las autoridades del MS a partir del año 2012 –año en que la cuestión narcotráfico se instala definitivamente en la *agenda pública*–, sumado a la lectura recabada en entrevistas a otros actores claves del caso “Los Monos”, nos permite observar la existencia de dos momentos respecto a la problemática en cuestión.

La toma de posición en la *agenda gubernamental* por parte del MS y de otros funcionarios de primera línea del gobierno del Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS) respecto a la *cuestión* narcotráfico tuvo una primer postura relacionada con resaltar el carácter federal del delito y, por consiguiente, la falta de competencia para intervenir sobre el mismo. Los tomadores de decisiones del gobierno del FPCyS sostuvieron que el narcotráfico era un delito federal, y por ende era de competencia del Poder Judicial Federal

y el Poder Ejecutivo Nacional, a través del control de las fronteras y control del espacio aéreo. Así, por ejemplo, el Secretario de Seguridad Pública, Matías Drivet, señalaba que “sin control del espacio aéreo no vamos a tener control sobre el narcotráfico”, destacando que el mismo es “un delito federal” y que el rol de las brigadas de la PSF al respecto será “en todo caso acompañar y complementar el trabajo federal”⁸⁵.

En sintonía con las declaraciones de Matías Drivet, el por entonces Ministro de Seguridad, Raúl Lamberto, al ser consultado sobre posibles vínculos entre la PSF y actores del narcotráfico –a partir de declaraciones de Marcelo Saín– señalaba que “a Saín lo respeto porque sé que es un sociólogo que conoce la materia, pero creo que también él es diputado de una fuerza política y daría la sensación que ha hecho un análisis más político que técnico, porque inclusive es parcial, porque hay materias como el narcotráfico que involucran a la provincia como colaboradora, pero son responsabilidad directa del gobierno federal, porque así lo dice la ley. Entonces, me parece que ese tipo de análisis no ayuda, yo creo que tampoco ayuda porque desde el punto de vista del personal policial se involucra genéricamente, y me parece que hace falta, si hay hechos de corrupción o de connivencia policial, focalizarlos. Esto tiene que quedar claro: este gobierno tiene una honorabilidad absoluta, no tiene ninguna connivencia con las fuerzas policiales, no fue parte de ninguna caja policial (si es como se dice)”⁸⁶.

La competencia federal respecto al narcotráfico aparece destacada en numerosas declaraciones públicas vertidas a lo largo del año 2012, tanto por Raúl Lamberto⁸⁷ como por el mismo Gobernador Antonio Bonfatti⁸⁸.

⁸⁵ Declaraciones del Secretario de Seguridad Pública en el programa de televisión *Los Olvidados*, diciembre de 2012. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Qpuf5an-dUU>. Fecha de consulta 02/05/16.

⁸⁶ Declaraciones de Raúl Lamberto en el programa televisivo *Código Binario*, octubre de 2012. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=4Iq-0R6WHLE>. Fecha de consulta: 02/05/16.

⁸⁷ *La Capital*, 03/09/12. Disponible en <http://www.lacapital.com.ar/lamberto-el-narcotrafico-es-un-delito-federal-donde-somos-una-fuerza-colaboracion-n359425.html>. Fecha de consulta: 11/05/16. Asimismo, <http://www.lacapital.com.ar/un-pedido-descomprimir-el-escandalo-n536018.html>. Portal de noticias de Santa Fe “El consultor Web”: 24 de Octubre de 2012 <http://www.elconsultorweb.com/asumieron-nuevas-autoridades-en-el-ministerio-de-seguridad/68472.html>. Fecha de consulta: 02/05/16.

⁸⁸ *La Capital*, 27 de Enero de 2013 (<http://www.lacapital.com.ar/bonfatti-el-narcotrafico-es-un-delito-y-una-responsabilidad-que-competen-todos-n425834.html>). Portal de noticias “Ambito.com”: 12/11/12 (<http://www.ambito.com/662905-bonfatti-volvio-a-culpar-a-garre-por-el-narcotrafico-en-la-provincia-de-santa-fe>). *El Ciudadano*, 30/01/13 (<http://www.elciudadanoweb.com/bonfatti-y-binner-denunciaron-una-embestida-politica-de-la-rosada/>) Fecha de consulta: Junio 2016

En este sentido parece necesario que nos adentremos por un momento en la legislación y las competencias pertinentes, elementos a los que apelaron las autoridades del MS para argumentar su no intervención al respecto. El 9 de septiembre de 1989 se aprobó la ley nacional –hoy vigente– N° 23737 que tipifica los delitos que van desde la producción y venta hasta el consumo de estupefacientes. Por esta ley, los delitos relacionados con la producción, distribución y comercialización de sustancias psicoactivas prohibidas son considerados delitos federales. Al respecto la ley tipifica las siguientes acciones: “Artículo 5°: será reprimido con reclusión o prisión de cuatro a quince años y multa [...] el que sin autorización o con destino ilegítimo: a) siembre o cultive plantas o guarde semillas utilizables para producir estupefacientes o materias primas o elementos destinados a su producción o fabricación; b) produzca, fabrique, extraiga o prepare estupefacientes; c) comercie con estupefacientes o materias primas para su producción o fabricación o los tenga con fines de comercialización, o los distribuya, o dé en pago, o almacene o transporte; d) comercie con planta o sus semillas, utilizables para producir estupefacientes, o las tenga con fines de comercialización, o las distribuya, o las dé en pago, o las almacene o transporte; e) entregue, suministre, aplique o facilite a otro estupefacientes a título oneroso. Si lo fuese a título gratuito, se aplicará reclusión o prisión de tres a doce años y multa [...]”⁸⁹.

La denominada “ley de estupefacientes” implica la competencia del Poder Judicial Federal en relación al abordaje de los delitos tipificados en dicha ley. Por otra parte, todas las policías provinciales –esté desfederalizada o no la citada ley⁹⁰– tienen áreas de drogas. En el caso de la PSF, hasta 2009 dicha competencia recaía en la sección Drogas Peligrosas, actualmente denominada Dirección General de Prevención y Control de Adicciones (DGPCA). Esta dirección de la PSF debe trabajar con los juzgados federales competentes. Se instituyó en 1989 para trabajar en el “asesoramiento, coordinación y control sobre las acciones de prevención y represión relacionadas con las conductas ilícitas sobre

⁸⁹ Disponible en línea: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/138/texact.htm>. Fecha de consulta: 12/06/16.

⁹⁰ La ley N° 26052 permite la desfederalización parcial de la competencia penal en materia de estupefacientes. En las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y La Rioja la ley de drogas es de competencia jurídica provincial en algunos casos, principalmente los ligados a la venta al menudeo. Al respecto consultar: http://www.fiscales.gob.ar/narcocriminalidad/wp-content/uploads/sites/6/2014/04/Informe_Ley_de_Desfederalizaci%C3%B3n.pdf. Fecha de consulta: 12/06/16.

estupefacientes, así como para actuar de auxiliar de la Justicia Federal en la investigación y represión de estos delitos” (Cuenca y Sokol, 2009:82).

Sin embargo, no es objetivo de este trabajo adentrarse en la discusión respecto a la competencia en relación al narcotráfico. Como señalan muchos analistas de políticas públicas –como Meny y Thoenig u Oszlak y O’Donnell–, la no decisión sobre una determinada *cuestión* implica también una toma de posición estatal al respecto.

Resulta interesante que la persistencia en la *agenda pública* de la problemática del narcotráfico como un asunto merecedor de atención por parte de las autoridades provinciales, condujo a que las mismas tomaran cartas en el asunto incorporando en la *agenda gubernamental* la cuestión narcotráfico en términos de “combate al narcotráfico”. Cobb y Elder (1983) definen las condiciones necesarias y suficientes para que un tema o un problema sean incluidos en una agenda gubernamental. Al respecto señalan que “el tema o el problema debe ser competencia de las autoridades públicas en general, o de una autoridad pública particular. La competencia no debe ser aquí interpretada en su sentido puramente jurídico o institucional, sino en una perspectiva más amplia. La acción política a veces observable en el momento de la inclusión en agenda, consiste precisamente en poner en tela de juicio la cartera de tareas que competen a la autoridad pública” (Cobb y Elder, 1983:115). No es entonces la pertinencia jurídica o institucional la que determinará el ingreso a la agenda gubernamental de la temática narcotráfico, sino el hecho de que “a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental” (Cobb y Elder, 1983:115). Como observaremos –a partir del análisis de las entrevistas realizadas y las declaraciones públicas de autoridades del MS–, podemos afirmar que junto al posicionamiento que sostenía la competencia federal en relación al narcotráfico comenzó a aparecer una toma de posición por parte de las autoridades del MS orientada al “combate al narcotráfico”. En otras palabras, el MS progresivamente fue abandonando –por ineficaz– el argumento anclado en el carácter federal del narcotráfico para dar lugar a otro tipo de intervenciones, pretendidamente más activas para el tratamiento de la cuestión.

Como hemos señalado al comienzo de este capítulo, notamos distintos momentos con posicionamientos disimiles desde el MS en relación a la temática del narcotráfico. Creemos necesario complementar el análisis de políticas públicas con miradas provenientes desde la

Criminología a fin de hallar otras explicaciones posibles a los virajes en señalados. Al respecto, observamos cómo las posturas del MS pueden ser pensadas en relación a la caracterización que David Garland realiza de las políticas en materia de seguridad⁹¹. Este autor afirma que las mismas son generalmente ambivalentes, oscilando entre la *adaptación* y la *negación*. El autor parte de la consideración que indica que se ha erosionado el mito de que el Estado soberano cuenta con todas las posibilidades de generar el orden y acabar con el delito. Ante ello, “el dilema para las autoridades gubernamentales radica en que se dan cuenta de la necesidad de abandonar su pretensión de ser los proveedores fundamentales y efectivos de la seguridad y del control del delito, pero también son conscientes que los costos políticos de semejante abandono serían desastrosos” (Garland, 2005:189). Así, la respuesta de las autoridades gubernamentales oscila entre la adaptación y la negación de dicha realidad.

Como se ampliará en el capítulo siguiente, el discurso del MS anclado en una impronta democrática y participativa de la seguridad, con control civil sobre la PSF y la creación de policías de proximidad, puede enmarcarse en la propuesta de *adaptación* de Garland (vale recordar, el Estado acepta la imposibilidad de abordar las múltiples dimensiones del delito). La misma se irá alternando con políticas de seguridad de “combate al narcotráfico” que pretenden restaurar el mito del Estado soberano con capacidad de garantizar el orden y la seguridad. Más adelante veremos cómo esto juega en los diferentes posicionamientos del MS en relación al narcotráfico.

Aguilar Villanueva (1993) señala que, en ocasiones, acontecimientos sociales conflictivos sirven como “mecanismos de disparo” o “iniciadores” para que determinados temas se conviertan en *asuntos* de interés gubernamental. La toma de posición e inclusión en la *agenda gubernamental* del “combate al narcotráfico” surge luego de una serie de sucesos violentos que se suscitan en respuesta al asesinato de Claudio “Pájaro” Cantero a mediados de 2013. Este hecho actuó como “iniciador” del segundo momento que señalamos.

Al respecto, el Juez Vienna en la entrevista realizada señalaba que “cuando matan al Pájaro Cantero, al otro día matan a quien era el dueño del boliche...Demarre y matan al

⁹¹ Si bien Garland analiza la situación de control del delito en EEUU creemos que brinda herramientas interesantes que permiten pensar el caso en cuestión.

otro día a quien era la madre de Milton César, al marido, al hermano. Matan a tres o cuatro. Eso hace que el Ministro Lamberto se desespere, porque dice `esto se tornó incontrolable´ y ahora ya si bien seguía siendo `autolimpiante´ [se refiere a la idea de que “se matan entre ellos”], ahora pagaba con la vida gente que no tenía nada que ver”⁹²

“E: Recién usted relataba cómo el homicidio de Cantero despertó la alarma del Ministerio de Seguridad

JV [Juez Vienna] Claro, despierta el poder político porque dice `esto pone en juego nuestra credibilidad´... Se vinieron a sentar conmigo, y les dije `bueno, pero esto que yo tengo acá, que son las investigaciones previas, todavía estaba todo atado con alambre, atado con alambre me refiero que todavía no estaba todo armado como para cerrarlo... Y ahí nos decidimos a dar un golpe, digamos, a hacer un allanamiento”⁹³

Vienna se refiere a los allanamientos realizados de manera conjunta en propiedades del clan Cantero, de las cuales participaron el Gobernador Bonfatti, el Ministro de Seguridad Lamberto, el fiscal Camporini y el juez Juan Carlos Vienna⁹⁴.

A partir de la situación “iniciadora” relacionada con los homicidios desatados luego del asesinato de Claudio “Pájaro” Cantero, el MS define la cuestión narcotráfico en términos de “combate contra el narcotráfico”, incorporándola simultáneamente en su agenda de gobierno. Este viraje, motivado por la conveniencia de exhibir un rol más activo en función de la urgencia de la coyuntura, tuvo dos arietes. Por un lado, el impulso de la causa judicial encabezada por el juez Juan Carlos Vienna y por otro, una política de derrumbe de puesto de ventas de drogas ilícitas, los denominados *bunkers*.

Las declaraciones públicas de las autoridades del MS también expresaban la participación conjunta con el Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe en la investigación llevada a cabo por el juez Vienna contra el clan Cantero. En una entrevista televisiva con Alejandro Grandinetti en julio de 2013, Raúl Lamberto –luego de ser consultado por la colaboración en dicha causa– sostenía que “*tenemos que trabajar en conjunto* con los fiscales, con los equipos que ha dispuesto la Corte y el propio MS, para que trabajen sobre

⁹² Entrevista realizada en Julio de 2016.
⁹³ Entrevista realizada en Julio de 2016.
⁹⁴ Se pueden observar imágenes de los allanamientos conjuntos en la cobertura de los diarios. Por ejemplo, *Página/12*, 15/06/13. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/9-39320-2013-06-15.html>. Fecha de consulta: 10/04/17.

toda la actividad probatoria. Estamos en este camino. Creo que es un hecho muy importante, le diría muy emblemático, porque acá estábamos sobre temas de una alta violencia con muchos muertos, gente herida, barrios afectados, lo cual traía consecuencias que cada día iban creciendo. Entonces esta decisión muy fuerte, primero de un juez, que es el Doctor Vienna, de un procurador de la Corte, que es el Doctor Barraguirre, de los fiscales que intervienen, y por supuesto del Ministerio de Seguridad y de la Policía de la Provincia, en particular una decisión que toma el Jefe de la Policía que es designar un grupo de investigadores para que tomen el tema [para su seguimiento]. Esto ha permitido resultados muy importantes. Todavía queda muchísimo [por hacer]. Y sí, yo creo que sí, que se trata de una de las causas más importantes que hay en el país”⁹⁵ (cursivas nuestras).

El relato de Lamberto se encuentra en sintonía con las opiniones recabadas en las entrevistas con el fiscal Camporini y el juez Juan Carlos Vienna respecto a la “situación iniciadora” producto de los tiroteos que se dieron luego del homicidio de Claudio “Pájaro” Cantero. El grupo de investigadores al que refiere Lamberto es la División Judiciales de la PSF. Es el sector de la PSF que coordinó las acciones y allanamientos realizados con el juez de la causa. Si bien en los capítulos tres y cinco observamos más en detalle el rol jugado por esta división, vale destacar que dos años después el mismo MS ordenó pasar a relevo la cúpula de esta división⁹⁶ luego de que sus miembros –la mayoría de ellos provenientes de la sección Drogas Peligrosas– se encontraran implicados en causas judiciales de organizaciones dedicadas al *narcomenudeo*⁹⁷.

Daniel Schreiner, dio su parecer respecto a la actuación conjunta entre el MS y el Poder Judicial provincial en torno al caso “Los Monos”: “fue evidente que hubo una puesta en escena política, como respuesta a lo que significó el encarcelamiento de Tognoli, en medio de la lucha entre socialistas y kirchneristas, Nación–Provincia. Lo que tuvieron a mano, en la desesperación, después del crimen del ‘Pájaro’ Cantero, fue esta investigación incipiente –que apenas llevaba poco más de un mes– basada en escuchas, más allá que la

⁹⁵ Entrevista realizada en el año 2013. Disponible en línea: <https://www.youtube.com/watch?v=4Iq-OR6WHLE>. Fecha de consulta: 10/08/16.

⁹⁶ Disponible en: http://www.ellitoral.com/index.php/id_um/99539-relevaron-a-la-cupula-de-la-division-judiciales-de-la-policia-de-rosario y <http://www.diariocruzdelsur.com.ar/noticia/noticia/id/16434>. Fecha de consulta: 15/03/16.

⁹⁷ Disponible en: <http://www.elciudadanoweb.com/caso-reina-quevedo-confirman-procesamientos/> Fecha de consulta: 22/08/16.

labor de inteligencia de ellos fuera la misma que podría hacer cualquiera. Cualquier policía que más o menos conociera el bajo mundo -sobretudo vinculado con las drogas pero no solo eso-. Implicó una ofensiva que se hizo a los ponchazos, con una investigación que en sede federal tardaría un año. Acá una investigación de un mes dejó abierto un montón de flancos, en medio también de una disputa, no solo de kirchnerismo contra socialismo, sino de la justicia federal contra la justicia provincial, y cada uno alineado en diferentes lugares. Y la cuestión de la competencia se terminó a merced de un acuerdo que el fiscal de casación, inesperadamente para todo el mundo, termina desistiendo de reclamar esa competencia a merced de un acuerdo político.

El contexto de situación crítica en materia de seguridad –referido en la Introducción y Capítulo 2 de este trabajo– generó una fuerte presión desde la agenda pública demandando la intervención gubernamental. El posterior proceso decisional llevado adelante por el MS estuvo caracterizado por dicha urgencia. La problematización, puesta en agenda gubernamental y toma de decisión en términos de “combate al narcotráfico” estuvo regida por esta coyuntura crítica y conllevó un proceso decisorio cambiante, orientado por la necesidad de mostrar resultados positivos a la ciudadanía. En términos de Garland, este viraje implicó un reforzamiento de las posturas de “negación histórica y reactivación del viejo mito del Estado soberano”, focalizadas en mayor castigo expresivo, autoritario y represivo. Advierte Garland que “al mismo tiempo que la ‘máquina administrativa’ del Estado ha tratado de adaptarse a sus límites y terminar con las realidades que le generaban malestar, el ‘brazo político’ del Estado se ha comprometido frecuentemente con una forma de ‘negación’ que se manifiesta cada vez más histórica” (Garland, 1997:103). Se trata en este caso de intentos de evadir el dilema, “particularmente por parte de los funcionarios electos, que juegan cada vez más un papel importante en el diseño de las políticas de control del delito” (Garland, 1997:189). Como continuaremos observando, el viraje a partir de la coyuntura crítica y la presión de la agenda pública, llevó a que las políticas de seguridad se enfoquen en mostrarse “duros contra el delito” a partir de transmitir a la sociedad que algo se está haciendo en relación a ese delito, en este caso el *narcomenudeo*.

Tanto la designación del grupo de investigadores de la PSF –que luego será desplazado por estar involucrado en actividades de *narcomenudeo*– como el impulso de la causa judicial –donde el juez de la misma señalaba el estado incipiente que tenía la

investigación– dan cuenta de la instancia de “ensayo y error” característica de dicho proceso.

La situación de disputa entre diferentes actores estatales marcada por el periodista Schreiner en la entrevista realizada parece ser otro elemento que denota el carácter de urgencia que atravesó el proceso de toma de decisiones alrededor de la problemática del narcotráfico. El enfrentamiento entre el gobierno nacional y el gobierno provincial delimitaba la posibilidad de coordinar políticas públicas a mediano y largo plazo. Se manifiesta entonces la característica contingente e inestable de la instancia de toma de decisiones (Fernández, 2005). Dichas disputas actuaron como limitante para definir cursos de acción por parte del MS.

El relato del fiscal Guillermo Camporini da cuenta de su percepción en relación a las disputas entre los actores del poder judicial:

E: ¿La Justicia Federal que decía?

GC: [Guillermo Camporini] “Ustedes se nos están metiendo”. Ellos [la Justicia Federal] decían que nosotros, con esas cosas [la causa a cargo del Juez Vienna], le estábamos arruinando las investigaciones profundas que ellos hacían. Ellos decían: “ustedes hacen caer un kiosco, dos kioscos, me detienen tres pelagatos y secuestran dos kilos de cocaína y diez de marihuana. Nosotros eso ya lo tenemos localizado”. Ellos decían: “nosotros ya estamos investigando y ustedes nos hacen ese procedimiento y nos arruinan de poder saber quién es el `dueño´ de ese *bunker*, quién le provee, de donde viene la droga”. Ese era el argumento de ellos. ¿Cuál era la respuesta nuestra? “Está bien, ustedes dicen que nosotros estamos arruinando pero: primero, no vemos nada de lo que ustedes hacen y segundo, esto es como lo que dice un viejo dicho...si a vos se te está quemando... (es una broma que se hace respecto de las distintas corrientes psicológicas) viste que vos tenés los freudianos, los lacanianos, los inductistas, los conductistas, etcétera. Entonces vos vas a un freudiano por ejemplo y le decís `mire se me está quemando mi casa´ ¿Qué te dice? `Bueno, a ver Javier acuéstese y vamos a hablar... A ver... usted realmente por qué piensa que se puede estar incendiando? ¿Será que su madre es descuidada y a lo mejor usted tiene algún problema con su madre?’ En cambio, el conductista o el inductista te dice `bueno, mirá, vamos a hacer una cosa... Vamos a apagar el fuego y después nos sentamos a ver qué miércoles fue lo que lo generó´. Nosotros lo que decíamos era “muchachos acá se nos está incendiando la

ciudad, se están matando, se están pegando tiros por todos lados porque cada uno quiere ocupar espacio. Entonces tenemos que hacer algo, tenemos que dar una respuesta, porque la sociedad lo está reclamando”⁹⁸.

Si bien no es el accionar del Poder Judicial el sentido que orienta nuestro trabajo, el impulso de los allanamientos por parte del MS anteriormente señalado, da cuenta del accionar conjunto con estos sectores del Poder Judicial de la Provincia. En este sentido el relato de Camporini nos parece de suma importancia para analizar el carácter contingente del proceso de toma de decisiones alrededor del denominado “combate al narcotráfico”.

El contexto crítico en materia de seguridad –con las consecuentes demandas por parte de la ciudadanía– sumado a una serie de disputas entre distintos actores estatales (MS, Poder Judicial provincial y federal, etcétera), aparecen como factores que dan cuenta del carácter de urgencia del proceso de toma de decisión del MS y el consecuente “combate al narcotráfico”, atravesado por una serie de prácticas de tipo “ensayo y error” a partir de la necesidad de mostrar voluntad política ante la persistencia del *issue* en la *agenda pública*. Este nuevo posicionamiento del MS se realizó siguiendo en parte caracterizaciones que hicieron los medios masivos de comunicación en las que se presentaba al clan Cantero y a los “soldaditos” como figuras paradigmáticas del narcotráfico –cuando, como hemos observado en el Capítulo 3, propiamente son actores del *narcomenudeo*–. Podría aventurarse inclusive que el MS se montó sobre el tratamiento mediático de la cuestión narcotráfico sin cuestionarlo, aceptando ese “otro” que los mismos medios presentaban como responsable/culpable de la crítica situación social.

Ello lo continuamos analizando en el próximo apartado.

Demoliendo Bunkers

En este segundo momento que señalamos, donde el tema narcotráfico fue definido en términos de “combate”, comenzó a observarse un trabajo en conjunto entre el MS –principalmente desde la Secretaría de Seguridad Comunitaria (SCC) con Ángel Ruani a la cabeza– y la Municipalidad de Rosario (la Secretaría de Control Urbano principalmente) donde se realizó una serie de acciones destinadas a derrumbar sitios de venta fija de drogas,

⁹⁸ Entrevista realizada en Junio de 2016.

los denominados *bunkers*⁹⁹. Ángel Ruani, en notas televisivas señalaba que “con la modalidad política que se ha tomado, definiciones del MS de la Provincia, el Gobierno de la Provincia de Santa Fe y la Intendencia, ésta sería la décima segunda [demolición] que hacemos en conjunto [...] Si no se hace esto, se instalan en el lugar en quince o veinte días” (Ruani, Diciembre de 2012)¹⁰⁰

Según los fiscales federales intervinientes en la ciudad de Rosario, esta práctica habitual impedía realizar investigaciones que puedan desentrañar eslabones superiores del *narcomenudeo*. En una carta enviada al Ministro Lamberto en mayo de 2013, cinco fiscales federales reclamaban por los escasos recursos –humanos y materiales– destinados a la Dirección General de Prevención y Control de Adicciones de la PSF, a la vez que cuestionaron la política de demolición de *bunkers* ya que “aborta operaciones contra eslabones más importantes”¹⁰¹.

En octubre de 2012, *Página/12* reveló una investigación en la cual la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) solicitaba la detención del jefe de la policía santafesina involucrándolo con un hecho en el que evitaba la detención de un narcotraficante que estaba siendo investigado. Esto despertó una considerable sospecha sobre el desenvolvimiento de la PSF en relación con algunos delitos complejos y el rol del MS de la provincia. Como respuesta, empezó a consolidarse una política del MS en la que el discurso del combate al narcotráfico iba acompañado en los hechos por una desfederalización “ad hoc” o “de facto” de la persecución de delitos relacionados con la narcocriminalidad (Mistura, Font, Cozzi y Marasca, 2014), lo que implicó combatir a eslabones inferiores o intermedios del comercio de drogas ilícitas sin afectar el negocio de los sectores empresariales del rubro. La urgencia por demostrar el trabajo de la PSF y el MS en el “combate al narcotráfico” llevó incluso a que se derribara en dos ocasiones el mismo *bunker* destinado a la venta de drogas, evidenciando cierta priorización del efecto comunicacional y mediático por sobre las tareas de inteligencia y desmantelamiento de las

⁹⁹ Las demoliciones de los *bunkers* fueron televisadas. Ver en línea: a) <https://www.youtube.com/watch?v=9Iab-fLKuw>; b) <https://www.youtube.com/watch?v=oIVKOV9Kxs>; c) <https://www.youtube.com/watch?v=bQEVYsrniiM>; d) <https://www.youtube.com/watch?v=568Fx59DHmw>. Fecha de consulta: 16/10/16.

¹⁰⁰ Declaración realizada el 3 de Diciembre de 2012 en nota hecha por el canal “Somos Rosario”. Disponible en línea: <https://www.youtube.com/watch?v=oIVKOV9Kxs>;

¹⁰¹ *Página/12*, 05/05/13. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/9-38744-2013-05-05.html> Fecha de consulta: 07/07/16.

redes y los actores dedicados al comercio y producción de dichas sustancias psicoactivas. “Lo que apareció como novedoso –y constituye el fenómeno que marcamos como desfederalización “ad hoc”, es la manera en que [los operativos] fueron avalados y aprovechados mediáticamente en conferencias de prensa por el Ministro de Seguridad, integrantes de su gabinete u otras autoridades provinciales” (Mistura, Font, Cozzi y Marasca, 2014:8).

El discurso de “guerra” o “combate” al narcotráfico fue contrastado por una realidad en la que los desmantelamientos de *bunkers* y operativos policiales centraron su atención en el *narcomenudeo*, sin avanzar en el desmantelamiento de las estructuras empresariales del narcotráfico que actúan exportando –principalmente cocaína– hacia Europa o Estados Unidos, vinculándose en operaciones comerciales y financieras de lavado de activos.

Si en el Capítulo 3 distinguimos los fenómenos del narcotráfico y del *narcomenudeo* y presentamos interpretaciones existentes en torno al caso “Los Monos” como estereotipo de “narco”, en el Capítulo 4 observamos cierto reflejo de algunas de estas caracterizaciones por parte del MS.

La problematización alrededor de la cuestión del narcotráfico realizada por el MS no logró (o no se propuso) diferenciar entre los actores existentes. Las intervenciones concretas realizadas en lo que –siguiendo al informe de Font, Cozzi, Marasca y Mistura (2014)– se denominó “desfederalización ad hoc”, tenían como principales objetivos los eslabones inferiores del *narcomenudeo*. A nuestro entender, este modo de intervenir dio cuenta nuevamente del carácter contingente que anteriormente atribuíamos al proceso de toma de decisiones encabezado por el MS. La urgencia por intervenir rápidamente ante la “presión” proveniente de la *agenda pública* y la necesidad de presentar resultados en materia de la “cuestión narco”, tuvo como consecuencia perseguir a los eslabones del *narcomenudeo*. Como hemos señalado, no se percibe que se haya realizado una distinción entre lo que aquí denominamos *narcomenudeo* y el fenómeno del narcotráfico.

La forma en que desde el MS se problematizó al *narcomenudeo* como “combate al narcotráfico” expresó la necesidad de mostrar efectividad frente a la sociedad, evidenciando la ambivalencia de las políticas de seguridad anteriormente señalada.

La construcción de un *otro* (elaborada en la agenda pública) fácilmente construible como peligroso o amenazante para la sociedad, se reflejó en la problematización del MS.

Continuando en la línea argumentativa de Garland, observamos que esta estrategia le permite a los sectores políticos mostrar que “algo se está haciendo” con el delito, frente a las presiones provenientes de los medios de comunicación y la indignación social: “un espectáculo de fuerza punitiva contra ciertos individuos es utilizado para reprimir cualquier tipo de reconocimiento de la incapacidad del Estado para controlar el delito en niveles aceptables. Una predisposición a impartir castigos severos a los delincuentes, mágicamente compensa el fracaso en brindar seguridad a la población en general” (Garland, 2005:226). La política de control del delito se enfoca así en una población ya constituida, profundamente impopular, como blanco contra el cual pueden ser dirigidas.

Como señala Aguilar Villanueva siguiendo a Cobb y Elder, “dado que los problemas se pueden definir de muchas maneras, lo que está en discusión a lo largo del proceso de formación de agenda no es tanto cuáles problemas serán tomados en consideración, sino cómo serán definidos. Retomando lo trabajado con anterioridad, sostenemos que el análisis del modo en que el MS problematizó la cuestión en términos de “combate contra el narcotráfico” debe comprenderse considerando que dicha problematización supuso elaborar las condiciones para dar respuestas posibles. Es decir, el modo en que se intervendrá, en ocasiones, aparece previo a la “puesta en agenda” gubernamental.

La forma en que se problematiza encuentra algunos de sus fundamentos con la posible intervención, previamente pensada. En la *agenda gubernamental* se filtra la problemática presente en la *agenda pública*, se la traduce a fines de hacerla “intervenible”. Aquí encontramos una vinculación con una característica atribuida por Parsons al proceso de agendación de una política pública: “El hecho de que los diseñadores de las políticas midan y estén atentos a la opinión pública fortalece el argumento de que la agenda de las políticas públicas está definida por el juego mutuo entre la opinión pública y el poder público” (Parsons, 2007: 141).

En consonancia con Aguilar Villanueva (1993) observamos como analistas que la *agenda gubernamental* no puede resolver la temática en su totalidad, no puede resolver todo ni cuenta con toda la información para tomar la “mejor decisión”, por ello la traduce problematizándola en relación a una posible intervención previamente proyectada, a sabiendas que se cuenta con los recursos necesarios para intervenir. Dicha intervención

contempla los intereses, las cosmovisiones, las posibilidades y las limitaciones con que contará dicha agencia gubernamental.

En el marco del debate entre sinópticos y anti-sinópticos a la hora de analizar las políticas públicas, entre aquellas posturas que le otorgan una racionalidad exhaustiva a los tomadores de decisiones, y aquellos que sostienen que se parte de una racionalidad limitada, creemos que la etapa de formulación aquí analizada da cuenta de las dificultades de los tomadores de decisiones de contar con todas las variables para decidir. Lejos de observar una racionalidad exhaustiva desde el MS, creemos que se verificó una postura más cercana a los posicionamientos que denotan que las políticas públicas se formulan como un “salir del paso”.

En este sentido Wayne Parsons señala que “para los partidarios de la racionalidad, la toma de decisiones debe comprender una serie impecable de pasos en la que las mejorías son posibles en virtud de la expansión del conocimiento y la tecnología. En este esquema, la toma de decisiones es, básicamente, algo relacionado con la definición de metas, la selección de alternativas y la comparación entre diversas opciones. La buena decisión es aquella que cumple con los objetivos” (Parsons, 2007: 312).

A diferencia de ello, creemos que el análisis del caso confirma que los tomadores de decisiones no formulan políticas a partir de contar con toda la información necesaria y comparando opciones para elegir la más adecuada. En el caso en cuestión la problematización realizada para formular la política pública tuvo más que ver con “salir del paso” a partir de la presencia constante en agenda pública de la temática, y además se formulo la política pública sirviéndose de cierta caracterización que se incorpora acríticamente a la agenda gubernamental.

En este sentido se reflejan algunas de las características que Parsons señala en relación al enfoque de “salir del paso” cercano al modelo incremental pasan por: “implica ajustes mutuos y negociación, “las políticas públicas no se diseñan de una vez y para siempre, el acuerdo y el proceso son la medida de la buena decisión, se trata de instancias de ensayo y error” (Parsons, 2007: 314).

Por otra parte, y cómo observaremos en el próximo capítulo, el modelo delegativo sobre la PSF lo constituye como un actor con posibilidad de condicionar la formulación de la política pública en relación al *narcomenudeo*. Ello da cuenta nuevamente de que los

decisores políticos no cuentan con toda la información, ni con la posibilidad de realizar una elección completamente racional para formular con la mayor eficacia una política pública.

Capítulo 5. El modelo delegativo de la seguridad y su variante santafesina, la “pirámide invertida”.

El presente capítulo aborda el modelo delegativo sobre las fuerzas de seguridad, enfocado en relación al caso de la PSF. Se realizará una breve historización respecto a la ascendencia de las autoridades políticas sobre la PSF. Durante el período en estudio observamos cierta ambivalencia al respecto; de la mano de un discurso que sostenía el carácter democrático de la seguridad y la necesidad de controlar a las fuerzas de seguridad, se observa un acentuamiento del “autogobierno policial”. Ello influyó para que la formulación sea en términos de “combate al narcotráfico”.

Un aspecto que pone sobre la mesa el presente capítulo se relaciona con el carácter contingente del proceso de toma de decisiones de las políticas públicas. Las decisiones del MS se ven atravesadas por marchas y contramarchas, condicionamientos de actores como la PSF y la coyuntura crítica en materia de seguridad.

En los capítulos 3 y 4 del presente trabajo hemos aludido al rol de sectores de la PSF interviniendo en la disputa entre actores del *narcomenudeo*. En esta instancia es interesante recuperar, a partir de los testimonios de las entrevistas realizadas, cómo se observa que sectores de la PSF, como la división Judiciales, con su accionar, abonan a la caracterización que señalaba a Los Monos como la “banda narco” que aterroriza la ciudad de Rosario. Silvina Tamous señalaba al respecto: “...aparece también como otra característica de este proceso, la división Judiciales, que era una banda que intenta venderle inteligencia primero a la Nación, al gobierno nacional, a la Procuraduría de Narcocriminalidad (PROCUNAR) y demás. No le dan bola, y después caen con toda esta ficción que habían armado al gobierno provincial y se la compran, y se convierten en el brazo ejecutor de Vienna con hechos muy escandalosos, por ejemplo vos veías, todos los allanamientos estaban buscando al Monchi [Cantero], por ejemplo, entonces vos caías en un lugar donde secuestraban droga y decían que recién se había ido el Monchi; pero en realidad lo que se infiere de ahí es que apretaban a alguien para que le dieran guita, no se la

daban, y te conseguían fácilmente una orden de allanamiento que firmaba Vienna para hacer ese operativo. El ejemplo que está probado es el caso de la narco chacra”¹⁰²¹⁰³

Las declaraciones de Murray se encuentran en sintonía con lo señalado por Tamous. La caracterización realizada en algunas de las entrevistas en profundidad, como así también en el análisis de fuentes secundarias (realizado principalmente en el Capítulo 3 de esta tesina) da cuenta de cómo la PSF, principalmente la división Judiciales, sector que investigaba a órdenes del Juez Juan Carlos Vienna, también abonó en la construcción que señalaba a Los Monos como la principal organización dedicada al narcotráfico. Desde la PSF, al igual que desde el MS la política de control del delito se enfoca así en una población profundamente impopular.

Gobierno de la PSF.

Las fuerzas de seguridad de la Provincia de Santa Fe se enmarcan en la Secretaria de Seguridad Pública dependiente del MS de la Provincia, con lo cual existe una ascendencia de este último sobre la PSF. Al respecto analizaremos aquí el gobierno civil de la PSF, entendido a partir del control y la jefatura civil sobre dicha fuerza. Al respecto es necesario historizar un poco a fin de comprender la situación en el período aquí estudiado (2012-2015).

Respecto al gobierno político de las fuerzas de seguridad en la Provincia de Santa Fe –desde la asunción del FPCS al frente de la Casa Gris en el año 2007– se distinguen, según señalan Mistura, Font, Cozzi y Marasca (2014), tres momentos que denotan avances y retrocesos respecto a la ascendencia del sector político sobre la PSF: “un primer momento caracterizado por un fuerte gobierno político de la seguridad y por una orientación reformista, que comienza con la creación del MS. Un segundo momento, caracterizado por una tendencia al retroceso del gobierno político de la seguridad cediendo espacio a un modelo delegativo, que inicia a mediados de la primera gestión del FPCS. Finalmente, un tercer momento, desde fines de 2012 en el cual el modelo delegativo de gestión de la

¹⁰² El caso de la “narco chacra” es un allanamiento realizado en Julio de 2013 por la División Judiciales de la PSF (autorizado por el juez Vienna). Tiempo después salió a la luz un video del allanamiento con una serie de irregularidades del mismo, donde por ejemplo un policía se lleva una bolsa con droga y dinero. Ver en: <http://www.infobae.com/2015/09/17/1756176-el-video-del-sospechoso-allanamiento-que-involucra-al-juez-que-investigo-la-banda-narco-los-monos/>

¹⁰³ Entrevista realizada en Mayo de 2016

seguridad tiende a consolidarse a la vez que se sostiene retóricamente el gobierno democrático de seguridad” (Mistura, Font, Cozzi y Marasca, 2014:2). Allí los autores señalan cómo, a partir de la salida de Daniel Cuenca del MS, la institución policial comenzó gradualmente a recuperar su “autonomía”, tendiendo a un modelo delegativo de gestión de la seguridad. Esto se dio luego de un intento democratizador que había comenzado en la segunda gestión del Gobernador Jorge Obeid, donde por primera vez se designó a un civil al frente de la Subsecretaría de Seguridad Pública y se profundizó notablemente en el mandato de Hermes Binner con la creación de dicho ministerio liderado por funcionarios políticos expertos en la materia que llevaron adelante abordajes caracterizados por el gobierno político de las fuerzas de seguridad. En el año 2009 se creó la Secretaría de Control de Seguridad, cuya función es el monitoreo, inspección, vigilancia sobre la actuación de la policía “destinada a combatir toda actividad ilegal de los agentes de la fuerza” tal como señala el portal digital del Gobierno de la Provincia¹⁰⁴. Es menester destacar que, al momento de su creación, dicha Secretaria implicó una clara señal hacia la PSF y su tradicional autogobierno.

Promediando la mitad del mandato de Binner, el intento de designar a un comisario retirado al frente del MS inauguró una instancia que se inscribe en un marco diferente en relación a lo señalado recientemente. A esto se sumó la posterior designación de Álvaro Gaviola, un funcionario sin experiencia en la materia. Estas modificaciones dieron cuenta del deterioro de la conducción política hacia las fuerzas de seguridad.

En la entrevista realizada con Juan Murray, fiscal federal, el entrevistado afirmó que en Santa Fe se profundizó un modelo delegativo de la seguridad en la PSF, donde la autoridad política abandona el control civil sobre la fuerza. Al respecto le consultamos si esto fue una constante de todas las administraciones en materia de seguridad durante las gestiones del FPCS:

JM [Juan Murray]: “Cuenca cuando quiso trabajar en serio, duró muy poco. Otro tipo que quiso meter las cosas en caja fue Corti. Bueno, ojo que yo también tengo un buen concepto de Pullaro. Es un tipo que se animó, incluso en todo el tema de Ascaíni, la peleó solo, incluso en contra de su alianza política, digamos, ¿aparte de Pullaro, qué otro escuchaste hablando de lo que sucedía en el sur de la Provincia de Santa Fe con la policía y

¹⁰⁴ Ver online santafe.gov.ar Fecha de consulta: 08 de Marzo de 2017

el tema del narcotráfico? Nunca pasaba, más allá de las diferencias que pueda tener. Corti también intentó poner las cosas en caja cuando se dio cuenta lo que tenía en frente, porque él no eligió al Jefe de policía... Se lo pusieron. ¿Entonces qué hizo él? Le saco narcotráfico, le saco trata de personas y le saco las TOE [Tropa de Operaciones Especiales], y los puso directamente bajo la órbita del MS. A los veinte días de que tomó esa decisión, por una pavada que dijeron que era por un partido de fútbol que no se había jugado¹⁰⁵, lo echan... pero bueno, Cuenca es un tipo serio que quiso hacer una cosa seria y cuando se dieron cuenta dónde apuntaba y que iba a cortar determinados vicios se terminó”¹⁰⁶.

La lectura de Murray aparece en sintonía con la caracterización que realiza el trabajo elaborado por Font, Mistura y Cozzi, respecto a diferentes momentos en relación al gobierno político de las fuerzas de seguridad durante las administraciones del FPCS. En relación control político sobre la PSF una vez más aparece la ambivalencia y las políticas contradictorias en primer plano.

En el año 2011 asumió como Gobernador Antonio Bonfatti y a los pocos meses de iniciado su mandato se suscitó el triple asesinato en *Villa Moreno*. Estos asesinatos se dieron en un marco de crecimiento del número de homicidios y el delito. Las crónicas policiales de los principales diarios de la ciudad se hacían eco de estos hechos e iban tomando cada vez más impulso en la *agenda pública*, donde se mezclaban cuestiones relacionadas con las demandas de seguridad, la violencia juvenil urbana y el narcotráfico. En dicho contexto renunció el Ministro de Seguridad Corti y el Gobernador designó a Raúl Lamberto, de perfil más político que sus antecesores, en su lugar. En su gestión fue tomando impulso una campaña comunicacional de combate a la narco-criminalidad.

Durante este período, la retórica del gobierno provincial resultó contradictoria. Por un lado, sostuvo enérgicamente el discurso vinculado a la gestión democrática de la seguridad, lo que incluyó la reforma de la institución policial y al mismo tiempo se combinan con las –cada vez más frecuentes– declaraciones de “lucha contra el narcotráfico”. Además, se llevaron adelante acciones que, lejos de enmarcarse en estrategias ligadas a la prevención social del delito y de reforma estructural e integral de la

¹⁰⁵ Se refiere a un partido de fútbol entre Patronato de Paraná y Rosario Central. Allí se suscitó una discusión en torno a la seguridad del mismo que acarreó muchas críticas hacia el por entonces Ministro de Seguridad.

¹⁰⁶ Entrevista realizada en Agosto de 2016

institución policial, se caracterizaron por su “perfil conservador y por sus lógicas punitivas y netamente comunicacionales” (Mistura, Font, Cozzi y Marasca, 2014:7).

En diciembre de 2012, enmarcado en una coyuntura conflictiva en materia de seguridad, el Gobierno provincial decidió intervenir mediante la promulgación de un decreto que declaraba la “emergencia en seguridad”. El decreto N° 3973 firmado por el entonces Gobernador Bonfatti permitía principalmente reasignar recursos para dotar de más y mejor equipamiento a la PSF. Del texto del proyecto de la “Declaración de Emergencia en Seguridad” se desprende que uno de sus objetivos era lograr un reacomodo de la PSF en unidades territoriales más pequeñas, al “constituir un Cuerpo Táctico Unificado y una Dirección General de Investigaciones de carácter provincial; instaurar responsables distritales de seguridad; fomentar la participación ciudadana en la selección de las autoridades; incrementar la injerencia de los gobiernos locales; y tomar todas las medidas administrativas necesarias para que las áreas de Personal, de Logística y de Gestión de los Sumarios Administrativos pasen a depender directamente del MS” (Decreto N° 3973).

Se resalta la participación ciudadana en la selección de las autoridades policiales, hecho destacado por los tomadores de decisión del MS y el FPCS. Cómo observamos a continuación en este hecho se observa la ambivalencia propia de las políticas de seguridad del MS en la gestión Lambert, donde de la mano del discurso de control civil sobre las fuerzas de seguridad se consolidó el autogobierno policial.

La toma de decisión se ve atravesada por la instancia de contingencia aludida. A su vez, cómo observamos, la pretensión de la ley de Emergencia en Seguridad se vio condicionada por entrar en contradicción con motivaciones e intereses específicos de un actor con un poder de condicionamiento cada vez mayor: la PSF. El accionar de la División Judiciales de la policía provincial alrededor del caso “Los Monos” da cuenta de ello.

Al profundizar sobre la caracterización que realizaba Murray respecto al gobierno político sobre las fuerzas de seguridad, nos parece relevante la extensa cita que ponemos a continuación:

E: Tampoco es algo exclusivo de esta provincia el narcotráfico

JM: “No. Yo siempre digo ‘los Cantero no nacieron con el gobierno socialista, los Cantero se salieron de madre con el gobierno socialista’. Siempre existieron, siempre tributaron pero no tenían tantas pujas entre ellos. Ahora, si vos me decís ¿qué hay que hacer?”

¿Eliminar la economía delictual? Sí, y ¿cómo lo hacemos? Eliminando la droga, No! No la vamos a eliminar. Entonces legalicémosla. Yo planteo la legalización como salida. Hasta que eso se concrete, vos no podes retirarte, decir “esto no me gusta”. Respecto al retiro del Estado, yo creo que existió, nosotros hicimos un laburo de muchas entrevistas con muchos actores sociales, políticos... tenemos entrevistas con la intendenta, con narcos, gente que te contaba cómo era la cosa, cientos de entrevistas, y obviamente fuimos mucho a los territorios, hacíamos alguna relación por medio de algún organismo o alguna organización social, asistente social o médica y la gente nos contaba qué era lo que estaba sucediendo. Yo creo que se ve muy claro en Rosario el retiro del Estado en los territorios. La auténtica regulación es esa. Para mí no está mal, es bueno porque es bueno comparado con que la gente se esté matando a tiros en la calle, comparativamente ¿qué es mejor? Que la policía le diga: “mirá, vos podes vender, pero no quiero que se agarren a tiros, no quiero un herido, porque si hay heridos hay quilombo y a mí me vuelan de la comisaria y te corro”. Listo, eso es bueno, el policía funciona así, ¿cómo funciona esa autoridad?”.

E: Me parece que, incluso de su relato, se desprende que, lejos del retiro, parece haber competencia entre distintos sectores de la policía a partir del desgobierno político, por eso le preguntaba por las fuerzas de seguridad.

JM: Está bien, a ver... Digamos: hay un retiro de la agencia policial, como el deber ser de la agencia policial, el deber ser de la agencia policial es ese, es un regulador del delito, la agencia policial y el poder judicial son reguladores del delito, cuando no regula más el delito, o lo regula ineficientemente, hay un retiro de la institución con su deber ser. Yo lo defino de esa manera cuando hablo de “retiro”. Sí, obviamente la Comisaría estaba, ahora iba y le tocaba la puerta al Ema “pimpi”¹⁰⁷ y decía “dame la plata”, al rato venían de drogas [Sección Drogas Peligrosas] y lo mismo “che no pero ya vino la comisaria”. Y entonces se empieza a armar quilombo. Por eso te digo hay una feudalización de los territorios, de las economías feudales de los territorios y una feudalización de las cajas recaudadoras. Yo defino de esa manera el fenómeno que ocurrió en Santa Fe y particularmente en Rosario.

La lectura de Murray –también presente en los testimonios de Silvina Tamous y Daniel Schreiner– puede ser pensada en relación al *doble pacto* teorizado por Marcelo Saín.

¹⁰⁷ Se refiere a Ema “PIMPI Caminos, hijo de Roberto “pimpi” Caminos quien estuvo a cargo de la barra brava del Club Atlético Newell’s Old Boys durante la presidencia Eduardo J. Lopez.

La gobernabilidad que opera como “moneda de cambio” en el pacto político-policial es puesto en jaque en la situación rosarina. La ya citada crisis en materia de seguridad lo denota. Para Murray la razón reside en un corrimiento de la regulación del *narcomenudeo* por parte de la PSF. Desregulación que contrae un aumento de la competencia entre los actores y la inmediata violencia propia de dicho mercado en estado competitivo. Esto remitiría en un agrietamiento del pacto entre la policía y los sectores políticos en tanto la situación puso en jaque la gobernabilidad. La particularidad que percibe el entrevistado radica en la desregulación del *narcomenudeo* por parte de la PSF, a partir de una ausencia de “directivas” del poder político.

Un aspecto que creemos deja en claro el análisis del presente capítulo se relaciona con el carácter contingente, hasta caótico del proceso de toma de decisiones de las políticas públicas. No se le puede atribuir una racionalidad exhaustiva a dicha instancia. Las decisiones del MS se ven atravesadas por marchas y contramarchas, relaciones de fuerza, improvisaciones y “salidas del paso”. En consonancia con la teoría incrementalista, el caso en cuestión denota que el tomador de decisiones no cuenta con la información y el tiempo como para llevar a cabo una decisión racional que logre comprender el conjunto de las variables. En materia de políticas públicas las decisiones se toman con la información limitada, en contextos cambiantes y atravesados por correlaciones de fuerza entre diversos actores.

Tanto la detención del jefe de la PSF –comisario general Hugo Tognoli– como la causa del clan Cantero pueden ser analizadas desde la tesis sostenida por Marcelo Saín (2013) según la cual el Estado, a través de las prácticas ilegales de sectores activos y poderosos de sus policías, no sólo forma parte del narcotráfico sino que ha sido el factor determinante de su expansión y configuración actual. El autor afirma que desde la recuperación de la democracia en 1983, la política argentina se desentendió de la seguridad pública, imponiéndose el desgobierno político de la seguridad y, junto a ello, la gobernabilidad policial de la seguridad, lo que se tradujo en la delegación de la gestión de la seguridad a las cúpulas de las instituciones policiales y en la conducción autónoma de éstas (Saín, 2008). Esta lectura fue tomada en parte por la hipótesis aquí sostenida, cuando afirmamos que el modelo delegativo sobre la PSF fue uno de los aspectos que condicionó que la política pública fuera incorporada en términos de “combate al narcotráfico”

orientando la mirada hacia un sector del *narcomenudeo*, fácilmente desplazable; haciendo caso omiso sobre el rol de la PSF en relación al fenómeno.

Es interesante incorporar en este apartado el concepto *militarización de la policía*, que según Sabina Frederic (2008) es un fenómeno que da cuenta del manejo interno de la misma, coincidiendo la mayoría de los especialistas en que las policías en Argentina se siguen rigiendo bajo un modelo militar, con un espíritu de cuerpo, de autosacrificio y bajo un código de silencio que las convierte en fuerzas indomables, que actúan de manera corporativa y autónoma, desconociendo en muchos casos la función que cumplen en la sociedad, como no queriendo acoplarse completamente a los procedimientos constitucionales y democráticos que rigen las instituciones públicas.

Marcelo Saín detiene la mirada en el modo en que la delegación del gobierno de la seguridad en manos de las cúpulas policiales por parte de los sucesivos gobiernos, tanto nacionales como provinciales, derivó en que las policías gestionaran las problemáticas delictivas más complejas y de mayor rentabilidad, entre ellas el narcotráfico: “el involucramiento policial en el narcotráfico es la consecuencia inevitable de una modalidad de gestión del crimen inscripta en un doble pacto de gobernabilidad de la seguridad pública que se impuso en Argentina desde los años 80. Este doble pacto implicó, por un lado, la delegación del gobierno de la seguridad por parte de las sucesivas autoridades gubernamentales a las cúpulas policiales (pacto político-policial). Y, por otro lado, el control de los delitos, y en especial de la criminalidad compleja, por parte de la policía a través de su regulación y su participación (pacto policial-criminal). Este doble pacto está en la base del problema actual” (Saín, 2013:2).

La estructura jerárquica, corporativa y militar que caracteriza a las fuerzas de seguridad en Argentina –tal como muy bien describe Sabrina Frederic– es un elemento considerable a la hora de pensar hechos resonantes como el caso de Tognoli. Es difícil sostener que el caso en cuestión sea aislado debido al rol que ocupaba al interior de la fuerza en su momento. Por ello, en sintonía con el CELS, nos parece que casos de corrupción de esta índole dan cuenta ya no de una desviación individual del accionar institucional, sino que son prácticas institucionalizadas¹⁰⁸ por la estructura de la fuerza.

¹⁰⁸Prácticas y costumbre que permanecen en el tiempo, son aprehendidas y se incorporan a la dinámica institucional.

Respecto al caso Tognoli, en la entrevista con el fiscal Juan Murray, éste esclarece el proceso del caso del ex jefe de policía de la provincia: “habitualmente se dice ‘Tognoli fue acusado por integrar una empresa criminal conjunta’. Empresa criminal conjunta no es ningún delito. El delito que se le imputa a Tognoli –por el cual está elevada la causa a juicio– es tenencia de estupefacientes con fines de comercialización [...] agravado por el concurso de dos o más personas [...] y agravado por ser un funcionario del Estado que tiene como función reprimir el tipo de delito que está tipificado en la ley de estupefacientes [...] Era un jefe de policía de la provincia que en su momento, cuando cometió los delitos, era jefe de la Dirección de Drogas Ilícitas, no me acuerdo como se llamaba, tráfico de prevención a las adicciones, algo así... Era comisario mayor, era un tipo que tenía un rol dentro de la estructura de seguridad del Estado. A Tognoli, nunca se lo encontró con un gramo de estupefacientes en el bolsillo, ni se lo encontró vendiéndole droga a un señor, pero si vos integrás una estructura que tiene por finalidad última el comercio de estupefacientes y reunís alguna de las condiciones que establecen las agravantes, te ves *in curso* en el delito aun cuando no hayas cometido la acción típica”.¹⁰⁹

El relato de Murray se encuentra en sintonía con lo señalado por los miembros de la cátedra de Criminología y Control Social de la UNR, cuando señalan que de la mano de un discurso anclado en la necesidad de democratizar la PSF y ejercer un mayor control civil sobre la fuerza, fue suscitándose en los hechos una profundización de lo que aquí denominamos como “autogobierno policial”.

Como señala el informe elaborado por Alicia Oliveira y Sofia Tiscornia respecto a la corrupción en la institución policial, “...la corrupción, antes que definir conductas tendientes a la promoción de beneficios personales, aparece engarzada a los objetivos organizacionales, centrando el problema no en conductas individuales –la ‘tesis de la manzana podrida’ o de los ‘malos policías’– sino en la forma en que la estructura organizacional y su vinculación con el poder político se constituyen en determinaciones sociales de la corrupción y de la construcción de redes de ilegalismos. O sea, la corrupción, en estos casos, no es tanto una desviación de la estructura, resultado de una elección consciente de la gente involucrada en ella, como el resultado de una estructuración del

¹⁰⁹ Entrevista realizada en Agosto de 2016

trabajo policial y de las condiciones sociales en las que éste se desarrolla” (Oliveira y Tiscornia, 1997:3)

Lo acontecido en la Provincia de Santa Fe con el ex jefe de la policía se ubicó en sintonía con la afirmación sostenida por Marcelo Saín respecto al desgobierno de las fuerzas de seguridad.

Fuerzas de seguridad y “Los Monos”

De la lectura de los procesamientos de la causa provincial mediáticamente conocida como “Mega causa Los Monos” –a partir de la posibilidad de acceder a una copia de la misma–, se desprende que más de un tercio de los imputados pertenecen –o pertenecían en su momento– a diferentes fuerzas de seguridad, la mayoría de ellos a la PSF, pero hay también un miembro de la Policía Federal Argentina (PFA) y otro imputado proveniente de la Prefectura Naval Argentina.

Entre los miembros de la PSF imputados se encuentran algunos con importantes roles al interior de la fuerza. Quizás los casos más destacados sean el de un Comisario Inspector de la Secretaría de Delitos Complejos, el Jefe del Área de Inteligencia de la Dirección de Drogas Peligrosas del sur de la provincia de Santa Fe, el Sub Jefe del Área de Sustracción de Automotores, el Comisario Jefe de una comisaria de Puerto General San Martín, entre otros Comisarios, Subcomisarios y agentes de la fuerza. Al respecto consultamos –en las entrevistas a informantes claves– sobre el grado de vinculación entre las fuerzas de seguridad y la banda liderada por el clan Cantero. Al consultar al juez de la causa provincial, Juan Carlos Vienna, el entrevistado afirmaba lo siguiente:

E: En los procesados de la causa, creo que alrededor de un tercio son de las fuerzas de seguridad...

JV: “Hay federales, hay de la Prefectura y la mayoría de la policía provincial.”

P: ¿Y cuántos son de las fuerzas de seguridad del total de los procesados?

JV: “Hay alrededor de un tercio.”

P: ¿Eso denota un vínculo que trasciende casos excepcionales dentro de la fuerza?

JV: “No son casos excepcionales. Es la normalidad de los casos. Y la policía sigue igual... Y te voy a decir más: sigue peor ahora, porque el gobierno peronista terminó con la carrera de policía, que ahora trata de arreglar el gobierno de Bonfatti a lo último antes de irse... Y termina de destruir a la autoridad policial al sacar las jerarquías y al sacar el poder de

mando, tratando de descentralizar poniendo civiles... Entonces termina con que cualquiera que se anotaba en el colegio con cuatro meses tenía la chapa para salir a pedir plata y... total lo controlaba un civil, lo pasaban por encima.”

P: ¿Cómo sería?

JV: “Claro, cualquiera podía recaudar para él y por su caja, porque siempre se da un pedazo al de arriba y así va llegando más arriba hasta que llega a la cúpula. Actualmente sigue intacto eso y es peor porque de todos los jefes que eran honestos, que los había y los hay todavía también, se están jubilando... Porque se jubilan joven, 45, 46, 47 años.”¹¹⁰

En el relato de Vienna se ubica a los gobiernos del Partido Justicialista en la provincia como el momento en que se realizaron reformas en la institución policial que fueron origen del enquistamiento estructural con el narcotráfico tal como el entrevistado refiere. Al respecto acudimos a una investigación realizada por Gustavo González, Augusto Montero y Máximo Sozzo (2005), en el marco de la Universidad Nacional del Litoral, quienes analizaron las reformas que se realizaron en las tres gestiones justicialistas desde 1995 – Obeid (1995-1999), Reutemann (1999-2003) y nuevamente Obeid (2003-2007)–. En dicho trabajo, los autores afirman que si bien las gestiones se enmarcan en una misma identidad partidaria, tuvieron considerables diferencias respecto al manejo de la PSF: “este vaivén parte de una actitud tímidamente “reformista” en el período 1995-1999, que se materializó en unas intervenciones limitadas y focalizadas que pretendían avanzar hacia la “democratización policial”; encontró en el período 1999-2003 –especialmente en los años 2000 y 2001– un desplazamiento radicalmente opuesto de clara orientación nostálgica hacia los tradicionales modos de actuar y pensar en el interior de la institución policial y que se tradujo en concretas medidas “contrarreformistas”, para finalmente volver a partir de 2003 a un punto más tímidamente reformista aún en términos de clima político y cultural pero que articuló cambios legislativos que en el anterior período signado por una orientación grosso modo similar no se alcanzaron a concretar” (González, Montero y Sozzo, 2005:3).

De la entrevista con el juez Vienna, se desprende una concepción en la que las reformas tendientes a “destruir la autoridad policial” se suscitaron “al sacar las jerarquías” y el “poder de mando” intentando “descentralizar” “poniendo civiles al mando”, lo que generaba que a éstos “los pasaban por encima”. Continuando con este razonamiento la

¹¹⁰ Entrevista realizada en Julio de 2016.

designación de civiles al mando de la policía generaría un enraizamiento de las fuerzas policiales en las economías delictivas. Las palabras del entrevistado se enmarcan en una visión propia del modelo delegativo en relación a las fuerzas de seguridad.

Las palabras de Vienna dan cuenta de los actos de corrupción como una situación cotidiana de la PSF, que aparece cimentada en vínculos con sectores de economías delictivas que van más allá de casos excepcionales de corrupción.

Esta aseveración se encuentra en sintonía con el trabajo realizado por Oliveira y Tiscornia anteriormente aludido. Al respecto, las autoras afirmaban, en una investigación realizada hace casi veinte años, cómo el narcotráfico fue modificando la tradicional “caja negra” de las fuerzas de seguridad: “nos referimos al narcotráfico y al protagonismo que los cuerpos especializados de las fuerzas de seguridad tienen a este respecto. Sin duda estamos asistiendo a las múltiples fracturas que, en el gobierno de las corporaciones policiales, la competencia por el poder territorial del narcotráfico provoca. La autonomía con la que parecen actuar diferentes grupos dentro de las policías está cambiando, peligrosamente, las ya históricas relaciones peligrosas entre el poder político y el poder policial” (Oliveira y Tiscornia, 1997:23).

La cita arroja un elemento interesante, al referir a las mutaciones que el narcotráfico genera en las relaciones entre poder político y policial. Silvina Tamous describe –a partir del relato del caso “Los Monos”– una modificación en la forma de recaudar de la policía, relacionándola con la profundización del desgobierno político de la fuerza, lo que influyó en alto nivel de competencia –y la consecuente violencia– entre actores del *narcomenudeo*: **ST**: “la recaudación cambia, cambia la manera de recaudar de la policía... Lo que *Batata* [Daniel Schreiner] llama la ‘pirámide invertida’: vos antes tenías una pirámide, que de abajo subía... Se dio vuelta y los jefes salen a recaudar en persona, entonces todo pasa a ser un lío. Vos antes tenías que, por ejemplo, Leyes Especiales¹¹¹ tenía que recaudar 100, se quedaba con 20 y el resto subía, pero a vos te coimeaba nada más que Leyes Especiales, entendés? Vos estabas con el juego, Leyes Especiales. La droga la manejaba Drogas

¹¹¹ En la ley orgánica de la Policía de la Provincia de Santa Fe señala que el Departamento Judicial se organiza bajo diferentes dependencias, entre ellas “Leyes especiales” Se puede consultar en : <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/214420/1111271/file/Ley%20org%C3%A1nica%20de%20la%20polic%C3%ADa%20de%20Santa%20Fe%20N%C2%B0%207395.pdf>. Fecha de consulta: 19/07/17.

Peligrosas, que se quedaba con una parte, regulaba un poco el negocio, porque no era tan grande, y subía. Ahora, toda la policía recaudando es un caos, imagínate... que cualquier pela gato se ponga un *bunker*, era el ejemplo más claro de impunidad, en otros lugares no hay *bunkers*. El *bunker*, vos ibas a cubrir [una nota], y había carteles que te indicaban donde estaba el *bunker*, o sea, estaba a la vista de todo el mundo, todo el mundo sabía que ahí vendían droga y había... o sea a vos te habilitaba uno el de Drogas Peligrosas, después iba el Comisario y te habilitaba otro, y después iba qué se yo... Orden Público y te habilitaba otro. Entonces se generaban esas guerras que se agarraban a tiros... En realidad los *bunkers* estaban hechos de determinada manera para defenderse de las otras bandas, no estaban hechos para defenderse de la policía, porque la policía no iba, iba a cobrar... y se mataban a tiros porque la policía estaba en esa cosa de “yo pongo éste, vos pone ese, yo con tal banda vos con tal otra” y se generaban unas situaciones bastante violentas.

E: ¿La policía fomentaba la violencia por abajo al promover la competencia?

ST: Totalmente porque cualquiera te recaudaba... O por ahí vos hablabas con algún tipo y te decía ‘no se puede más, arreglé con la comisaria, me cayó el Inspector, arreglé con él y me cayó Orden Público’. O sea, todo el mundo recaudaba, entonces era un desquicio. Y aparte otro tema es que muchas cajas de la policía, también paralelas a esto fueron desapareciendo. La caja más fácil de la policía eran las prostitutas y con todo el quilombo se le va, y también la del juego que con el casino también se le va. Entonces como que la única caja fácil de recaudar es la droga y es lo suficientemente grande como para que coman todos digamos, no es una cajita”¹¹².

Esta situación de “pirámide invertida” aparece en relación al caso del clan “Los Monos”. Al respecto Daniel Schreiner afirmaba:

P: En la causa de asociación ilícita hay varios agentes de fuerzas de seguridad, ¿crees que se trata de “manzanas podridas”?

DS: [interrumpe] Está claro que no, porque... a ver, tampoco esto es un invento de la policía de esta provincia, digamos, las policías son autónomas en cualquier lugar del mundo, incluso en el primer mundo; pueden ser un poco más prolijas... En este caso, probablemente algo se rompió, allá por 2006, 2007 en cuanto a la estructura recaudatoria de la policía, en coincidencia con este fenómeno de la explosión del excedente, se abrieron

¹¹² Entrevista realizada en Mayo de 2016.

ventanillas por todos lados. Entonces se centralizó la recaudación, los mandos medios perdieron sus ingresos habituales, porque ellos eran los encargados de buscarlos y de pasarlos hacia arriba, entonces debieron procurarse su propio sustento y ahí hubo una diversificación del rubro delictivo justamente para poder agarrar la plata esa que estaba dando vueltas, en un contexto de país que no es de hoy, que no es el de 2001 y con esta coyuntura que te digo, que el excedente de la droga además permite comprar gatilleros, permite comprar voluntades, y no solo policiales”¹¹³.

Tal como hemos observado en el Capítulo 2, algunos entrevistados –y diferentes trabajos de investigación– sostienen la hipótesis de que las violentas disputas entre actores del *narcomenudeo* son incentivadas por sectores de la PSF a fin de promover diferentes actores en el territorio¹¹⁴ para favorecer los intereses de la fuerza. Silvina Tamous lo afirma a continuación:

ST: “En esa primera estructura que tiene la división judiciales, ellos tienen dos patas: ‘Los Monos’ y Paz, o sea la guerra en realidad (cuando empieza la guerra famosa ‘Monos’ versus Bassi) no es ‘Monos’ vs Bassi, es ‘Monos’ versus Paz, hay toda una teoría, de por qué se da esta pelea: Luís Paz tenía dos hijos, el ‘Fantasma’ y Mercedes. Mercedes era la mujer del ‘Pájaro’, y eran dos familias que laburaban juntas. En algún momento la policía, para mí, decide cambiar de manos la droga y la caja y habilitarlos a los Paz y a los Bassi porque ‘Los Monos’ eran bastante miserables para pagar en el sentido que ellos no pagaban a la institución policial; ellos tenían policías de confianza... O sea, ellos trabajaban con determinada cantidad de canas que eran parte de su banda y a los que ponían, pero no pagaban a la institución, hasta ese momento”¹¹⁵.

De la lectura de los procesamientos de la causa provincial se desprende que los policías implicados “formaban parte de la asociación ilícita”¹¹⁶. Se señala en la causa que los efectivos policiales que formaban parte de la asociación ilícita “anticipan medidas y proveen asistencias varias”. También se refieren otras actividades de los mismos, como

¹¹³ Entrevista realizada en Mayo de 2016.

¹¹⁴ La referencia es en relación a lo trabajado en el Capítulo 3 del presente trabajo, donde afirmamos que la División Judiciales de la PSF influyó en la disputa en el territorio. Aquella disputa mediáticamente presentada como “Monos vs. Bassi” se trataba en realidad de una disputa de “Los Monos” con Luis Paz y sectores de la División Judiciales de la PSF.

¹¹⁵ Entrevista realizada en Mayo de 2016

¹¹⁶ Fuente: Procesamientos de la causa provincial encabezada por el juez Juan Carlos Vienna foja 27.

“asuntos de traslado y recepción de dinero y drogas”¹¹⁷, “contabilidades varias”, “hechos varios de violencia” entre otros. Estos hechos se encuentran relatados en los procesamientos de la causa encabezada por el juez Juan Carlos Vienna, los cuales ilustran que el clan liderado por la familia Cantero trabajaba con agentes propios, tal como señala Tamous.

La PSF, entre el “bottom-up” y la “pirámide invertida”

Cuando realizamos la entrevista con Juan Murray, quien como Fiscal federal en Rosario llevó adelante investigaciones tanto del caso Tognoli, como algunas causas vinculadas a “Los Monos”, le consultamos sobre las particularidades de Rosario en relación al *narcomenudeo*. Al respecto, brindó una opinión que abona a entender por qué se suscitó este fenómeno de “pirámide invertida” que transformó las tradicionales cajas negras de la PSF: “la particularidad de Rosario es que los hechos de violencia se generan por una renuncia del poder político a ser un real regulador de ese mercado. Hasta la gestión de Tognoli, digamos, vos tenías bien definido en los territorios quién vendía en un lugar, quién vendía en otro y había una unificación de la caja recaudadora. Si alguien sacaba los pies del plato, la propia autoridad estatal los `volaba´, o sea, no es que no existe una regulación del tráfico de sustancias ilícitas... Existe y se cobran impuestos por ese tráfico, pero informalmente. Vos lo tenés que regular. Entonces decís `mira, vos vendes acá. Yo no quiero ningún hecho de violencia acá en este territorio porque si alguien se te mete y es un pirincho y le querés dar cuatro sopapos, dale cuatro sopapos. Ahora, no lo mates porque desapareces de tu territorio´. Bueno, toda esa regulación que hasta el año 2008 hizo la policía santafesina, desde la cabeza del poder político para abajo, desapareció con el socialismo. Le entregó la autorregulación o el autogobierno a la policía, renunció a tener un control sobre la policía y solamente lo que pretendió fue recibir a cambio el dinero proveniente de todo eso”¹¹⁸.

Según el entrevistado, en 2008 se profundizó el desgobierno de la policía y se terminó la “unificación de la caja recaudadora”. Lo expresado por Murray se ubica en sintonía con el fenómeno al que aluden Tamous y Schreiner: la profundización del autogobierno policial –ya existente– se tradujo en, primero, un incremento de la

¹¹⁷ Fuente: Procesamientos de la causa provincial encabezada por el juez Juan Carlos Vienna foja 34.

¹¹⁸ Entrevista realizada en Agosto de 2016.

competencia, ya que distintos estamentos de la fuerza policial favorecían a diferentes actores a establecerse como vendedores en el territorio y este aumento de la competencia se tradujo en mayor violencia, en una economía delictiva como el *narcomenudeo*. Por otra parte, señalan una disputa entre sectores internos de la PSF, ya que se abandonó la unificación de la recaudación de las cajas negras –Tamous clarificaba cómo el juego clandestino y la prostitución perdieron peso y la caja se centró en la más rentable de las economías delictivas, el narcotráfico– y diferentes estamentos de la fuerza quisieron comenzar a “recaudar”.

En sintonía con el informe del CELS (2016), creemos que tampoco la connivencia entre las fuerzas de seguridad y las redes ilegales se reduce a la intervención de las policías en el negocio del narcotráfico o a la protección que le brindan a organizaciones o grupos de mayor o menor escala. Se trata de un deterioro institucional previo a la extensión de los fenómenos asociados a las drogas.

A su vez, casos como el de “Los Monos” dejan claro que el proceso de participación de dicha agencia estatal trasciende con creces lo que puede entenderse como corrupción por cobrar dinero para hacer la “vista gorda” o alertar ante posibles allanamientos, inscribiéndose en una participación de carácter “orgánica”, de índole institucional. Al respecto Juan Murray afirmaba en otro pasaje que “se produce una feudalización de la caja recaudatoria; si vos no tenés un claro direccionamiento desde el poder político de cómo es la organización, después no sólo que recauda el Jefe de “Drogas Peligrosas”, sino también la Seccional, el Jefe de Orden Público... todos quieren recaudar. Es así, entonces se produce una feudalización de los territorios en la venta de estupefacientes, con pretensiones de señores feudales, de ir penetrando otros territorios y también una feudalización en las cajas recaudadoras. Termina todo en un aquelarre, que fue lo que sucedió en la gestión Tognoli”¹¹⁹.

De acuerdo con la hipótesis de Marcelo Saín, podemos afirmar que la PSF estuvo, al menos durante la gestión Tognoli, institucionalmente vinculada en el negocio del *narcomenudeo* ya que su participación no se redujo a hechos de corrupción sino –como el ejemplo del jefe de la propia institución lo demuestra– a una participación activa en el *narcomenudeo*.

¹¹⁹ Entrevista realizada en Agosto de 2016.

Del análisis realizado respecto al accionar de sectores de la PSF en relación al caso de “Los Monos” se desprenden algunas conclusiones. Creemos que delimitar el rol de la PSF a la *implementación* de las políticas de seguridad diseñadas por el MS no logra dar cuenta de la situación del gobierno político de la seguridad –en términos de Saín–. Podemos afirmar que, tal como se observa en el análisis de la División Judiciales de la PSF en el caso de “Los Monos”, la policía de la provincia es un actor que tiene la posibilidad de protagonizar procesos de toma de decisiones en algunas políticas de seguridad. Según lo observado en el presente trabajo, esta división de la PSF llevó adelante instancias de investigación que presentó ante el juez Juan Carlos Vienna y el MS, instancia que actuó como puntapié de la denominada causa judicial. Las declaraciones de Raúl Lamberto citadas en el capítulo anterior dan cuenta de ello, como así también los testimonios de las entrevistas con el juez y los periodistas especializados en temas policiales.

Las observaciones realizadas permiten inferir la dificultad que encuentran los análisis de políticas públicas que le otorgan una racionalidad exhaustiva a los tomadores de decisiones ubicados en los niveles más altos de las esferas del Estado. Esta perspectiva sostiene que los objetivos de las políticas públicas están delimitados claramente por dichas esferas, siendo la implementación de las políticas públicas una instancia que se ubica determinada desde arriba (modelo *top-down*), donde una administración centralizada dotada de cierta racionalidad exhaustiva impone sus decisiones a los eslabones inferiores (Aguilar Villanueva, 1993). A diferencia de esta perspectiva, fue surgiendo el enfoque *bottom-up* que pone en consideración una serie de actores involucrados en la implementación de políticas públicas, todos ellos con intereses y objetivos particulares (Aguilar Villanueva, 1993; Meny y Thoenig, 1992). Este enfoque sostiene que con frecuencia los objetivos de las políticas son ambiguos y no se atienen a la explicitación que pueda existir en las normativas o propósitos manifestados. A su vez, según argumenta Aguilar Villanueva (1993) el estudio *bottom-up* parte de las decisiones de los burócratas “al nivel de la calle”.

Estos enfoques pueden funcionar como “tipos ideales” o guías para comprender algunos lineamientos del momento de implementación de las políticas públicas en relación al *narcomenudeo* en la ciudad de Rosario: “lo que los estudios de la implementación dejan en claro es la importancia que la dimensión política y organizativa tienen para que la política logre tener un impacto claro y constructivo en las condiciones reales de vida y no

sea sólo una buena intención o un hermoso proyecto de expertos. El momento del diseño, que tanto significado atribuye a los aspectos teóricos, tecnológicos y económicos, debe complementarse con la previsión de los problemas político-organizacionales que aparecerán con mayor o menor dureza en el momento en que la política abandone los papeles llenos de análisis, cálculos y reglamentos, las reuniones de elaborados especialistas, y se le eche a andar en el mundo real” (Aguilar Villanueva, 1993:90).

Lo sustantivo, a los fines del presente trabajo, radica en la evidencia de la PSF como un actor con capacidad de influenciar a la hora de diseñar e implementar algunas políticas en materia de seguridad. Las áreas de inteligencia e investigación de algunas divisiones de dicha fuerza de seguridad dan cuenta de ello. En este sentido, por ejemplo la DGCPA –tal como hemos señalado en el capítulo anterior– cuenta con un área de inteligencia desde donde investiga el accionar de organizaciones criminales, y diseña intervenciones al respecto articulando con el poder judicial federal.

Sería erróneo de nuestra parte sostener una visión de la PSF cuyo eje pase exclusivamente por considerarla como un actor corrompido que participa del negocio del *narcomenudeo* y obstruye las políticas públicas diseñadas desde el MS. El análisis del caso en cuestión da cuenta de una situación de mayor complejidad. En línea con lo señalado por Marcelo Saín, se observa la impronta delegativa del crimen en manos de las cúpulas policiales, lo que no está ausente de conflicto entre distintos sectores de las policías, como parece ser el caso de la PSF.

Conclusiones

Tanto los testimonios recabados en las entrevistas, como los posicionamientos públicos de las autoridades del MS, dan cuenta de un primer posicionamiento de dicha institución donde se enfatiza el carácter federal del narcotráfico, que va siendo dejado de lado, dando lugar luego a un discurso anclado en una toma de posición por parte de las autoridades del MS orientada al “combate al narcotráfico”. Así la incorporación en *agenda gubernamental* se da en el marco de la persistencia de la problemática en *agenda pública*, más allá de la consideración correspondiente a competencias jurídicas o legales. Por ende, y siguiendo a Cobb y Elder (1983), observamos que la incorporación en *agenda gubernamental* se da a partir de que a los ojos de la comunidad era pertinente que el MS tome cartas en el asunto, quedando en segundo plano la discusión sobre el carácter federal de dicho delito.

Toma fuerza, entonces, la idea presentada en forma de hipótesis que plantea cómo la coyuntura crítica en materia de seguridad, y su consecuente persistencia en la opinión pública, fue un factor fundamental para considerar la incorporación en *agenda gubernamental* por parte del MS. A partir de allí enfocamos nuestro análisis en considerar como fue dicha incorporación en agenda por parte del MS, y por ende observamos la formulación de la política pública en relación al *narcomenudeo*.

En el Capítulo 4 logramos dar cuenta del modo en que la caracterización con mayor presencia en *agenda pública* es incorporada de manera acrítica a la hora de pensar la formulación de la política pública por parte del MS. El derribo de bunkers y la fuerte influencia para darle impulso a la causa judicial encabezada por el juez Vienna dan muestra de cómo la problematización del MS se sirvió de la caracterización predominante en la agenda pública para formular su intervención al respecto.

Un aspecto que creemos fundamental tiene que ver con la ambivalencia de los posicionamientos del MS, orientados por un lado por resaltar el carácter federal del delito y por mostrarse como quienes encabezarían el “combate contra el narcotráfico” por otro lado. Ante ello sostenemos que la problematización y toma de decisiones en relación al *narcomenudeo* contrajo un proceso decisorio cambiante, orientado por la necesidad de mostrar resultados positivos a la ciudadanía. En términos de Garland, este viraje implicó un reforzamiento de las posturas de “negación histórica y reactivación del viejo mito del Estado soberano”, focalizadas en mayor castigo expresivo, autoritario y represivo.

La incorporación de la versión predominante en *agenda pública* por parte del MS se basa, a nuestro entender, en ver allí una posibilidad de mostrar resultados a la ciudadanía. La construcción mediática alrededor de la “cuestión narco” presentaba un enemigo, un otro con facilidad de ser caracterizado como amenazante frente a la opinión pública, un claro exponente del estereotipo “narco”. La problematización que el MS realizó se sirvió de aquella caracterización mediática para intentar salir de la encerrona de la coyuntura crítica enmarcada con un aumento sostenido de la tasa de homicidios dolosos.

Creemos que a la hora de problematizar la incorporación en agenda gubernamental para la formulación de la política pública alrededor del *narcomenudeo* el factor comunicacional jugó un rol fundamental, la necesidad de mostrar que “algo se está haciendo” al respecto sirviéndose de perseguir a la figura de “narco” previamente constituida en agenda pública fue, a nuestro entender uno de los aspectos cruciales en la formulación elaborada por el MS.

La estrategia de “combate al narcotráfico” permitió mostrar acciones –el derrumbe de *bunkers*, operativos en conjunto con sectores del Poder Judicial de la provincia– en relación con el delito, ello emergió como un “acting” en términos de Garland. Frente a las presiones provenientes de los medios de comunicación y la indignación social se ensayó “un espectáculo de fuerza punitiva contra ciertos individuos, utilizado para reprimir cualquier tipo de reconocimiento de la incapacidad del Estado para controlar el delito en niveles aceptables” (Garland, 2005:226). La política de control del delito se enfocó así en una población ya constituida –en la agenda pública– como profundamente impopular, como blanco contra el cual pueden ser dirigidas. Por ello sostenemos que la formulación de la política pública en relación al *narcomenudeo* se sirvió de la versión predominante en *agenda pública*.

Nos permitimos ir un poco más allá en esta caracterización, observamos en una reciente nota en la revista Panamá¹²⁰ como Juan Carlos Torre realiza un pormenorizado análisis en relación los efectos del 2001 sobre el peronismo, tema que en apariencia tiene muy poco que ver con las líneas esgrimidas en esta tesina. Sin embargo retomamos cierta caracterización allí leída: “...como nos lo cuentan los testimonios de antropólogos y

¹²⁰Conferencia en el Congreso de Ciencia Política 2 Agosto 2017. Publicada en Revista Panama. Disponible en línea en: <http://panamarevista.com/los-huerfanos-de-la-politica-de-partidos-revisited/>

periodistas, en los barrios de las clases medias bajas es muy difundida la visión de los pobres como “vagos” que “viven del estado” y cuya presencia muy cercana es una fuente de inseguridad” (Torre, 2017:2). A nuestro entender la problematización que el MS realizó a la hora formular la política pública en relación al *narcomenudeo* guarda cierta relación con aquella caracterización señalada por Juan Carlos Torre.

Más allá de las respuestas –siempre provisorias– que nos permitió abordar el trabajo realizado, creemos que surgen nuevas preguntas que abren posibles futuras líneas de investigación. Una de ellas rondó nuestra tesina, y tiene que ver con la injerencia o el condicionamiento que ejerció la problematización de sectores del Poder Judicial Provincial sobre la agenda pública en relación al caso en cuestión. Al respecto podríamos interrogarnos sobre si la problematización realizada por los sectores judiciales vinculados en la causa provincial en relación al clan Cantero no actuó bajo la cosmovisión dominante en la agenda pública, o inclusive abonando a configurar la misma, tal como se observó con algunos medios masivos de comunicación¹²¹.

Trascendiendo las particularidades del caso de “Los Monos”, una posible línea de investigación que se abre en relación al accionar del poder judicial en investigaciones vinculadas al *narcomenudeo* pasa por interrogarse acerca de la existencia, en algunas ocasiones, de cierta selectividad penal hacia los sectores fácilmente construibles como amenaza, en este caso los denominados “soldaditos”. ¿Existe un accionar judicial en “espejo” con la caracterización predominante en la opinión pública? O quizás el interrogante pasa por si se puede pensar que desde el poder judicial se abona también a construir la imagen preponderante en la agenda pública en relación con el delito; aquella basada en perseguir una población profundamente impopular. Matilde Bruera, defensora oficial en la ciudad de Rosario alerta sobre cierta selectividad del sistema penal, y la necesidad de considerar la situación de los jóvenes de sectores populares encarcelados en relación al *narcomenudeo* (los denominados “soldaditos”) en el marco de la ley de trata de personas, producto de la explotación laboral. Con ello se abre una discusión sobre la situación de estos jóvenes en tanto víctimas y victimarios.

¹²¹ Algunas de las declaraciones recabadas en las entrevistas en profundidad, como también declaraciones de familiares de la familia Cantero daban cuenta de vínculos del juez Vienna con Luis Paz, en la misma sintonía se inscriben algunas investigaciones periodísticas realizadas por Horacio Verbitsky donde se demuestran vínculos entre ambos.

Por último sostenemos que formular políticas públicas en materia de drogas ilícitas debe tener como punto de partida la comprensión de que el narcotráfico es una economía con demanda inelástica. Ello implica que por mucho que se combata la oferta de drogas ilícitas, se sostiene la demanda. Con esto intentamos realizar un llamado de atención sobre los efectos del prohibicionismo, los que generan un aumento de la violencia sin lograr disminuir el comercio. A nuestro entender los decisores estatales precisan incorporar esta premisa presente en propuestas como la de Damián Zaitch, quien sostiene que se puede aplicar una política de reducción de daños, no solo en relación al consumo de drogas ilícitas, sino también a la hora de formular políticas públicas en relación al comercio de drogas ilícitas.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. (1993). “Estudio introductorio”, en Luis Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Méjico: Porrúa.
- Bergman, M. (2016). *Drogas, narcotráfico y poder en America Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Economica.
- Bragos, O., Ochoa, A., Latour, M., Mazzaro, P., Hein, G. y Sileo, F. (2015). “Creación de suelo urbano y expansión de las áreas urbanizadas en el Área Metropolitana de Rosario”. Ponencia presentada en el XIX Congreso *Arquisur*. La Plata, 16-18 de septiembre.
- Buxton, J. (2015). “*Drugs and Development: The Great Disconnect*”. Swansea: Universidad de Swansea.
- Calabrese, A. (2010). *Prevención del consumo problemático de drogas desde el lugar del adulto en la comunidad educativa*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.
- Cea D’Ancona, M. Á. (1998). *Metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social*. Madrid: Síntesis.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (2016). *Derechos humanos en la Argentina. Informe 2016*. Buenos Aires.
- Corbelle, F. (2010). La construcción del consumidor de drogas en el proceso judicial. Buenos Aires: UBA.
- Corbese, A. (2010). *Prevención del consumo problemático de drogas: desde el lugar del adulto en la comunidad educativa*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.
- Cozzi, E. (2012). “Fisuras, tensiones y conflictos en el campo del gobierno de la seguridad. Las prácticas policiales de detención para averiguación de identidad y las estrategias de reducción de violencia con jóvenes en la Provincia de Santa Fe. Ponencia presentada en la *III Reunión Nacional de Investigadoras/es en Juventudes Argentina. De las construcciones discursivas sobre lo juvenil, hacia los discursos de los y las jóvenes*. Viedma, Universidad Nacional de Comahue.
- Cozzi, E. (2014). “Los tiratiros”, en *Estudios*, N° 32, pp. 265-284.
- Cozzi, E., Font, E., y Mistura, M. E. (2014). “Desprotegidos y sobrecriminalizados: interacciones entre jóvenes de sectores populares, policía provincial y una fuerza de seguridad nacional en un barrio de la ciudad de Rosario”, en *Revista Derechos Humanos*, N° 8. Buenos Aires: Infojus.

- Dallorso, N. (2012). La compleja relación entre el poder político y las fuerzas de seguridad. *HOLOGRAMATICA -Facultad de Ciencias Sociales- UNLZ(17)*, 97-121.
- Delito, U. O. (2015). Informe mundial sobre drogas.
- Editorial Revista Crisis. (2012). Economía Política de las zonas liberadas. *Crisis*.
- Emmerich, N. (2009). “Políticas de seguridad y lucha contra el narcotráfico en la ciudad de Buenos Aires”. *Coloquio Internacional: América Latina. Gobierno. Diseño institucional y políticas públicas en ciudades capitales*. Buenos Aires.
- Emmerich, N., & Rubio, J. (2014). Narcos, políticos y medios de comunicación en Rosario, República Argentina. *Documentos de Trabajo. Universidad de Belgrano. Ciudad autónoma de Buenos Aires*, 3-16.
- Eventon, R. (2013). *Haciendo la vista gorda. Corrupción y violencia relacionada con las drogas en Rosario*. Transnational Institute (TNI). Serie mercados de drogas y violencia No.1.
- Fernández, A. (2005). “Las políticas públicas”, en Miquel Caminal Badía, *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.
- Ferrajoli, L. (12 de Junio de 2008). Hay intereses muy fuertes para mantener las drogas prohibidas. *Pagina 12*.
- Font, E. (1999). Transformaciones en el gobierno de la seguridad: análisis exploratorio de conceptos y tendencias. En M. Sozzo, *Seguridad Urbana. Nuevos problemas, nuevas perspectivas*. Santa Fe: UNL (Universidad del Litoral).
- Foucault, M. (1994 2º Ed.). *Estética, ética y hermenéutica. Obras esenciales. Volumen III*. Barcelona: PAIDOS.
- Foucault, M. (2009). *Seguridad, territorio, población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Economica.
- Frederic, S. (2008). Los usos de la fuerza pública. Debates sobre militares y policías en las ciencias sociales de la democracia. Buenos Aires: UNGS (Universidad Nacional de General Sarmiento).
- Garzón, J. C. (2015). *Reprimir o regular: el falso dilema de las políticas de drogas*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
- González, C. (2015). *Todo lo que necesitás saber sobre narcotráfico*. Buenos Aires: Paidós.

- González, G. M. (2009). “¿Reformar la policía? Representaciones y opiniones de los policías en la Provincia de Santa Fe. En E. C. Bohoslavsky, *La policía en perspectiva histórica. Argentina y Brasil*. Buenos Aires: CD-Rom.
- Kulfas, M. (2016). *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina 2003-2015*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Lamberto, R. (Junio de 2012). Final Abierto. (M. Rodolfo, Entrevistador)
- Lamberto, R. (Julio de 2013). Código Binario. (A. Grandinetti, Entrevistador)
- Lindblom, C. (1994) “La ciencia de salir del paso” en *La hechura de políticas públicas*. México: Porrúa.
- Meny, I., & Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Madrid: Ariel.
- Ministerio de Seguridad de la Nación. (2016). *Argentina sin narcotráfico*. Buenos Aires.
- Ministerio Público de Acusación. (2014). *Informe de Homicidios 2014. Resumen ejecutivo*. Rosario.
- Mistura, M. E., Font, E., Cozzi, E., & Marasca, M. (2014). “Retórica democrática y business as usual. Avances y retrocesos en el gobierno de la seguridad en Santa Fe desde la creación del Ministerio de Seguridad a la ‘intervención’ federal en Rosario”. *VII Seminario Internacional Políticas de la Memoria. Presente y Tradición del Pensamiento Emancipatorio. Centro Cultural De La Memoria Haroldo Conti, Secretaria de Derechos Humanos, Ministerio De Justicia y Derechos Humanos de la Nación*. Buenos Aires.
- Oliveira, A., & Tiscornia, S. (1997). *Estructura y prácticas de la policía en Argentina. Las redes de ilegalidad*. Buenos Aires: CELS.
- Oszlak, O., & O’Donnell, G. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina*. Buenos Aires : CEDES.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
- Rein, M., & Schon, D. (1999). Un discurso de políticas que refleja su marco. En W. e. comp.), *Ciencias Sociales y Estados modernos* (págs. 327-357). Mejioco: FCE.
- Rinesi, E. (2012). Presentación en el marco del Programa Café Cultura de la Secretaria de cultura de la Nación. Buenos Aires.

- Rossi, A. (2006). Drogas y Narcotráfico. Amenazas asimétricas y seguridad en los nuevos escenarios latinoamericanos. UNR: Texto para Seminario. Facultad de Ciencia Política y RRII.
- Rossi, A. (2014). Narcotráfico y seguridad en America Latina. *Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario*.
- Ruani, A. (03 de Diciembre de 2012). Derrumbe Bunkers. (SomosRosario, Entrevistador)
- Rubinzal, D. (2010). *Historia económica argentina. 1880-2009: desde los tiempos de Roca hasta Cristina Fernandez de Kirchner*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación.
- Ruggiero, V. (1999). Delitos de los débiles y de los poderosos: ejercicios de anticriminología. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Sain, M. (2008). *El Leviatan Azul*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno. (2ª Ed. 2015).
- Sain, M. (Diciembre de 2013). Las grietas del doble pacto. *Le Monde diplomatique*. Ed. N° 174.
- Sain, M. (2013). Las grietas del doble pacto. *Le Monde Diplomatique*. Ed n° 174.
- Sanchez, M. D. (2011). *Información periodística, delitos y control social: estudio de la nación y la nueva* . Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. Carrera de Ciencias de la Comunicación.
- Sautú, R. (2005). *Todo es teoría: objetivos y métodos de investigación*. Buenos Aires: Lumière.
- Sozzo, Máximo (ed.) (2005) *Policía, violencia, democracia. Ensayos sociológicos*. Santa Fe: UNL Ediciones.
- Stake, R. (1998). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata.
- Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: INAP.
- Thoumi, F. (2009). “Políticas antidrogas y la necesidad de enfrentar las vulnerabilidades de Colombia”, en *Análisis político*, 60-82.
- Touzé, G. (2008). *Saberes y prácticas sobre drogas. El caso de la pasta base de cocaína*. Buenos Aires: Intercambios ONG.
- Vilalta Perdomo, C. (2009). “La geografía local del *narcomenudeo*: patrones, procesos y

recomendaciones de política urbana”, en *Estudios Demograficos y Urbanos.* , 24(1), 49-77.

Young, J. (2003). “Merton con energía, Katz con estructura. La sociología del revanchismo y la criminología de la transgresión”. Revista *Delito y Sociedad*.

Zaitch, D. (2009). *Reducción de daños, seguridad y trafico de drogas ilícitas*. Buenos Aires: Cuadernos de Seguridad. N° 2. Ministerio de Seguridad-Presidencia de la Nación.

Zamudio Angles, C. (2008). ¿Qué es el *narcomenudeo*? *Liberaddictus* (108), pp.3-7.

Zamudio Angles, C. (2013). Jóvenes en el *narcomenudeo*: el caso Ciudad de México. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*(13), 111-123.