



ARTÍCULOS LIBRES

Total interferencia

Un análisis del gobierno de la seguridad pública en Santa Fe (2012-2019)

Javier Gañán¹

PAPELES DE TRABAJO, 19(35), ENERO-JULIO 2025, PP. 135-156

RECIBIDO: 20/12/2024. ACEPTADO: 15/5/2025

<https://ark.unsam.edu.ar/ark:/16763/be6d18cd4564>

Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar las distintas gestiones a cargo del Ministerio de Seguridad de la provincia de Santa Fe, considerando los grados de gobierno o desgobierno de la seguridad pública durante las gobernaciones de Antonio Bonfatti y Miguel Lifschitz. Se trata de un estudio exploratorio y descriptivo sobre un objeto escasamente abordado por la literatura académica, que desarrolla variables propias a partir de la operacionalización del concepto de gobierno de la seguridad. Se sostiene que, si bien el gobierno de la seguridad no está exento de las incertidumbres propias de toda gestión, la escasa presencia de fundamentos estratégicos —expresada en falta de expertise, dificultades en la conducción del sistema institucional y las ambivalencias en las políticas públicas— permite señalar que, en el período analizado, se evidencian considerables grados de desgobierno político por parte de las autoridades.

Palabras Clave: Gobierno; Seguridad; Santa Fe; Rosario

Abstract

The aim of this paper is to analyze the different administrations of the Ministry of Security of Santa Fe Province, focusing on the varying degrees of governance and misgovernance of public security during the governorships of Antonio Bonfatti and Miguel Lifschitz. This is an exploratory and descriptive study on a subject scarcely addressed in previous academic literature, developing original variables based on the operationalization of the concept of security governance. While security governance is not exempt from the uncertainties

1. Universidad Nacional de Rosario (UNR). Correo electrónico: javier.ganan@fcpolit.unr.edu.ar. ORCID: 0009-0001-2487-121X

inherent to any governmental process, the lack of strategic foundations –reflected in limited expertise, difficulties in institutional management, and ambivalent public policies– suggests that, during the period under review, significant forms of political misgovernance in public security were present.

Keywords: Government; Security; Santa Fe; Rosario

Introducción

El problema de la seguridad pública ha sido una de las principales preocupaciones de la ciudadanía durante las últimas tres décadas en Argentina. En ese marco, la situación de la provincia de Santa Fe –y en particular la ciudad de Rosario– ocupa un lugar destacado en la agenda pública y mediática de alcance nacional, lo cual tiene repercusiones tanto en las políticas públicas como en discursos que pujan por la representación de dichas preocupaciones en la arena política provincial.

Santa Fe es la provincia con la tasa de homicidios más alta del país.² En su interior se destaca la situación de la ciudad de Rosario, la cual es de mayor gravedad que la de ciudades de similares dimensiones y características.³ Esta ciudad es la única en la que se conocen fenómenos como las balaceras reiteradas contra instituciones públicas o propiedades privadas, además de la trascendencia y visibilidad de la violencia del narcotráfico.

La gestión de estos asuntos por parte de las autoridades políticas santafesinas ha presentado considerables inconvenientes para resolverlos. El objetivo del presente trabajo es analizar las diferentes gestiones a cargo del Ministerio de Seguridad provincial (en adelante MS) considerando los grados o niveles de gobierno/desgobierno de la seguridad pública durante las gestiones de Raúl Lamberto (gobernación de Antonio Bonfatti 2011 - 2015) y Maximiliano Pullaro (gobernación de Miguel Lifschitz 2015 - 2019). Ambas gobernaciones pertenecientes al Frente Progresista Cívico y Social (en adelante FPCS) que gobernó la provincia entre 2007 y 2019.

Analizar esta situación en la provincia de Santa Fe genera un aporte respecto de los desafíos que tiene el gobierno de los asuntos de seguridad en unidades subnacionales. ¿Qué particularidades ha adquirido el proceso gubernamental respecto a la seguridad en esta provincia? ¿Qué relación tiene el considerable aumento de la violencia y la evolución de

2. Los informes del Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC) indican que, al menos en los últimos diez años, Santa Fe es la provincia con mayor tasa de homicidios dolosos del país. El informe de 2021 señala que en esta provincia se dieron 9 homicidios dolosos cada 100 mil habitantes, seguida de provincias como Tucumán o Chubut con 7,5 homicidios cada 100 mil habitantes promedio. Información disponible en: https://datos.gob.ar/dataset/seguridad-estadisticas-criminales-historicas-homicidios-dolosos/archivo/seguridad_3.2

3. La ciudad de Rosario es el tercer conglomerado urbano más poblado de la Argentina. De acuerdo con los datos publicados por SNIC, en el año 2021 la tasa de homicidios dolosos quintuplicaba a Córdoba (segunda ciudad más poblada) y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (la ciudad más poblada del país). Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/seguridad/estadisticascriminales/informes>

mercados ilegales como el narcotráfico con el proceso gubernamental y sus tensiones institucionales? Estas serán algunas de las preguntas que motivan el presente artículo.

En el año 2012 en la provincia de Santa Fe –principalmente en Rosario– se consolida en agenda pública una preocupación ciudadana respecto a la problemática de la seguridad (muchas veces ligada a violentas disputas del narcotráfico). El primer día de ese año fueron asesinados tres jóvenes militantes en un barrio de la zona sur rosarina. Posteriormente se dieron una seguidilla de homicidios (algunos de mayor impacto al darse en horarios diurnos y en zonas céntricas de la ciudad) en el marco de enfrentamientos entre grupos criminales. Ese mismo año se da la detención del jefe de la Policía de Santa Fe (en adelante PSF) acusado de proteger a un narcotraficante del sur de la provincia de Santa Fe. A ello se le sumó el sostenido aumento de la tasa de homicidios en los años posteriores. Estas situaciones consolidaron un imaginario social en el que Santa Fe, y fundamentalmente Rosario, eran germen del crecimiento del narcotráfico y la violencia en el país.

Diversos estudios académicos han generado valiosos aportes que enriquecen el análisis del presente artículo. A nivel regional, principalmente en Colombia y México, una serie de trabajos problematiza la violencia ligada al narcotráfico como un fenómeno que puede ser explicado a partir de las posibles relaciones entre agencias estatales y delito (Flórez Pérez, 2009; Misse, 2013; Duncan, 2014; Trejo y Ley, 2021; Durán Martínez, 2022). En ellos se destaca una valiosa contribución para comprender a la violencia del narcotráfico como un fenómeno que lejos de surgir al margen del Estado, se da a partir de diversas formas de interacción con el mismo, lo que cobra relevancia la interacción entre la cohesión del aparato de seguridad estatal, la visibilidad de la violencia y el grado de competencia entre actores de los mercados ilegales, como factores determinantes (Durán Martínez, 2022).

A nivel nacional, existen estudios que contribuyen al presente trabajo, especialmente aquellos que examinan el gobierno de la seguridad (Saín, 2008; Binder, 2009; CELS, 2012; Auyero y Sobering, 2021; Schleider, 2024), algunos de los cuales serán incorporados a partir de sus aportes teóricos para operacionalizar el concepto de gobierno de la seguridad. Por otra parte, una serie de trabajos aportan al estudio de la problemática a partir de sus implicancias a nivel subnacional en otras jurisdicciones del país (Schaefer y Morales, 2013; Hathazy, 2006; Hathazy, 2014; Carbajo et al., 2015; Carbajo, 2017).

Los estudios de ciencias sociales referidos a la seguridad pública en la provincia de Santa Fe abordan diversas aristas del mismo: el surgimiento de la seguridad como fenómeno político (Gonzalez, 2019; Ginga, 2021); el estudio de políticas públicas puntuales (Mistura, Font, Cozzi, y Marasca, 2014; Vuarant, 2014; Gañán, 2017; Simonetta, 2024); el análisis de la policía desde una perspectiva histórica o institucional (Sozzo, 2005; Gonzalez, Montero y Sozzo, 2009; Cuenca y Sokol, 2012; Iazzetta, 2019; Truchet, 2021); el abordaje de actores del mundo criminal desde una perspectiva etnográfica (Cozzi, 2014; Cozzi, Font y Mistura, 2014; Cozzi, 2022); así como también la descripción de diversas aristas del fenómeno del narcotráfico en la ciudad de Rosario (Iazzetta, 2020; Sain, 2023; Iazzetta y Gaiero, 2025).

En el presente trabajo se abordarán algunos de estos aportes, fundamentalmente aquellos que incorporan el gobierno de la seguridad a partir del análisis de las políticas públicas, el desenvolvimiento del narcotráfico y la relación entre la política y la policía.

En términos conceptuales, el gobierno de la seguridad pública⁴ puede entenderse en una doble dimensión: como un componente del Sistema de Seguridad Pública – que incluye al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo de la jurisdicción correspondiente–, y como un proceso político comprendido por relaciones de poder entre distintos actores (ILSED, 2007; Sain, 2008; Schleider, 2024). En su primera acepción, al interior de este subsistema, es el Poder Ejecutivo quien asume “responsabilidades de gestión, control y coordinación en materia de seguridad ciudadana. Esto puede incluir tareas de ejecución presupuestaria, así como cuestiones relativas al establecimiento de prioridades y elección de estrategias, tanto sustantivas como instrumentales” (Schleider, 2024, p. 45). Este trabajo adopta dicha noción y se focaliza en el accionar del Poder Ejecutivo provincial.

Además, el gobierno de la seguridad pública cumple funciones de “control y coordinación del funcionamiento de otros subsistemas”, como los subsistemas de seguridad privada y el policial, e incluye al “conjunto de organismos y dependencias estatales responsables de la formulación, implementación y evaluación de las estrategias de prevención, así como de la disuasión de la violencia y el delito” (Schleider, 2024, p. 46). En sintonía con la propuesta de Schleider, se incorpora la noción elaborada por Marcelo Saín, donde se describe al gobierno de la seguridad como el:

conjunto de estructuras y procesos institucionales que, de hecho, están abocados a la formulación, implementación y evaluación de las *políticas y estrategias de seguridad pública* así como a la *dirección* y administración del sistema institucional mediante el cual estas se llevan a cabo. (Sain, 2008, p. 71).

En este sentido, el gobierno de la seguridad pública implica, por un lado, la formulación de diagnósticos orientados a construir un cuadro de situación tanto de las distintas modalidades de delito y violencia (diagnóstico situacional), como del estado normativo y organizacional de las instituciones encargadas de la seguridad (diagnóstico institucional). Por otro lado, abarca la formulación de estrategias destinadas a adecuar y modernizar la institucionalidad en materia de seguridad (estrategias instrumentales), así como a prevenir o intervenir sobre situaciones de delito y violencia (estrategias sustantivas), según lo propuesto por Saín (2008) y Schleider (2024).

4. Si bien la noción de *seguridad ciudadana* ha sido mayormente utilizada en estudios que promueven un paradigma respetuoso de los derechos y libertades individuales, y con participación de actores sociales en la formulación de políticas de seguridad; en este trabajo se opta por el término *gobierno de la seguridad pública* para destacar el análisis centrado en el Estado, más precisamente en las decisiones y acciones del poder ejecutivo provincial como actor principal.

Estas tareas fundamentales de diagnósticos y estrategias se desarrollan en el marco de un proceso gubernamental, compuesto por una concatenación de fases no lineales donde “intervienen diversos actores institucionales y sociales que pujan por traducir sus visiones e intereses sustentando distintas capacidades de poder” (Sain, 2008, p. 74). Esta perspectiva resulta clave para comprender la heterogeneidad de actores que interactúan y condicionan la viabilidad fáctica de una política de seguridad.

En relación con esta lectura del proceso gubernamental, Schleider (2024) enfatiza una serie de condiciones institucionales a considerar. En tanto subsistema, el gobierno de la seguridad debe contar con un “servicio burocrático, civil o no policial, capacitado y especializado, integrado por agentes y funcionarios abocados al gobierno de la seguridad [...] con los conocimientos técnicos propicios”; y enfatiza la “conducción política del sistema policial” por parte de los funcionarios a cargo de las carteras gubernamentales (Schleider, 2024, p. 75).

La identificación de estos atributos permite incorporar un concepto complementario al de gobierno de la seguridad: el de capacidad de gobierno, formulado por Carlos Matus (2007) y entendido como uno de los vértices del denominado “triángulo de gobierno”. Esta noción alude a la capacidad de conducción política, ponderada por la experiencia, el conocimiento técnico y el liderazgo, es decir, “una capacidad distribuida entre el líder, su equipo y la organización”. Como señala el autor, esta capacidad se construye “a partir de la interacción entre tres componentes” —experiencia, conocimientos y conducción política— que no operan de forma aislada, sino de manera integrada (Matus, 2007, p. 23).

En América Latina, uno de los déficits persistentes en la consolidación democrática ha sido la dificultad para sostener una gobernabilidad política de la seguridad ciudadana. Esta debilidad se manifiesta en una creciente dependencia de los gobiernos respecto de las fuerzas policiales (Dammert, 2007; Binder, 2009). En el caso argentino, este fenómeno ha sido caracterizado como desgobierno político de la seguridad, expresado en el desplazamiento de la conducción civil y en la delegación de la formulación e implementación de políticas a las propias agencias policiales (Saín, 2008; Binder, 2009; Schleider, 2024). Este aspecto no debe entenderse como mera ausencia de intervención estatal, sino como una forma específica de ejercicio del poder en el campo de la seguridad. Como plantea Binder:

todavía las estrategias de diseño de las políticas de seguridad, se encuentran fuertemente condicionadas por la historia de las estrategias de doble pacto [...] según el cual se le entrega [a las fuerzas de seguridad] el gobierno de la seguridad a cambio de ciertos niveles de control, obediencia y, en particular, el compromiso por parte de las fuerzas de evitar situaciones de crisis. (Binder, 2009, p. 42)

Este modelo se caracteriza por la policialización de la seguridad pública, entendida como la delegación de soberanía política a las fuerzas policiales. En palabras de Saín (2010),

quienes “le otorgaron sin miramientos [...] la soberanía política para atender las cuestiones de la seguridad pública” (p. 28). En términos conceptuales, la policialización supone la centralidad de las policías en la política pública de seguridad, lo que deriva en formas de autogobierno policial, marcadas por la retirada del poder político y la apropiación policial del gobierno de la seguridad (Saín, 2008).

En este trabajo, el gobierno o desgobierno de la seguridad pública, y en consecuencia la capacidad de gobierno, son operacionalizados empíricamente a partir de dos dimensiones complementarias. Por un lado, se analiza la impronta de gestión de cada administración del MS, considerando las principales políticas públicas formuladas y las orientaciones estratégicas que expresan. Esta dimensión remite al componente de liderazgo y conducción política planteado por Matus. Por otro lado, se examina la trayectoria y *expertise*⁵ de los funcionarios que integraron el gabinete ministerial –a partir de su formación, experiencia previa y especialización en seguridad–, como manifestación del componente técnico de dicha capacidad.

Ambas variables permiten, además, abordar una dimensión principal en la caracterización del gobierno de la seguridad: la conducción política y civil en la formulación e implementación de políticas públicas en la materia. Por el contrario, se observan mayores niveles de desgobierno cuando dichas funciones son delegadas a las agencias policiales, dando lugar a procesos de policialización y autonomía. En este sentido, el análisis de la impronta de gestión y de la *expertise* del gabinete permite indagar hasta qué punto cada administración del MS ejerció dicha conducción política.

En tanto el objetivo de este trabajo ha sido abordado escasamente por otros estudios académicos, el presente será un análisis de tipo exploratorio y a la vez descriptivo, desarrollando variables propias para el análisis propuesto. En este sentido se utilizaron diferentes fuentes primarias (decretos provinciales, resoluciones ministeriales, leyes provinciales y nacionales, curriculum vitae públicos de funcionarios, expedientes judiciales, artículos académicos, documentos oficiales, estadísticas públicas y entrevistas propias de investigaciones previas). Y fuentes secundarias (entrevistas de funcionarios publicadas en medios de comunicación, artículos periodísticos, recortes televisivos, documentales).

Impronta de gestión y políticas públicas

Gestión Lamberto

En diciembre de 2011 Antonio Bonfatti ganó las elecciones a gobernador y designó a Leandro Corti al frente del MS, cuya gestión dura solo los primeros seis meses de la gobernación

5. En este trabajo se utiliza el término *expertise* para referirse a un saber práctico vinculado a la gestión de políticas públicas en seguridad, y no exclusivamente a la formación académica en la materia. En sintonía con el aporte de Galeano (2005) quien señala que la figura del experto en seguridad no se limita al ámbito académico, sino que también incluye a aquellos con experiencia en la gestión y práctica diaria de la seguridad pública.

—razón por la que no ha sido incorporado en este trabajo—. En junio de 2012 asumió Raúl Lamberto al frente de esta cartera. Para reflejar la impronta de su gestión resulta ineludible dar cuenta del contexto de su llegada. Tanto la salida de Corti como los comienzos de la gestión de Lamberto están enmarcados por un notable crecimiento de homicidios⁶ a nivel provincial, y una sucesión de hechos que tuvieron fuerte presencia en la agenda mediática y pública. A continuación se ofrece una breve cronología de los más resonantes:

- En enero de 2012, en el barrio Villa Moreno de la ciudad de Rosario, fueron asesinados —producto de una confusión en una disputa entre grupos criminales— tres militantes de una organización territorial. El hecho, que luego se conocería como el “triple crimen de Villa Moreno”, generó gran conmoción en la ciudadanía.
- En octubre surge el escándalo vinculado a la denuncia contra Hugo Tognoli, jefe de la PSF denunciado, y luego condenado por liderar una organización dedicada al narcotráfico. Situación que generó un escándalo mediático a nivel nacional y un cuestionamiento a la institución policial.
- Durante los meses de septiembre de 2012 a julio de 2013 se dieron una serie de homicidios violentos de gran visibilidad en la ciudad de Rosario, muchas veces ligados a disputas entre organizaciones delictivas.⁷ Esto generó amplia repercusión mediática al tratarse de episodios inéditos hasta el momento.

Estos sucesos condicionaron fuertemente la agenda pública, lo cual, como se verá, impactó en la toma de decisiones del MS. A partir de este momento, se conformó al narcotráfico como una cuestión merecedora de interés por parte de las autoridades gubernamentales (Gañán, 2017; Iazzetta y Gaiero, 2025).

La gestión Lamberto ante la “agenda narco”

En el citado contexto, las autoridades del gobierno provincial adoptaron primero un discurso de desresponsabilización construido a partir del argumento de que el narcotráfico es un delito federal⁸ y, por tanto, un problema del Poder Ejecutivo Nacional y de la Justicia Federal. Sin embargo, la persistente presencia de la cuestión en la agenda pública, obligó a que las autoridades provinciales paulatinamente abandonaran el discurso exculpatorio e incorporaran un relato orientado a mostrarse “duros contra el delito”. Así se inició la

6. Por caso, el Departamento Rosario (el de mayor tasa de homicidios) pasó de una tasa de 9,8 homicidios en 2010 a 21,8 en el año 2013. Más del doble de homicidios en tan solo tres años. Información disponible en: <https://mpa.santafe.gov.ar/informes-busqueda>

7. El más relevante fue el asesinato de Martín “Fantasma” Paz en el macrocentro de Rosario en septiembre. Suceso atribuido al Clan Cantero que desata una serie de hechos violentos que escala en junio de 2013 luego del homicidio de Claudio “Pájaro” Cantero.

8. Al respecto se pueden consultar las declaraciones de Raúl Lamberto en el diario 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>. 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>

política de “combate al narcotráfico” que se materializó en dos iniciativas fundamentales características de la gestión de Raúl Lamberto: el “derribo de bunkers”⁹ y el impulso a una causa judicial que tuvo como acusados al clan Cantero, mayormente conocidos como “Los Monos”.

Esta última iniciativa evidencia el carácter urgente e improvisado de la toma de decisiones: se impulsó un proceso judicial con investigaciones precarias, según palabras del propio juez (Gañán, 2017), y se conformó una división policial¹⁰ subordinada al magistrado, cuyos jefes serían luego relevados por favorecer a organizaciones delictivas enfrentadas al clan investigado. La División Judiciales, a cargo del comisario inspector Cristian Romero, el comisario principal Raúl Saccone y el subcomisario Luis Quevertoque, fue desmantelada un año y medio después por diversas irregularidades.¹¹ Sus responsables fueron denunciados –y algunos condenados– por vínculos con grupos criminales vinculados al narcotráfico, rivales de “Los Monos”, el actor investigado por dicha división bajo órdenes del juez Vienna y del Ministerio de Seguridad.

Lo reseñado evidencia que esta política careció de un diagnóstico institucional que permita designar un grupo de investigadores de la PSF idóneo para la causa judicial que el propio ministro consideraba “de las más importantes del país”.¹² A su vez, el MS realizó un recorte del problema a abordar sin un diagnóstico situacional que contemplara las consecuencias y reacomodos en la composición de actores del mercado de drogas ilegales. El resultado fue una reestructuración de actores del mercado de drogas ilegales caracterizado por un aumento de la violencia (los años 2013 y 2014 fueron los de mayor tasa de homicidios del período) y el surgimiento de fenómenos novedosos desconocidos hasta el momento como las balaceras.

Plan de Seguridad Democrática

En este contexto, a comienzos de 2013 el gobierno provincial presentó el “Plan de Seguridad Democrática” (en adelante PSD), una iniciativa surgida durante la gestión Lamberto, pero originada a partir de las disputas propias del juego político. En noviembre de 2012 se

9. Se trata de puntos de venta de drogas ilegales 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 trabajando encerrados por fuera. Al respecto se puede consultar el documental “Calles Perdidas”: <http://www.documedia.com.ar>

10. En una entrevista televisiva Lamberto afirmaba que se conformaba “un grupo de investigadores de la policía para que trabajen en la actividad probatoria junto al doctor Vienna”. Se trata de la División Judiciales de la U.R. II, la cual si bien ya existía, se le designan nuevos responsables y se le asignan nuevas tareas “de calle” para trabajar bajo las órdenes del juez Vienna, siendo un área acostumbrada a tareas más administrativas. Declaraciones disponibles en: <https://www.youtube.com/watch?v=4Iq-oR6WHLE>

11. Información disponible en: <https://www.unosantafe.com.ar/policiales/relevaron-sus-funciones-la-cupula-la-division-judiciales-rosario-n2100335.html>

12. Declaraciones de una entrevista televisiva realizada en el año 2013. Disponible en línea: <https://www.youtube.com/watch?v=4Iq-oR6WHLE>

sancionó la Ley Provincial N° 13.297, que declaraba la “emergencia en seguridad” en todo el territorio provincial, que tenía como objetivo principal la ampliación del presupuesto en seguridad y la incorporación de agentes policiales.

La ley fue impulsada por el Partido Justicialista, que tenía mayoría en ambas cámaras legislativas durante la gobernación de Antonio Bonfatti. Una vez sancionada por el parlamento, el gobernador Bonfatti introdujo dos vetos propositivos mediante los decretos 3445/2012 y 3973/2012. De esta manera, el Ejecutivo vio una ventana de oportunidad¹³ para apropiarse de la iniciativa de la oposición:

el gobernador Bonfatti, vetó doce de los diecisiete artículos que proponía la ley sancionada, entre los artículos vetados más importantes estuvieron, en primer término, el que obligaba al ejecutivo a separar en forma inmediata a los jefes policiales investigados penal o administrativamente; en segundo término, el que establecía que los fondos reservados del MS deberían pasar por el control del Tribunal de Cuentas provincial y en tercer término, el que creaba la Comisión Bicameral de Seguridad Pública que tendría la facultad de controlar y supervisar el cumplimiento de la mencionada Ley. (González, 2019, p. 416)

Los elementos vetados dan cuenta de un recorte del problema que refleja un significativo desgobierno político en materia de seguridad, en tanto se refuerza la autonomía policial frente al propio Poder Ejecutivo. A partir de los recursos que brindaba la ley el gobierno provincial impulsó el PSD, presentado en un documento a comienzos de 2013. El plan está basado en cuatro ejes rectores: 1. “La conducción política en la implementación del Plan de Seguridad Democrática” 2. “Nuevas estrategias para el abordaje de delitos complejos” 3. “Descentralización y regionalización del servicio de seguridad” 4. “Especialización y profesionalización de los agentes”.¹⁴

En ese marco se llevaron a cabo modificaciones en la estructura policial –Creación de Policía De Investigaciones¹⁵ (PDI), Policía de Acción Táctica¹⁶ (PAT) y Policía Comunitaria–.¹⁷

13. El Plan de Seguridad Democrática fue “lanzado un día antes de que se concrete la interpelación del ministro Lamberto en la Legislatura Provincial” (González, 2019, p. 417) lo que da cuenta de la influencia de la urgencia de la coyuntura política.

14. Ver Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2015), *Informe de Gestión 2011–2015*, disponible en: https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/download/225905/1183262/file/libro_gestion_2015.pdf

15. Se puso en marcha en 2014 mediante el decreto 08/14, con el objetivo de asistir las investigaciones del Ministerio Público de la Acusación (MPA) en investigaciones judiciales.

16. La PAT fue creada para intervenir en zonas urbanas y complejas en las ciudades de Rosario (designando 700 efectivos) y Santa Fe (300 efectivos). En el acto de lanzamiento el ministro Lamberto afirmaba: “La idea central es trabajar en las plantas urbanas, con alto nivel de capacitación, armamento de última generación y preparación para la tarea persuasiva” Disponible en: <https://www.santafe.gov.ar/noticias/noticia/209174/>

17. “Su aplicación fue muy focalizada y acotada y comenzó solo en dos barrios, uno de la ciudad de Santa Fe y otro de la ciudad de

Sumado a ello se suscitó un intento de regionalización de la PSF, que pasó de las diecinueve unidades regionales a una organización en cinco nodos (propuesta que duraría un año).

Muchas de estas iniciativas quedaron a mitad de camino y carecieron de formación de agentes para los objetivos propuestos (incluso se tradujo en algunos sucesos trágicos como el caso de Jonatan Herrera, un joven asesinado por error por agentes de la PAT mientras lavaba el auto en la puerta de su casa). Estos cambios generaron una fragmentación funcional de la PSF,¹⁸ una señal de incertidumbre de cara a la policía¹⁹ mediante reformas policiales que funcionaron como “parches” provisorios.

Estas transformaciones fueron presentadas en el marco de un “Plan” que en los hechos pareció carecer de planificación, siendo elaborado al calor de las disputas del juego político y de la necesidad por mostrar una gestión activa en el marco de un contexto de crisis devenida por el caso Tognoli.

Digresión: Gobierno de la Seguridad y Ministerio de Gobierno en la gestión Bonfatti

En junio de 2014, mediante el decreto 1755/2014, el gobierno provincial crea la Secretaría de Análisis y Articulación de Procesos Interministeriales al interior del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado. Entre sus funciones se destaca la importancia de “recolectar y analizar datos públicos” para “nutrir los procesos de toma de decisiones”, como así también “elaborar protocolos y propuestas con el objeto de formular propuestas e indicadores para optimizar políticas públicas orientadas a la paz social” (Decreto 1755/2014).

Al frente de esta secretaría se designó a Ricardo Spadaro, comandante general (retirado) de la Gendarmería Nacional, quien entre 2009 y 2010 se desempeñó como subsecretario en la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la lucha contra el Narcotráfico (Sedronar). La existencia de un área de gobierno con funciones de análisis de información –cuyo funcionario responsable se presenta como “experto en inteligencia criminal”– dependiente del Ministerio de Gobierno y no del MS es de por sí una señal de alerta respecto a una fragmentación institucional que debilitó a la conducción política en materia de seguridad.²⁰

Rosario en el año 2013 y luego fue ampliando muy lentamente sus intervenciones en otros territorios y localidades” (Gonzalez, 2019)

18. Las citadas transformaciones en la PSF “significaron, de hecho, una modificación soterrada de la organización del sistema policial aprobado en la ley N° 7395 y la conformación de una estructura policial fragmentada de forma horizontal y vertical que resultó inadecuada para disponer de un instrumento eficiente en el control de las problemáticas delictivas existentes en el ámbito provincial.” (Proyecto de Ley de Sistema Policial, 2020, p. 11).

19. Dichas transformaciones fueron criticadas por el propio Ricardo Spadaro, funcionario provincial a partir de 2014.

20. En noviembre de 2014 el propio Spadaro, al ser consultado sobre su función, afirmó que está trabajando en cuestiones que son más propias del MS que del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado: “capacitar en la técnica de análisis e interpretación de la información pública, estudiar qué fenómenos han ocurrido en el mundo, hablando concretamente México, Colombia, las mafias italianas, qué repercusiones ha tenido en Argentina, qué ha pasado en Argentina que estamos en un grado de violencia [...] En relación con la policía hicimos dos cursos de capacitación en Estado mayor, o sea en el planeamiento para la toma de decisiones en

Al año siguiente, el ministro Galassi (ya fuera del ejecutivo) reconoció en una entrevista las funciones de inteligencia criminal que tenía esta área bajo su ministerio.²¹ La creación de la citada Secretaría puede leerse en clave e interpretarse como una estrategia de monitoreo político del ministro Galassi sobre áreas propias del MS, lo que debilitó la capacidad de conducción del sistema de seguridad pública.²² En este sentido se vislumbró una debilidad institucional que perjudicó la conducción política de la seguridad.

En esta línea, tanto el Plan de Seguridad Democrática como la creación de la Secretaría de Análisis y Articulación de Procesos Interministeriales reflejaron una fragmentación política e institucional que dificultó la capacidad estatal para gobernar la seguridad. Tal como advierte Durán Martínez (2022), la interacción entre la cohesión del aparato estatal de seguridad y el grado de competencia en los mercados ilegales determina en gran medida los niveles de violencia. En contextos donde predomina un diseño institucional disperso, sin conducción clara y con escasa integración entre niveles de gobierno, se reducen los márgenes para regular el delito y controlar su expresión violenta.

Gestión Pullaro

A continuación se consideran algunas de las principales políticas públicas de la gestión de Maximiliano Pullaro, quien es designado al frente del MS luego del ajustado triunfo electoral de Miguel Lifschitz en diciembre de 2015.

En octubre de 2016 se creó el Dispositivo de Intervención Multiagencial para el Abordaje Territorial de Violencias,²³ propuesta interinstitucional entre el gobierno provincial (MS y Desarrollo Social), municipios²⁴ y el MPA. Este tuvo como objetivo “reducir los niveles de homicidios y violencia altamente lesiva a través de la coordinación multiagencial orientada a la prevención social y situacional” (Gaiero y Posincovich, 2021, p. 932). Si bien se proponía abordar las seis ciudades más grandes, se implementó en cuatro barrios de la ciudad de Rosario, uno de la ciudad de Santa Fe y otro de la ciudad de Rafaela, escogidos a

el marco de la seguridad pública” Disponible en: <https://www.lodijeyoprimer.com/2014/11/spadaro-un-heroe-de-malvinas-contra-la.html>

21. Entrevista a Rubén Galassi en Rosario/12, 7 de diciembre de 2016. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/9-57713-2016-12-07.html>

22. Vale recordar que dos funcionarios que respondían a Galassi fueron acusados por manipular la computadora portátil de Medina, un importante actor del narcotráfico asesinado en 2013.

23. Estos dispositivos contemplaron ‘mesas de articulación territorial’ para cada uno de los territorios, donde se coordinó con actores sociales e institucionales de cada barrio. El dispositivo contó con distintos ejes de intervención territorial: “coordinación y control”; “edilicio”; “socio comunitario” y “urbano ambiental” sobre los cuales participaron agencias y ministerios del estado provincial, pero también MPA y secretarías municipales.

24. El primer convenio orientado a implementar esta política se originó con el MPA y los municipios de Rosario, Pérez y Villa Gobernador Gálvez, todos pertenecientes al Departamento Rosario. Al mes siguiente se firmó el mismo convenio con el municipio de Santa Fe Capital.

partir de su alto grado de conflictividad.

Respecto de los resultados del dispositivo, según informes de MPA, al menos en la intervención realizada en barrio Grandoli de la ciudad de Rosario el dispositivo tuvo un efecto positivo respecto al descenso de la violencia altamente lesiva (Gaiero y Posincovich, 2021). Por otra parte, su implementación tuvo un alcance muy inferior a lo expresado inicialmente. En este sentido el diagnóstico del proyecto de la Ley de Seguridad Pública del MS señaló algunos déficits de esta política como el “bajo alcance territorial”, una “población objetivo muy reducida” y escasos recursos invertidos (Ministerio de Seguridad, 2020, p. 22), así como los resultados limitados sobre los espirales de violencia en los territorios intervenidos.

A mediados de 2017, el MS anunció el “Plan de Refuncionalización Integral del Sistema de Comisarías”, una de las políticas más destacadas por la gestión Pullaro. La propuesta contemplaba reemplazar 36 comisarías y subcomisarías de Rosario por seis estaciones policiales, con planes de extender el modelo a otras grandes ciudades de la provincia. El gobernador Lifschitz afirmaba al respecto que “implica un cambio total de paradigma del policiamiento en Rosario”.²⁵

Sin embargo, hacia abril de 2019, un tercio de las comisarías de Rosario ya había sido cerrada sin que las nuevas estaciones estuvieran operativas, lo que generó críticas e incertidumbre.²⁶ Dos años después del anuncio, solo dos estaciones (Sudoeste y Sur) seguían en obra, mientras que las demás no pasaron del proyecto. La iniciativa no fue retomada por la gestión siguiente, por lo que el plan quedó trunco, sin estaciones construidas y con más de diez comisarías cerradas al finalizar el mandato en diciembre de 2019.

En julio de 2017 se inauguró una central de procesamiento de información para la prevención del delito denominada “OJO”²⁷. Esta iniciativa se basa en un sistema de información que comienza en la ciudad de Rosario, donde se monitorea con mapas y cámaras en vivo las “zonas calientes” de la ciudad para la prevención del delito. Esta política pública se sostuvo durante toda la gestión Pullaro orientando el patrullaje de los móviles policiales en articulación con el sistema de emergencias 911. En febrero de 2019, mediante el decreto 224/19,²⁸ se creó la “Dirección General Central OJO”, dotando de institucionalidad y recursos a la iniciativa.

Este sistema informático de georreferenciación de delitos careció de análisis de la

25. Ver Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2017): “Se presentó el plan de refuncionalización de comisarías en Rosario”. Disponible en: <https://www.santafe.gov.ar/noticias/noticia/266729/>

26. La mitad de las comisarías del distrito centro de la ciudad de Rosario habían cerrado para entonces, siendo sus funciones absorbidas por el 911 (Central de Emergencias mediante servicio telefónico). Según el periodista Hernán Lescano: “Las comisarías que están desapareciendo prestaban centralmente tres servicios: tomar denuncias, asignar móviles ante incidentes en su jurisdicción y alojar a las personas detenidas en los arrestos que operaban. Hoy ninguna de estas tres funciones se prestan en la comisaría”. Disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/policiales/una-tercera-parte-las-comisarias-rosario-ya-dejaron-funcionar-n1755755.html>

27. Información sobre la inauguración disponible en: <https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/258098/>

28. Disponible en: <https://www.santafe.gov.ar/boletinoficial/verPdf.php?seccion=2019/2019-02-21decreto224-2019.html>

información acumulada, actuando solo en respuesta a emergencias. “El análisis criminal es episódico” y su desempeño “no permite orientar la labor preventiva de la policía” (Ministerio de Seguridad, 2020, p. 23). En este dispositivo parece haber primado una impronta reactiva y una carencia de análisis criminal orientado a un policiamiento proactivo.

Las políticas relevadas sugieren un grado de “voluntarismo” y una marcada impronta comunicacional, lo que se traduce en la falta de sostenibilidad de las mismas. Todas las propuestas quedaron a medio camino en relación con los objetivos planteados inicialmente. Esta situación refleja deficiencias en el diagnóstico y un enfoque centrado en la necesidad de mostrar resultados a la ciudadanía. Como se detalla en el siguiente apartado, se considera que la centralidad de la figura de Pullaro y su relación con la PSF permite comprender de manera más acabada la impronta de su gestión.

Policialización

Para describir la impronta de la gestión de Pullaro, resulta relevante considerar sus declaraciones públicas en torno al rol y funcionamiento de la policía provincial, en tanto expresan orientaciones institucionales y prioridades estratégicas que permiten caracterizar su estilo de conducción en el área de seguridad. En este sentido, en una entrevista televisiva del año 2022 –luego de finalizado su mandato– señalaba: “En Santa Fe tenemos una buena policía, no la ideal, pero una buena policía comparativamente con otras provincias[...] Es fácil criticar a la policía. [Tenemos] una policía que yo voy a defender. La culpa de la policía es de los gobiernos que hemos tenido (todos), que no nos ocupamos de formar, de capacitar, de dar herramientas para que sea una buena policía”.²⁹

Anteriormente, en una entrevista radial de 2021, Pullaro afirmó que: “si bien en la provincia de Santa Fe hubo casos de corrupción policial, soy muy optimista, acá la policía va por un lado y el narcotráfico va por otro”. Estas declaraciones resultan significativas por haber sido realizadas tras su paso por el Ministerio de Seguridad y luego de que salieran a la luz casos resonantes de jefes policiales designados y defendidos públicamente por él, como Alejandro Druetta –condenado por liderar estructuras vinculadas al narcotráfico en el sur provincial– y Adrián Rodríguez –detenido por cohecho tras ser designado al frente de la U.R. V, en un caso en el que incluso se filtraron comunicaciones donde el entonces ministro lo favorecía en un concurso interno para ascensos–.

En el momento de anunciar la conformación de su gabinete, Pullaro declaraba que: “centralmente todas las direcciones policiales van a depender del jefe de la Policía de Santa Fe, no como en este momento en que hay algunas que dependen administrativamente del jefe de Policía, pero operativamente de directores políticos. Los directores y secretarios

29. Declaraciones de Maximiliano Pullaro en el programa televisivo Sin Mordaza, el 22 de diciembre de 2022. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=uXeVsMbnWE8>

políticos van a estar para planificar las políticas públicas y monitorearlas, y ver si se cumplen”.

Estas afirmaciones dan cuenta de una impronta fuertemente policialista en la concepción de seguridad pública del entonces ministro, al reafirmar la centralidad operativa de las fuerzas policiales por sobre la conducción política del área. Esta orientación se inscribe en el modelo tradicional de seguridad pública en Argentina, caracterizado por la policialización del sistema y la consecuente falta de conducción política civil en el gobierno de la seguridad (Saín, 2010; Schleider, 2024). Si se considera que esta definición institucional se produce luego de graves episodios de corrupción en la Policía de Santa Fe –como los casos de Hugo Tognoli, la División Judiciales de la U.R. II, y Alejandro Druetta–, se refuerzan los indicios de un escenario de desgobierno político, marcado por la renuncia del poder civil a conducir de manera efectiva el sistema de seguridad pública.

Expertise y capacidad de gobierno en seguridad

Perfil ministros

Raúl Lamberto asume a mediados de 2012 como ministro. Es abogado de profesión, egresado de la UNR. Un político con amplia trayectoria siendo uno de los militantes históricos del Partido Socialista, socio mayoritario del gobernante FPCS. Previo a su designación al frente del MS venía de ejercer dos mandatos consecutivos como diputado provincial, entre los años 2003 a 2011.³⁰ Lamberto reemplazó a un funcionario de perfil “técnico” como Leandro Corti, lo cual evidencia un cambio de estrategia por parte del gobierno provincial, en tanto quien asume tiene un perfil político de larga data sin trayectoria, gestión o producción legislativa en el área de seguridad.

En 2015, con la asunción de Miguel Lifschitz como gobernador, Maximiliano Pullaro arriba al MS. Licenciado en Ciencia Política (graduado en la UNR), militante de NEO, un sector interno de la Unión Cívica Radical. Entre 2011 y 2015, Pullaro fue diputado provincial por la UCR, e integró como vicepresidente la comisión de seguridad de dicha Cámara. En 2012 adquirió visibilidad mediática al denunciar públicamente la presencia del narco-tráfico³¹ en el sur de la provincia, y a partir de allí comenzó a construir su perfil político en

30. Información cotejada con el currículum vitae que Lamberto presentó ante el Gobierno de la Provincia en su designación al frente de la Defensoría del Pueblo en el año 2016. Disponible en: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/226722/1187567/file/Curr%C3%ADculum%20Dr.%20Ra%C3%BAl%20A.%20Lamberto.pdf>

31. En una de sus intervenciones en la Cámara de Diputados de la Provincia el día 24 de agosto de 2012 señala “vemos cómo los narcotraficantes (por lo menos yo lo veo en mi departamento) se mueven con absoluta impunidad en el sur de la provincia, los vemos que tienen lujosas mansiones, se mueven en autos importados, y hasta el último tiempo vimos como hacen donaciones a las escuelas, aprietan autoridades policiales, aprietan a intendentes porque se creen los dueños de la comunidad”. En dicha intervención denuncia a Carlos Ascaini de Villa Cañas y Aldo Orozco de de Firmat, ambos detenidos y luego liberados. Además en el mismo discurso resalta que la puesta en valor de la DGPCA de la PSF hizo retroceder el fenómeno. Discurso disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=7IJJG83-dQA>

torno a la temática de seguridad, con un discurso centrado en una impronta prohibicionista respecto del mercado ilegal de drogas.

Sus intervenciones legislativas y presencia sostenida en medios de comunicación le permitieron proyectarse como referente en el tema y posicionarse como ministro. No obstante, al momento de asumir el cargo, Pullaro no contaba con experiencia previa ni formación específica en la gestión de asuntos vinculados a la seguridad pública. Su llegada puede leerse en sintonía con la necesidad de “mostrar que se está haciendo algo” (Garland, 2005) en el contexto de la “agenda narco”. La visibilidad que consiguió mediante denuncias sobre narcotráfico lo posicionaron como una figura con carácter para la toma de decisiones.

Gabinete de seguridad en gestión Lamberto

El gabinete inicial de Lamberto estuvo compuesto por cuatro secretarías y se caracterizó por la continuidad de los funcionarios que venían en el MS desde la gestión Corti. En la Secretaría de Seguridad Pública –la que mayor atribuciones y funciones tiene– se desempeñó Marcos Escajadillo³², en la Secretaría de Seguridad Ciudadana Ángel Ruani³³, y en la Secretaría de Asuntos Penitenciarios, Pablo Cococcioni.³⁴ Tanto Escajadillo como Ruani provenían de áreas de salud pública y no contaban con conocimiento ni experiencia en el área. Cococcioni venía de formar parte del gabinete de seguridad en la gestión anterior, siendo el único de los secretarios con experiencia en seguridad pública. La Secretaría de Control de Fuerzas de la Seguridad se encontraba acéfala hasta la llegada de Lamberto, quien designó a Matías Drivet, un abogado penal de confianza del ministro, que venía de desempeñarse como asesor suyo en la legislatura provincial.

Durante la gestión de Lamberto se suscitan una serie de “turbulencias” (algunas citadas en el apartado anterior) que conllevan cuestionamientos al MS. Producto del escándalo del caso Tognolli Escajadillo renuncia a su cargo,³⁵ y en su lugar asume Matías Drivet, con un perfil más académico y un discurso anclado en la “seguridad democrática” y la conducción política sobre la PSF. Luego, un año antes de finalizar la gobernación de Lifschitz (producto

32. De estrecho vínculo con el ex gobernador Hermes Binner, de quien comenzó siendo su chofer personal cuando éste fue intendente en Rosario. Escajadillo se desempeñó como director de Defensa Civil y jefe de la Guardia Urbana de la Municipalidad de Rosario. Luego, cuando Binner asumió como gobernador, Escajadillo fue Subsecretario de Protección Civil. Así, este funcionario llega al segundo lugar de mayor relevancia en el MS, sin contar con experiencia ni formación en materia de seguridad.

33. Un funcionario con militancia política en el Partido Socialista, con trayectoria en derechos humanos y como militante territorial en la ciudad de Rosario. Además fue miembro de los equipos de Atención Primaria de la Salud en la Municipalidad de Rosario. Antes de asumir en la Secretaría de Seguridad Comunitaria se había desempeñado como Subsecretario de Derechos Humanos de la provincia.

34. Cococcioni es abogado por la UNL, y llegó a la función pública como Director General de Servicios Penitenciarios desde 2011.

35. Su salida es anunciada cinco días después del escándalo de Tognolli. Luego de este hecho resonante varios funcionarios del ejecutivo provincial son citados ante la legislatura por el presidente de la comisión de seguridad (Hector Acuña, del Partido Justicialista), el único funcionario que no se presentó a dar explicaciones a la legislatura fue Marcos Escajadillo.

de la crisis de inseguridad y las demandas ciudadanas), Drivet es reemplazado por Gerardo Chaumont, un ex oficial de la Gendarmería Nacional (GNA), con perfil más ligado a una postura policialista. En este sentido, la elección de funcionarios con perfiles muy disímiles al frente de la Secretaría de Seguridad Pública evidencia la ausencia de lineamientos claros para el gobierno de la seguridad.

Durante la gestión Lamberto se crearon dos secretarías donde se incorporan Ana Viglione³⁶ –ex policía– en la Secretaría de Delitos Complejos y Pablo Farias –abogado, militante del Partido Socialista, sin expertise en seguridad– en la Secretaría de Coordinación en Seguridad en Competencias Deportivas y Espectáculos Masivos.

Estas modificaciones se realizaron al calor de urgencias coyunturales y contextos críticos en materia de seguridad, reflejando una orientación ambivalente en el diseño e implementación de las políticas públicas. Esta vacilación se expresa en la tensión entre el reconocimiento de que las estrategias estatales no logran revertir fenómenos complejos como el delito –producto, entre otros factores, de la erosión del mito del Estado soberano– y la necesidad política de ofrecer resultados visibles ante la ciudadanía.

En este sentido se advierte que “el signo de nuestro tiempo no es la ‘punitividad’ sino [...] la ambivalencia”, marcada por oscilaciones entre la adaptación y la negación, entre intentos por enfrentar los problemas y estrategias para hacerlos desaparecer simbólicamente (Garland, 2005, p. 97). Estas modificaciones evidencian además vacancia de diagnósticos fundados en evidencias empíricas y estrategias sustantivas.

Gabinete de seguridad en gestión Pullaro

Mediante el Decreto N° 0298/2015 se aprobó la Estructura Orgánico Funcional del Ministerio de Seguridad. La gestión Pullaro no realiza grandes cambios a nivel de secretarías, continúan Seguridad Pública; Asuntos Penitenciarios; Coordinación Técnica y Financiera; Seguridad Comunitaria y Control de las Fuerzas de Seguridad. En este nivel se incorpora la Secretaría de Análisis y Articulación de Procesos,³⁷ que de acuerdo a esta normativa tiene como misión la “gestión integral de la información para la toma de decisiones” en materia de seguridad (Decreto N° 0298/2015). A continuación se analiza la conformación de gabinete de estas secretarías y algunas de las subsecretarías más destacadas.

36. Esta funcionaria tuvo un rol protagónico en la denominada política de “combate al narcotráfico”, en tanto la Secretaría de Delitos Complejos acompañó el impulso a la “megacausa Los Monos”. En el marco de ese juicio la funcionaria fue acusada (junto al subsecretario Ferrato) de falso testimonio a partir de declaraciones de un comisario acusado por Viglione de favorecer al clan Cantero, quien señaló que Viglione solicitaba información vinculada al narcotráfico, contrario a lo afirmado por la funcionaria en el citado juicio. Luego tanto Viglione como su segundo (Andrés Ferrato) fueron enviados a juicio por un juez por “falso testimonio”. Disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/policiales/un-juez-mando-juicio-dos-funcionarios-seguridad-acusados-mentir-la-causa-los-monos-n2658218.html>

37. Con funciones similares a la Secretaría de Análisis y Articulación de Procesos Interministeriales, creada en 2014 en el marco del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado. Al respecto ver apartado “Digresión” en capítulo anterior

Como secretario de seguridad pública provincial, Pullaro elige a Omar Gustavo Pereira, un comandante general retirado de la Gendarmería Nacional, que lo acompañará durante los cuatro años de gestión.³⁸ En la Subsecretaría de Seguridad Pública fue designado Dardo Esteban Simil, un comisario general retirado de la PSF, quien renunció a su cargo en 2018 en medio de una denuncia que perjudicaba su gestión.³⁹ Luego de la salida de Simil, su lugar fue ocupado por Roque de Lima, otro comandante retirado de la Gendarmería, quien ya venía trabajando en la Secretaría de Seguridad Pública como director de coordinación.

En el mandato de Pullaro se dan algunas continuidades respecto al gabinete en la gestión de Lamberto. Ángel Ruani continúa al frente de la Secretaría de Seguridad Comunitaria, al igual que sucede con Pablo Cococcioni en Asuntos Penitenciarios. Otra funcionaria que perduró de la gestión Lamberto fue Ana Viglione,⁴⁰ quien pasó de ser secretaria de Delitos Complejos –secretaría disuelta por Pullaro– a asumir como subsecretaria de Desarrollo y Formación Policial, área dependiente de la Secretaría de Coordinación Técnica y Administración Financiera. A pesar de estar procesada por falso testimonio, Viglione continuó como funcionaria, incluso conformando la junta evaluadora que determina los ascensos en la PSF. Al frente de la Secretaría de Coordinación Técnica y Administración Financiera se designó a Gustavo Puccini, licenciado en Administración Pública, quien venía de desempeñarse como gerente en el ámbito privado.

A cargo de la Secretaría de Control a las Fuerzas de Seguridad se nombró a David Reniero, licenciado en Ciencia Política por la UNR, quien anteriormente había sido presidente comunal de la localidad de Berabevú durante doce años, sin conocimiento respecto de la policía que debía controlar. En el año 2021 Reniero fue imputado por desvío de fondos, acusado de utilizar fondos especiales de “Asuntos Internos” para abonar los honorarios del abogado que defendía a los policías acusados de encubrir la desaparición y posterior muerte de Franco Casco.⁴¹

38. Pereira estuvo más de cuarenta años en la Gendarmería, entre 2012 y 2015 se desempeñó como jefe de la Regional 2 de Rosario. Desde 2019 hasta la actualidad, se desempeña como asesor de Pullaro en la Cámara de Diputados.

39. La renuncia se produjo luego de que su hijo, comisario en el departamento San Javier se viera implicado en una causa penal por extorsión y comercialización de drogas ilegales. Al respecto se puede consultar: <https://www.lacapital.com.ar/policiales/renuncio-el-subsecretario-seguridad-santa-fe-denuncias-que-involucran-su-hijo-n1620954.html>

40. Acusada en el marco de la mega causa “Los Monos” por Gustavo Pereyra. Tema trabajado en el apartado anterior “Gabinete de Seguridad en gestión Lamberto”. Se puede consultar en: <https://www.lacapital.com.ar/policiales/esta-procesada-falso-testimonio-pero-evalua-los-ascensos-la-policia-n2530167.html>

41. Franco Casco estaba de visita en la ciudad de Rosario, y el día 6 de Octubre de 2014 cuando debía regresar a Florencio Varela, donde vivía, desapareció. Luego se supo que fue detenido por agentes de la PSF, de la comisaría 7° de la ciudad de Rosario, días después su cuerpo apareció flotando en el Río Paraná. Para mayor información se puede consultar: <https://www.agenciapacourondo.com.ar/violencia-institucional/juicio-por-la-desaparicion-y-muerte-de-franco-casco-los-presos-escucharon> Según el fiscal, desde esta dependencia se desviaron más de 900 mil pesos para pagar los honorarios del abogado José Manuel Alcácer, defensor de cinco policías implicados en la desaparición de Casco.

Durante la gestión Pullaro se traslada la “Secretaría de Análisis y Articulación de Procesos Interministeriales” del Ministerio de Gobierno al MS, quedando a cargo Eduardo Estévez, presentado como “especialista en Inteligencia Criminal”,⁴² con experiencia en las dos gestiones de Arslanián en la provincia de Buenos Aires. Este movimiento resulta interesante de analizar, en tanto da cuenta de la voluntad política del ministro de concentrar bajo su ámbito de influencia el sistema institucional de seguridad pública, lo cual denota voluntad política y una tendencia orientada hacia la conducción política de la seguridad, algo que se encuentra en sintonía con el decreto 32/16 que amplió sus potestades para designar jefes policiales.⁴³

La composición del gabinete en la gestión Pullaro da cuenta del perfil policialista presente en la impronta de gestión analizada previamente: cuatro de sus miembros provenían de la policía provincial o la Gendarmería. Esta tendencia convivió con un ministro con perfil más alto que su predecesor, que centralizó la toma de decisiones en su figura marcando claros límites en la ascendencia política de su gabinete en relación a la policía.

Conclusiones

A partir de lo considerado en este trabajo se puede inferir que, en el período analizado, en Santa Fe las políticas de seguridad fueron problematizadas, formuladas e implementadas en un marco de complejas interrelaciones actorales, por momentos tensas, que condicionaron la definición del problema y la formulación de la política pública. En este sentido, se da cuenta del “proceso gubernamental” que implica el gobierno de la seguridad, no exento de las “apuestas” e incertidumbres propias de los resultados de un gobierno.

Las dos iniciativas de mayor relevancia durante la gestión Lamberto estuvieron caracterizadas por una fuerte impronta comunicacional, buscando mostrar iniciativa en un escenario complejo atravesado por el juego de la disputa política. En este sentido no se observa una clara definición del problema a abordar, en tanto la gestión Lamberto osciló entre declamar la “conducción política de la seguridad” y “nuevas estrategias para abordar el crimen complejo” en el PSD por un lado, y “el combate al narcotráfico” asentado sobre estructuras policiales corrompidas y el derribo de bunkers que impiden el avance de investigaciones complejas en materia de narcotráfico por otra parte.

En la gestión Pullaro, a diferencia de Lamberto, no existieron grandes ejes aglutinantes o planes, sino propuestas más acotadas –la mayoría no sostenidas en el tiempo–. En este período primó un recorte en la definición del problema de los asuntos de seguridad pública

42. Información disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/policiales/eduardo-estevez-se-vera-el-despliegue-geografico-del-delito-trazar-estrategias-n486472.html>

43. Este aspecto fue analizado en “Gobierno de la seguridad pública en la provincia de Santa Fe. Un análisis a partir de las políticas del Ministerio de Seguridad durante las gobernaciones de Antonio Bonfatti y Miguel Lifschitz (2011–2019)”. (Gañán, 2024)

orientado a minimizar la complejidad del fenómeno, excepto en el caso de los dispositivos multiagenciales su concepción está anclada en la citada policialización y en posicionarse como un ministro con personalidad necesaria para “combatir el delito” –aspecto sobre el cual construyó su llegada al MS–.

Una constante en las gestiones de Lamberto y Pullaro fue la escasez de funcionarios que conjugaran formación específica en seguridad con trayectoria política. En la mayoría de los casos, los cuadros políticos (incluidos los dos ministros) carecían de expertise en la materia. Esta limitación evidencia, como advierte Galeano (2005), la dificultad de los partidos políticos para construir cuadros político-técnicos. Esta carencia puede interpretarse como una expresión del desgobierno de la seguridad pública, en tanto abona a una débil conducción del sistema institucional de seguridad pública.

Un indicio adicional en este sentido puede observarse en la forma en que las decisiones estratégicas quedan subordinadas a la lógica electoral o delegadas en las propias fuerzas policiales. La débil presencia de fundamentos estratégicos (ausencia de expertise, delegaciones en la dirección del sistema institucional, ambivalencias en la formulación de políticas públicas) permiten señalar que en la provincia de Santa Fe, en el período en estudio, sus autoridades políticas mostraron un marcado desgobierno político sobre los asuntos de seguridad.

Bibliografía

- Auyero, Javier, y Katherine Sobering (2021). *Entre narcos y policías: Las relaciones clandestinas entre el Estado y el delito, y su impacto violento en la vida de las personas*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Binder, Alberto (2009). El control de la criminalidad en una sociedad democrática: Ideas para una discusión conceptual. En G. Kessler (Comp.), *Seguridad y ciudadanía. Nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras*. (pp. 25–52). Buenos Aires: Edhasa.
- Carbajo, Mariana (2017, 20 de abril). La policialización del gobierno de la seguridad y el modelo policial en la provincia de Córdoba (2003–2013). Ponencia en *I Jornadas de Estudios Sociales sobre Delito, Violencia y Policía*. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. UNLP. La Plata.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (2012). *Informe sobre derechos humanos en Argentina 2012*. Documento electrónico: <https://www.cels.org.ar/common/documentos/Informe2012.pdf>
- Cozzi, Eugenia; Enrique Font, y María Eugenia Mistura (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. *Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica. Editorial Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación; Derechos Humanos, volumen 3(8)*. 3-30.
- Cozzi, Eugenia; Enrique Font; Marcelo Marasca, y María Eugenia Mistura (2014, 8 de octubre). 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, Secretaría de Derechos Humanos, Ministerio De Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Buenos Aires, Argentina.
- Cuenca, Daniel, y Paula Sokol (2011). La Policía de la Provincia de Santa Fe. En C. Ales (Coord.), *Regulación y control del uso policial de la coerción y la fuerza en Argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Seguridad de la Nación.
- Dammert, Lucia (2007). *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Duncan, Gustavo (2014). *Más que plata o plomo: El poder político del narcotráfico en Colombia y México*. Bogotá: Debate.
- Durán-Martínez, Angélica (2022). *Criminales, policías y políticos: Drogas, política y violencia en Colombia y México*. Bogotá: Uniandes.
- Flores Pérez, Carlos (2009). *El Estado en crisis: Crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática*. Ciudad de México: CIESAS.
- Gaiero, Marco (2022). *Policía y crimen organizado: Análisis de la relación entre la Policía de Santa Fe y las organizaciones criminales 'Los Monos' y la de Esteban Lindor Alvarado (2013–2019)*. Tesina de grado, Universidad Nacional de Rosario.

- Galeano, Diego (2005). Gobernando la seguridad: Entre políticos y expertos. En G. Kaminsky (Comp.), *Tiempos inclementes: Culturas policiales y seguridad ciudadana* (pp. 91–124). Buenos Aires: UNLa.
- Gañán, Javier (2017). *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 (2012–2015)*. Tesina de grado, Universidad Nacional de Rosario.
- Gañán, Javier (2024). *Gobierno de la seguridad pública en la provincia de Santa Fe: Un análisis a partir de las políticas del Ministerio de Seguridad durante las gobernaciones de Antonio Bonfatti y Miguel Lifschitz (2011–2019)*. Trabajo integrador final de Especialización, Universidad Nacional de Quilmes.
- Garland, David (2005). *La cultura del control: Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa.
- Ginga, Luciana (2019). *El gobierno de la seguridad: la prevención del delito como dispositivo de intervención en Rosario, 1995–2016*. Tesis de doctorado, Universidad Nacional de Rosario.
- González, Gustavo (2019). *La trama vincular político-policial: Una exploración de las relaciones de interdependencia entre política y policía en la Provincia de Santa Fe (1995–2015)*. Tesis de doctorado, Universidad Nacional de Rosario.
- Hathazy, Paul. (2014). De la “seguridad ciudadana” a la “seguridad pública” en democracia: Juristas, políticos y policías en la construcción de las políticas de seguridad en Córdoba. *Cuestiones de Sociología* (10), 1-10 .
- Iazzetta, Marco (2019). Seguridad ciudadana y actividad policial comunitaria en Argentina: Estudio de caso en Rosario. *Revista Científica General José María Córdova*, volumen 17(25), 93–110.
- Iazzetta, Marco (2020). Crimen desorganizado y mercados ilegales de droga en la ciudad de Rosario. *Revista de Estudios Avanzados*, (18). 1–13.
- Iazzetta, Marco, y Gaiero, Marco (2025). Narcotráfico y política: Gestión de la seguridad pública y violencia en Rosario, Argentina (2013–2015). URVIO. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (41), 30–46.
- Kessler, Gabriel (2011). La extensión del sentimiento de inseguridad en América Latina: Relatos, acciones y políticas en el caso argentino. *Revista Sociología e Política*, volumen 19(40), 103-116.
- Matus, Carlos (2007). *Los tres cinturones del gobierno*. Buenos Aires: Universidad Nacional de La Matanza.
- Misse, Michel (2013). Estado y mercados ilegales en Latinoamérica: Reflexiones a partir del concepto de mercancía política. En C. Ramírez (Ed.), *Economía criminal y poder político* (pp. 9-33). Medellín: Universidad EAFIT.
- Saín, Marcelo (2008). *El Leviatán azul: Policía y política en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Saín, M. (2010). La reforma policial en América Latina: Una mirada crítica desde el progresismo. Buenos Aires: Prometeo.
- Saín, Marcelo (2023). *Ciudad de pobres corazones: Estado, crimen y violencia narco en Rosario*. Rosario: Prohistoria.

- Schleider, Tomás. (2024). *Manual de políticas públicas de seguridad ciudadana en Latinoamérica*. Buenos Aires: Didot.
- Simonetta, Juan Cruz (2024). *Políticas públicas y prevención del delito: Un estudio de caso de la Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local de Rosario durante los años 2020–2022* [Tesis de maestría inédita] Universidad Nacional de Rosario.
- Trejo, Gustavo y Ley, Sandra (2021). *Votes, drugs, and violence: The political logic of criminal wars in Mexico*. Cambridge University Press.
- Truchet, Rocio (2021). El nacimiento de los cuerpos naranjas: La emergencia de la Policía Comunitaria de Santa Fe como programa de gobierno policial. *Delito y Sociedad*, 30(51), 1-24.
- Vuarant, Salomé (2014). *¿Una política contra el narcotráfico?: Hacia un análisis de la articulación política del 'Plan de Seguridad Democrática' en los barrios de la ciudad de Rosario (Santa Fe, Argentina)*. Tesina de grado, Universidad Nacional de Rosario.

Normativa y documentos oficiales

- Gobierno de la Provincia de Santa Fe. (2012a). *Decreto 3445/2012. Veto propositivo a la Ley de creación del Plan de Seguridad Democrática*. Santa Fe.
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe. (2012b). *Decreto 3973/2012. Veto propositivo complementario a la Ley de creación del Plan de Seguridad Democrática*. Santa Fe.
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe. (2015). *Informe de gestión 2011–2015*. Santa Fe. Disponible en: https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/225905/1183262/file/libro_gestion_2015.pdf
- Ministerio de Seguridad Santa Fe. (2020). *Proyecto de Ley de Seguridad de Seguridad Pública de la Provincia de Santa Fe*. Santa Fe. Disponible en: <https://www.ilsed.org/wp-content/uploads/2020/11/Proyecto-Ley-de-Seguridad-P%C3%BAblica.pdf>
- Ministerio Público de la Acusación. (2014). *Informe de homicidios 2014: Resumen ejecutivo*. Santa Fe. Disponible en: <https://mpa.santafe.gov.ar/static/files/5581fee952bcc042e5b17fc66906b937>
- Ministerio Público de la Acusación. (2018). *Informe de homicidios 2018: Resumen ejecutivo*. Santa Fe. Disponible en: <https://mpa.santafe.gov.ar/static/files/1ccdeed77516486ed443619d828d8d58>
- Sistema Nacional de Información Criminal. (2019). *Estadísticas criminales: República Argentina 2019*. Buenos Aires: Ministerio de Seguridad de la Nación. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_nacional_estadisticas_criminales_2019.pdf
- Sistema Nacional de Información Criminal. (2021). *Informe anual de homicidios dolosos*. Buenos Aires: Ministerio de Seguridad de la Nación. Disponible en: <https://datos.gob.ar/dataset/seguridad-estadisticas-criminales-historicas-homicidios-dolosos/>