UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y

RELACIONES INTERNACIONALES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

TRABAJO INTEGRADOR FINAL

ABORDAJE ESTATAL DEL NARCOTRÁFICO EN LA PROVINCIA DE SANTA FE: UN ANÁLISIS DEL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA LEY N° 14.239







AUTORA: MANUELA BELÉN LOSADA

MANUELALOSADA2002@GMAIL.COM

DIRECTOR: LIC. MARCO GAIERO

CO-DIRECTOR: ESP. JAVIER GAÑÁN

ROSARIO, JULIO DE 2026

FCPOLIT

Facultad
de Ciencia Política
y Relaciones Internacionales

Resumen

El presente trabajo integrador final analiza el proceso de formulación de la política de microtráfico en la Provincia de Santa Fe, desde la conformación del problema en la agenda pública y gubernamental hasta la sanción de la Ley Nº 14.239 y sus implicancias institucionales. La metodología es de carácter cualitativo, centrada en una mirada analítica e interpretativa de la política de microtráfico. Se sustenta en el análisis de fuentes primarias y secundarias —documentos y estadísticas institucionales y de la sociedad civil, resoluciones de designación de funcionarios y funcionarias, leyes, decretos y normativas, diarios de sesiones del Poder Legislativo santafesino, causas judiciales y artículos periodísticos de alcance local, provincial, nacional e internacional—, junto con cuatro entrevistas semiestructuradas a informantes clave. El análisis permite establecer que la Ley Nº 14.239 constituye una política pública condicionada por el contexto social y político santafesino y que su sanción introdujo transformaciones significativas en el subsistema de persecución penal provincial.

Palabras clave: Ley de Microtráfico - Políticas públicas - Mercados ilegales de drogas - Ministerio Público de la Acusación.

Agradecimientos

A mi madre y a mi padre por ser el sostén de todo proyecto,

A mis hermanas, por ser guías en el camino,

A mis abuelos, por su amor incondicional,

A toda mi familia, por el apoyo,

A mis amigas y amigos de la vida, por encender mi alma,

A mis compañeras y compañeros de esta casa de estudios, por compartir conmigo la sana inquietud de construir sueños colectivos,

A Marco y a Javier, por contagiarme su amor por el conocimiento e inquietudes que empujan a ir siempre un poco más allá,

A la Universidad pública argentina y a sus docentes, por el coraje y la hidalguía de motorizar este país y materializar el orgullo de vivir en esta tierra.

Índice

Introducción.....1

Estructura de la tesina.....8

Capítulo I. Notas conceptuales en torno a la cuestión.....9

Capítulo II. Contexto y formación de la agenda pública.....17

Capítulo III. Agenda gubernamental y sanción de la Ley de Microtráfico.....28

Capítulo IV. La Ley Nº 14.239 y el rediseño institucional del Ministerio Público de la Acusación.....36

1. La Ley Nº 14.239: alcances, prioridades y paquete legislativo.....36

2. El Ministerio Público de la Acusación (MPA) y su rediseño institucional.....43

Capítulo V. Política de microtráfico y coordinación.....49

Conclusiones.....57

Referencias bibliográficas.....63

Introducción

El narcotráfico constituye una problemática central en la agenda mundial, con un impacto significativo y creciente sobre los Estados y las sociedades. Los datos disponibles reflejan esta realidad, evidenciando tanto el crecimiento exponencial del consumo de sustancias ilícitas a nivel global como la magnitud alcanzada por este negocio (UNODC, 2023).

En este sentido, la violencia asociada a los mercados ilegales de drogas constituye, en sí misma, un problema global de extrema gravedad, con un saldo de 100.000 muertes anuales entre 2015 y 2021. A su vez, en las últimas décadas se ha observado un crecimiento significativo de múltiples mercados ilegales en América Latina, región que se consolida como la de mayor riesgo de violencia criminal per cápita del mundo, con una tasa de 15 homicidios cada 100.000 habitantes en 2021, de los cuales cerca del 50% se vincula a disputas en el marco del crimen organizado (UNODC, 2023).

Cabe advertir que, si bien el crimen organizado y el narcotráfico constituyen un factor común en toda América Latina, los mercados de drogas por sí solos no producen violencia: su asociación con la violencia altamente lesiva se manifiesta, sobre todo, en contextos donde compiten múltiples facciones criminales. En estos escenarios convergen elevados niveles de competitividad con factores institucionales, sociales y facilitadores, junto a las dinámicas propias del mercado ilegal (Dammert, Croci y Frey, 2024)[1].

En este contexto, siguiendo a Souto Zabaleta, Delfino y Sarti (2019), en Argentina este fenómeno ha atravesado transformaciones profundas hacia fines del siglo XX y comienzos del siglo XXI: al histórico circuito de tránsito se sumó la consolidación de mercados internos de consumo en los grandes centros urbanos, junto con la aparición de organizaciones locales con dominio territorial y capacidades de gerenciamiento que dieron lugar a niveles de violencia antes no registrados en el país. Ante este escenario, los autores señalan que el abordaje estatal ha carecido de un diagnóstico riguroso, limitándose a una "retórica belicista" y a una evaluación "exitista" basada en el volumen de incautaciones, lo que ha derivado en la desatención de las transformaciones de los mercados locales y en la

[1]Siguiendo a Dammert, Croci y Frey (2024), los factores estructurales abarcan condiciones de fondo como la desigualdad, la pobreza, el desempleo, los bajos niveles educativos y la exclusión social. Los facilitadores reúnen elementos que propician los hechos violentos, como el acceso a armas de fuego, el abuso de alcohol y drogas y la cultura de la masculinidad. Los institucionales refieren a las debilidades del Estado: ineficacia, ilegitimidad, corrupción e impunidad. Finalmente, los vinculados a las dinámicas del mercado ilegal comprenden el tipo y tamaño de los mercados, la posición del país en la cadena de suministro y las características del crimen organizado.

ineficacia del paradigma prohibicionista frente al crecimiento de la demanda (Souto Zabaleta, Delfino y Sarti, 2019).

En relación con la Provincia de Santa Fe, desde la década de 1990 y, en gran medida por fuera de la mirada pública, la distribución de drogas ilícitas en barrios pobres y periféricos se encontraba gestionada por familias y pequeños traficantes (Eventon, 2013). Un giro significativo se produjo en la ciudad de Rosario en 2012, cuando tres activistas sociales fueron asesinados a tiros en el barrio Villa Moreno, de la zona sur de la ciudad de Rosario. A partir de entonces, los medios de comunicación y los funcionarios públicos se vieron obligados a prestar mayor atención al fenómeno del narcotráfico a nivel local y a la violencia asociada a estos mercados. (De los Santos y Lascano, 2017).

En los años siguientes, el período 2014-2023 muestra que dos de cada tres muertes violentas ocurridas en el departamento Rosario se vincularon con dinámicas propias del funcionamiento de economías ilícitas (Observatorio de Seguridad Pública et al., 2023)[2]. De esta manera, se configuró un escenario criminal en el que se intensificó la violencia letal y se consolidó la percepción de la incapacidad estatal para gestionar los fenómenos asociados a los mercados ilegales de drogas (Iazzetta y Gaiero, 2025).

En este contexto, el 18 de diciembre de 2023 se promulgó en la Provincia de Santa Fe la Ley de adhesión a la desfederalización parcial de la competencia penal en materia de estupefacientes (Ley N.º 14.239), más conocida como "Ley de Microtráfico". Desde entonces, Santa Fe adhiere a lo dispuesto en el artículo 34º de la Ley Nacional de Estupefacientes (Ley N.º 23.737) y a las modificaciones introducidas por la Ley N.º 26.052 en materia de desfederalización.

Asimismo, dicha normativa forma parte de un paquete de leyes que surge como consecuencia del contexto imperante y que constituye uno de los ejes centrales del gobierno provincial en materia de seguridad. Entre las principales medidas se encuentran la "Ley de Emergencia en Seguridad Pública" (Provincia de Santa Fe, Ley N.º 14.237, 2023), la "Ley Provincial de Inteligencia" (Provincia de Santa Fe, Ley N.º 14.246, 2023), la "Ley de Fortalecimiento del Ministerio Público de la Acusación" (Provincia de Santa Fe, Ley N.º

[2]Los datos correspondientes al año 2013 sobre el contexto en el que se desarrollan los homicidios no se encuentran disponibles, ya que no existe un registro publicado de ese año emitido por alguna institución pública, nacional o provincial. Al respecto, en los informes elaborados de manera conjunta desde 2020 entre el MPA y el Observatorio de Seguridad Pública de la provincia de Santa Fe, solamente se consignan los homicidios según su contexto a partir de 2014.

14.248, 2023) y la "Ley Provincial de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad" (Provincia de Santa Fe, Ley N.º 14.243, 2023)[3].

En este sentido, el presente trabajo integrador final se inscribe en un contexto en el que las políticas de seguridad adquieren una relevancia central en la sociedad santafesina, particularmente en torno al abordaje de la violencia asociada a los mercados ilegales de drogas en la ciudad de Rosario. De esta manera, una serie de interrogantes ofician como guía de la presente investigación: ¿Cuál fue el contexto político, social e institucional que incidió en la formulación de la Ley Nº 14.239? ¿Cuáles fueron los factores institucionales, sociales y securitarios que incidieron en el proceso de conformación de la agenda pública y gubernamental de la Ley de Microtráfico? ¿Qué reformas se produjeron en el Ministerio Público de la Acusación (en adelante, MPA) en el marco de la sanción y promulgación de dicha norma? ¿Cuáles fueron los mecanismos de coordinación interinstitucional en el marco de la presente ley?

A su vez, este trabajo integrador final tiene como objetivo general analizar el proceso de formulación de la política de microtráfico en la Provincia de Santa Fe, desde la conformación del problema en la agenda pública y gubernamental hasta la sanción de la Ley Nº 14.239 y sus implicancias institucionales. Considerando lo anterior, se plantean como objetivos específicos: 1) Establecer la conformación de la agenda en torno a la Ley de adhesión a la desfederalización parcial de la competencia penal en materia de estupefacientes; 2) Caracterizar el desarrollo del rediseño institucional del MPA a partir de la sanción de la Ley N° 14.239; 3) Explorar los mecanismos de coordinación interinstitucional en el marco de la política de microtráfico en la provincia de Santa Fe.

Existe una vasta bibliografía sobre la temática que aborda diferentes perspectivas, la cual puede organizarse en distintos grupos. El primero reúne los aportes teóricos sobre el ciclo de las políticas públicas, la conformación de la agenda y los procesos de construcción y definición de los problemas públicos, que permiten comprender cómo se configura una política pública (Cohen, March y Olsen, 1972; Oszlak y O'Donnell, 1976; Bardach, 1981; Aguilar Villanueva, 1993, 2012; Kingdon, 1995; Ruiloba Núñez, 2007; Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, 2008). Un segundo grupo, por su parte, conceptualiza las decisiones y acciones de gobierno atendiendo a las estructuras institucionales, los actores que intervienen

[3]El paquete normativo incluye otras leyes además de las aquí mencionadas. Un análisis detallado de todas las normativas que lo integran se encuentra en el Capítulo IV.

y las trayectorias históricas que las acompañan (Medellín Torres, 1997; Tamayo Sáez, 1997; Vilas, 2011; Arellano Gault y Felipe Blanco, 2013).

En otro orden, se destacan trabajos que analizan la importancia de la coherencia y la coordinación en las políticas públicas (Acuña y Repetto, 2006; Repetto, 2010; Martínez Nogueira, 2010; Culebro Moreno, 2014). Desde una perspectiva más específica, algunos estudios abordan esta dimensión en el campo de las políticas de seguridad ciudadana (Dammert, 2012; Flom, 2018).

Por otro lado, es pertinente destacar aquellas producciones teóricas donde se analiza el modo en que el crimen organizado incide en el funcionamiento de las democracias, así como las reflexiones teóricas en torno a la relación entre Estado, política y grupos criminales (Tokatlian, 2000; Flores Pérez, 2005; Flores y González Ruiz, 2008; Duncan, 2014; Trejo y Ley, 2016).

En concordancia, los antecedentes que permiten comprender el desarrollo de la política criminal y la política pública de seguridad, abordando su contenido y sus procesos son: (Binder, 2009; Saín, 2014; Schleider, 2024). En relación con el paradigma de la seguridad pública y de la seguridad ciudadana, diversos autores han elaborado conceptualizaciones relevantes sobre las corrientes que lo estudian y sus principales tendencias, entre ellos: (Kessler 2010, 2011; Binder, 2012; Dammert 2012; Saín 2017 y Schleider, 2024).

Otra serie de investigaciones describen el funcionamiento y conformación de los mercados ilegales de drogas y mencionan, desde distintas perspectivas, sus principales características, modos de funcionamiento y su relación con el ejercicio de la violencia (Dewey, 2015; Bergman, 2016; Mayntz, 2017; Tokatlián, 2017; Durán Martínez, 2018; Daudelin y Ratton, 2021).

Para el caso de la provincia de Santa Fe y la ciudad de Rosario, se encuentran trabajos académicos que abordan la problemática de los mercados ilegales de droga, las políticas de seguridad y los índices de violencia (Eventon, 2013; Gañán, 2017, 2024; Iazzetta, 2020; Ginga, 2021; Gaiero, 2022; Saín, 2023; Iazzetta y Gaiero, 2024; Simonetta, 2024; Iazzetta y Gaiero, 2025), así como producciones periodísticas de investigación sobre la misma temática (De los Santos y Lascano, 2017, 2023; Aguirre, 2022).

Por su parte, al referirnos al tráfico ilícito de estupefacientes, se esgrimen las categorías de narcotráfico y microtráfico, que resultan centrales para un adecuado abordaje de la temática.

En esta tónica, una serie de autores estudian la conformación de los mercados de drogas en la República Argentina, remarcando tres distinciones respecto de su configuración y planteando, de este modo, las definiciones de narcotráfico, microtráfico y mesotráfico (Claus, González y Spekuljack, 2016; Souto Zabaleta, Delfino y Sarti, 2019; Costantino, Gutiérrez y Souto Zabaleta, 2024).

Entre los estudios que abordan la experiencia de la desfederalización en otras provincias se destacan aquellos que analizan los casos de Buenos Aires y Córdoba, al tiempo que proponen perspectivas más generales sobre la Ley Nº 26.052, mediante la cual se dispuso la desfederalización parcial de la persecución del delito de tenencia y tráfico de estupefacientes, entre ellos: (Corbelle, 2021; Costantino, Gutiérrez y Souto Zabaleta, 2024; Navarro Urquiza, 2025).

Por último, existe un conjunto de trabajos académicos que abordan la participación de las mujeres en la criminalidad organizada, tanto a nivel internacional (Allum, 2007; Siebert, 2007; Fiandaca, 2007; Ingrasci, 2007; Siegel, 2014) como en el caso local (Davalle, 2024; Cerliani, Montero y Solari, 2026).

En otro orden de cuestiones, dado que no resulta posible brindar respuestas concluyentes respecto del fenómeno analizado ni establecer una formulación con un nivel significativo de formalización (Piovani, 2007), se proponen dos supuestos que guían el desarrollo del trabajo y definen su correspondiente alcance: 1) La Ley N.º 14.239 constituye una política pública condicionada por el contexto social y político particular de la provincia de Santa Fe, que influyó en su formulación y posterior promulgación; 2) La sanción de la Ley N.º 14.239 establece transformaciones significativas en las estructuras y en los modos de funcionamiento del subsistema de persecución penal santafesino.

La presente investigación resulta un aporte central en el contexto actual de la provincia de Santa Fe y, por extensión, de Argentina. En este sentido, cabe destacar la percepción que tenía la población en torno a esta problemática. Para el año 2017, la última encuesta de victimización elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) indicó que, a nivel nacional, el 85,1% de la población percibía la inseguridad como un problema “bastante o muy grave”. A su vez, en el año 2015, en la provincia de Santa Fe, el 92 % de las personas mayores de 18 años residentes en áreas urbanas consideraba que existía una situación de inseguridad a escala provincial (Davalle, 2024).

En este marco, a partir de la segunda década del siglo XXI, la provincia de Santa Fe, particularmente la ciudad de Rosario, presentó una tasa de homicidios que superó ampliamente el promedio nacional. Entre 2013 y 2023, el valor registrado a nivel provincial se mantuvo de manera sostenida por encima del correspondiente a la República Argentina, al punto de casi duplicarlo (Ginga y Gaiero, 2026).

Por otra parte, se debe señalar que, a diferencia de disciplinas como la antropología, el derecho o la sociología, la ciencia política quedó relegada en lo que respecta al abordaje de los fenómenos vinculados a la seguridad, la violencia y el delito. En este marco, resulta necesario poner en juego perspectivas teóricas y metodológicas al momento de analizar una problemática cuyas consecuencias impactan directamente en el bienestar y en los derechos de las poblaciones que habitan los territorios donde la violencia asociada a los mercados ilegales de drogas se manifiesta de manera cotidiana. En este sentido, el presente trabajo integrador final se propone constituir un aporte para los integrantes de la comunidad interesados en explicar y describir las formas en que las políticas públicas inciden en dicha problemática.

En lo que respecta al marco temporal, la presente investigación construye su objeto de estudio en el período comprendido entre 2013 y 2024. Los años 2013-2023 corresponden a la conformación de la agenda pública y a la definición del problema en torno a la violencia asociada a los mercados ilegales de drogas en la provincia de Santa Fe y, particularmente, en Rosario. En esos mismos años transcurre la formación de la agenda gubernamental en el marco de la propuesta de desfederalización parcial en materia penal de estupefacientes, que se concretará con la sanción y promulgación de la Ley N.º 14.239 en diciembre de 2023. En particular, el año 2023 constituye la fase de formulación de la política de microtráfico, momento en el que se analiza la dinámica de los organismos y decisores estatales intervinientes en esta política, mientras que el abordaje se extiende hasta 2024 para abordar las implicancias institucionales de la normativa en el ámbito del MPA.

La metodología de este trabajo es de carácter cualitativo, ya que se centra en una mirada analítica e interpretativa de la política de microtráfico diseñada en el periodo analizado en Santa Fe. En las estrategias de este tipo se emplean métodos como entrevistas, ya sean de enfoque interpretativo o etnográfico, junto con técnicas como la observación, el análisis narrativo y el análisis del discurso (Sautu, 2005).

En relación con este punto, este trabajo se caracteriza por el análisis de fuentes primarias y de fuentes secundarias. Con respecto a las primeras, se destacan: 1) Documentos y estadísticas institucionales o de la sociedad civil en materia de formulación e implementación de políticas vinculadas al abordaje de la violencia asociada a los mercados ilegales de drogas; 2) Resoluciones donde se designa a funcionarios/as en áreas gubernamentales con competencia en el abordaje de esta problemática emanadas por el Poder Judicial, el MPA y el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Santa Fe; 3) Leyes, decretos y normativas que introduzcan reformas al funcionamiento de instituciones que bregan por la seguridad y al diseño de políticas públicas, así como a la modificación o creación de áreas en el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Santa Fe o en instituciones tales como el Ministerio Público de la Acusación; 4) Diario de sesiones del Poder Legislativo santafesino; 5) Audiencias y causas judiciales de los integrantes de los grupos criminales de la región del Gran Rosario.

A su vez, se incluye información relevada mediante cuatro entrevistas semiestructuradas a informantes clave: una fiscal del Ministerio Público de la Acusación, un fiscal del Ministerio Público Fiscal de la Nación y dos funcionarias del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Santa Fe[4]. Las mismas se realizaron de manera anónima entre los meses de marzo y mayo de 2026, y tuvieron una duración aproximada de sesenta minutos.

En relación con las fuentes secundarias, en la presente investigación se lleva a cabo un proceso de recolección de fuentes de información secundaria, en particular de artículos periodísticos, entre los que se destacan medios de alcance local, provincial, nacional e internacional tales como: El Ciudadano, La Capital, Rosario 3, Rosario 12 —segmento local del medio Página 12—, El Litoral, Infobae, La Política Online, La Nación, Clarín y BBC News Mundo.

[4]A los fines de distinguir a las dos funcionarias del Ministerio de Justicia y Seguridad entrevistadas, se las identifica a lo largo de la tesina como "Funcionaria 1" y "Funcionaria 2".

Estructura de la tesina

La tesina se estructura en cinco capítulos. En el capítulo I, se establecen los lineamientos conceptuales que conforman el marco teórico. De esta manera, se parte de la conceptualización de las políticas públicas y el proceso de formación de agenda, para luego abordar las nociones de política de seguridad ciudadana, seguridad pública y política criminal. Finalmente, el capítulo recopila distintos aportes teóricos en torno al crimen organizado, los mercados ilegales de drogas y las categorías de narcotráfico, mesotráfico y microtráfico.

El capítulo II constituye la configuración de la agenda pública en torno a la violencia asociada a los mercados ilegales de drogas en la provincia de Santa Fe, particularmente en la ciudad de Rosario, durante el período 2013-2023. En esta línea, el capítulo III ahonda sobre el proceso de configuración de la agenda gubernamental y los principales actores políticos e institucionales que intervinieron en la sanción de la Ley N.º 14.239.

El capítulo IV repara en los alcances y prioridades establecidos por la Ley N.º 14.239, así como en el rediseño institucional del MPA a partir de su sanción. Por último, el capítulo V analiza los mecanismos de coordinación interinstitucional previstos en el marco de la política de microtráfico.

Hacia el final, la tesina concluye con las reflexiones finales y se encuentra detallada la bibliografía utilizada.

Capítulo I. Notas conceptuales en torno a la cuestión

A los fines de la presente tesina de grado, se señalan una serie de categorías teóricas pertinentes para el análisis de la formulación de la Ley Nº 14.239. Para ello, el ciclo de las políticas públicas, el proceso de conformación de agenda, la construcción de un problema público —como es el caso de los mercados de drogas violentos— y la definición de cómo abordarlo, resultan elementos centrales para describir el proceso político y social en el que se enmarca la Ley de Microtráfico (Nº 14.239) en la provincia de Santa Fe.

Siguiendo a Oszlak y O'Donnell (1976), una política pública constituye un conjunto de acciones o inacciones que muestran una forma específica de intervención del Estado en relación a un tema que capta la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De esta manera, dicha intervención, permite deducir una dirección u orientación normativa que probablemente influirá en el desarrollo futuro del proceso social que gira en torno a la cuestión. En esta concepción, Oszlak y O'Donnell (1976) advierten que una política pública no puede comprenderse ni explicarse sin tomar en cuenta las acciones e iniciativas de otros. Así, desde los inicios, la política estatal también está influida por un cálculo de la posible reacción de actores considerados poderosos.

Los estudios sobre análisis de políticas públicas emplean diversos instrumentos, el más utilizado es el ciclo de las políticas públicas[5]. Una de las etapas de este ciclo a la que se recurrirá para estudiar el caso de la Ley N.º14.239 es la fase del proceso de formación de agenda, que, siguiendo a Aguilar Villanueva (1993), "...evidencia la salud o enfermedad de la vida pública" (p.27). En este sentido, el autor plantea que el proceso de conformación de la agenda permite identificar quiénes son los actores que definen y legitiman los problemas públicos; qué grupos y organizaciones cuentan con la capacidad real de transformar demandas sociales en asuntos públicos y en prioridades gubernamentales; qué organismos y decisores estatales responden de manera sistemática a las demandas de ciertos grupos; y cuál es el entramado ideológico que asigna relevancia y jerarquía pública a determinadas cuestiones. En síntesis, dicho proceso pone de manifiesto la estructura de poder que incide efectivamente en la formulación de una política.

[5]Cabe aclarar que la noción de ciclo de las políticas públicas opera como un "tipo ideal" que no necesariamente se corresponde de manera exacta con el modo en que se desarrolla, en la práctica, el proceso de formulación, sanción e implementación de una política pública. No obstante, dicho esquema resulta de utilidad en tanto modelo analítico y técnico que permite ordenar y sistematizar el estudio del fenómeno abordado en la presente tesina.

Si bien la agenda constituye formalmente una atribución del gobierno, los problemas que la conforman se gestan y adquieren sentido en el marco más amplio del sistema político. Se trata de cuestiones, conflictos o necesidades socialmente relevantes que interpelan a la ciudadanía y que, ya sea de manera autónoma o en interacción con las instancias gubernamentales, son reconocidas como asuntos de interés general y, por lo tanto, como cuestiones susceptibles de intervención estatal. En este marco, puede identificarse la existencia de una agenda pública —de la ciudadanía y del propio sistema político— que puede anteceder, condicionar u orientar la agenda gubernamental, así como también resultar moldeada por las prioridades y definiciones del gobierno. La convergencia o divergencia entre ambas agendas, en distintos grados, así como los vínculos y discontinuidades que se establecen entre ellas, constituyen un rasgo inherente a la dinámica de las relaciones entre sociedad y Estado (Aguilar Villanueva, 1993).

En este sentido, el proceso de formación de la agenda de gobierno puede entenderse como aquel mediante el que determinados problemas y cuestiones logran captar la atención estatal y se configuran como asuntos potenciales de política pública. Al respecto, que una situación específica o un conjunto de circunstancias sea considerado un problema y, además, un asunto de "interés público", no depende exclusivamente de los hechos en sí mismos, sino de las creencias, valoraciones e interpretaciones que sobre ellos se elaboran. Así, dicho autor plantea que lo que se encuentra en disputa a lo largo del proceso de formación de la agenda no es únicamente los problemas que serán considerados, sino fundamentalmente cómo serán definidos (Aguilar Villanueva, 1993).

En sintonía, siguiendo el modelo del "bote de basura" desarrollado por Cohen, March y Olsen (1972), los problemas no constituyen hechos objetivos comprendidos de igual modo por todos los actores, sino construcciones que son definidas por los tomadores de decisión para tornarlas abordables. La manera en que se define un problema conlleva no solo una racionalidad particular—una forma de entenderlo—, sino también la previsión de determinadas modalidades de intervención. El proceso decisorio en el ámbito gubernamental rara vez se encuentra claramente estructurado. Por el contrario, este es inestable y responde a la lógica de las "anarquías organizadas", donde decidir supone articular respuestas a partir de elementos fragmentados y heterogéneos, propios del esquema del bote de basura (Aguilar Villanueva, 1993).

Por su parte, Bardach (1981) sostiene que, en la mayoría de los casos, los problemas de política pública tienen su origen en las percepciones y experiencias de malestar, insatisfacción, incomodidad o sufrimiento manifestadas por determinados sectores de la ciudadanía. En consecuencia, una instancia clave dentro del proceso de construcción analítica del problema consiste en evaluar el alcance, la intensidad y las características de los sentimientos sociales asociados a la situación o condición de vida que afecta a la población involucrada.

En esta tónica, Kingdon (1995) es reconocido por desarrollar el modelo de corrientes múltiples, a través del cual explica cómo un problema se constituye dentro de la agenda gubernamental. Retomando esta concepción del autor, Ruiloba Núñez (2007) teoriza en torno a las fases—también llamadas ciclos— circunscribiendo a las primeras fases del proceso de la política, esto es, la definición del problema, la especificación de las alternativas de solución y la decisión, dejando a un lado la implantación y la evaluación, centrándose en el estudio de dos factores: los actores y los procesos, en tanto elementos determinantes en los que apoya su análisis.

En este punto, los actores que intervienen en el proceso de formulación de políticas públicas pueden desempeñar un doble rol: por un lado, aportar alternativas de acción y, por otro, expresar intereses prioritarios que procuran ser incorporados en la agenda gubernamental. No obstante, su capacidad de incidencia es desigual: algunos actores influyen principalmente en la arena política y en los procesos decisorios, mientras que otros lo hacen, de manera predominante, en la producción y circulación de ideas, diagnósticos y propuestas de política. Estas diferencias responden a asimetrías en términos de poder, recursos y capacidad de acceso a los espacios de decisión. (Ruiloba Núñez, 2007)

La relevancia de cada actor se define por su capacidad de incidir en alguna de las tres corrientes que estructuran el proceso de formulación de políticas públicas: la corriente de los problemas, vinculada a la definición y visibilización de determinadas situaciones como problemas públicos; la corriente de las soluciones, asociada a la elaboración y promoción de alternativas de intervención; y la corriente de la política, relacionada con las dinámicas partidarias, institucionales y con el clima político general. Estas expresan, respectivamente, los procesos de construcción y reconocimiento social de un problema, de formulación de alternativas de solución y de configuración de condiciones políticas que incrementan la probabilidad de adopción de una decisión pública (Ruiloba Núñez, 2007).

Asimismo, siguiendo a Medellín Torres (1997), la función gubernativa y la estructuración de las políticas públicas implican que la acción del Estado constituye esencialmente un proceso interactivo y transaccional, en el cual el aparato público pierde su carácter neutro y se vuelve permeable a los intereses privados. En este marco, se asume que los decisores carecen de un control absoluto sobre las variables de gestión, la sincronía entre medios y fines es imperfecta y la información funciona como un recurso de poder estratégico y escaso. Por lo tanto, especialmente en regímenes con autonomía restringida, la razón política tiende a ser hegemónica, subordinando la agenda técnica a las tensiones y conflictos derivados de la pugna por la dirección ideológica de la sociedad (Medellín Torres, 1997).

Por otro lado, dentro del entramado de actores que participan en una política pública, resulta pertinente subrayar la necesidad de coordinación entre ellos para garantizar su adecuado funcionamiento. En este punto, Acuña y Repetto (2006) definen a la coordinación como un proceso mediante el cual se va generando una sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos actores involucrados en un campo concreto de la gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo. Es decir, un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de las cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar (Repetto, 2010). Lo que complementa este enfoque es que la coordinación representa una función estatal, que requiere ser cumplida para avanzar en la integralidad de las políticas públicas (Acuña y Repetto, 2006).

A partir de lo previamente expuesto sobre las políticas públicas, resulta pertinente avanzar a la delimitación conceptual de las políticas públicas de seguridad. En tanto el objetivo propuesto busca analizar acciones estatales en relación a un determinado sector, es necesario tener en consideración las particularidades de los asuntos de seguridad ciudadana. Schleider (2024) define a las políticas públicas de seguridad ciudadana como:

> el conjunto de intervenciones públicas realizadas por actores gubernamentales y sociales, públicos y privados, con el propósito específico de ocuparse de los conflictos violentos o delictivos, que de manera actual o potencial, o aún subjetiva, afectan los derechos y libertades de las personas en un ámbito espacio temporal determinado (p. 50).

A su vez, el autor postula la definición de un sistema de seguridad ciudadana como un conjunto organizado y coordinado de actores estatales y sociales orientados a la prevención y resolución de conflictos violentos o delictivos que afectan, de manera actual o potencial, el ejercicio de derechos y libertades. Si bien su producción y gestión pueden involucrar a diversas instancias sociales, la coordinación y la garantía última de la seguridad ciudadana recaen en el Estado.

Según Schleider (2024), el sistema de seguridad se organiza en distintos subsistemas, entre los que se destacan el gobierno institucional de la seguridad, el subsistema policial, el de persecución penal, el de seguridad privada y el de gobernabilidad local y mecanismos comunitarios. El presente trabajo integrador final se focaliza específicamente en el subsistema de gobierno institucional de la seguridad, el subsistema policial y el subsistema de persecución penal.

El subsistema de gobierno institucional de la seguridad se encuentra constituido por la estructura orgánica y funcional del gobierno administrativo, esto es, por el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo de la jurisdicción correspondiente. Por su parte, el subsistema policial está conformado por el conjunto de fuerzas de seguridad orientadas a tareas de prevención, disuasión y conjuración del delito, así como al seguimiento y abordaje de la criminalidad compleja. Finalmente, el subsistema de persecución penal está integrado por los organismos y agentes encargados de la investigación de los delitos, en articulación con agencias administrativas y policiales, y con capacidad para definir estrategias y prioridades en la materia, aspecto que resulta central para el análisis del rol del MPA en el marco de la presente ley (Schleider, 2024).

Asimismo, Dammert (2012) diferencia el enfoque de la seguridad ciudadana del de seguridad pública, el cual se orienta principalmente al mantenimiento del orden público, entendido como una situación de tranquilidad y paz social garantizada fundamentalmente a través de la aplicación de la ley. En consecuencia, los principales instrumentos de la seguridad pública son la policía, el sistema de justicia y el sistema penitenciario.

En esta tónica, desde un enfoque de economía política de la seguridad, Flom (2018) sostiene que la coordinación en las políticas de seguridad ciudadana constituye una característica fundamental del proceso de formación de políticas, la cual requiere la acción integrada y sincrónica de diversos organismos estatales —incluyendo agencias externas al sector de seguridad tradicional— para abordar la naturaleza multidimensional del delito. Este proceso

se encuentra condicionado por los incentivos y restricciones de los actores involucrados y suele enfrentar fallas en tres dimensiones críticas: la falta de cooperación entre niveles de gobierno por motivos partidarios, los problemas de agencia entre políticos y burócratas debido a asimetrías de información, y la fragmentación operativa entre las distintas burocracias encargadas de la implementación (Flom, 2018).

Asimismo, la viabilidad de estos acuerdos se rige por la valoración del futuro o "factor de descuento" en el marco de juegos repetidos, donde la distancia del calendario electoral permite gestionar la incertidumbre de las transacciones políticas entendidas como contratos incompletos. En este sentido, la coordinación efectiva es entendida como un requisito sistémico indispensable para brindar una respuesta estatal integrada frente a actividades criminales cada vez más complejas, permitiendo que la gestión deje de ser una serie de acciones aisladas para convertirse en un sistema orientado al beneficio de la sociedad en su conjunto (Flom, 2018).

Por su parte, Binder (2009) pone el acento en un paradigma de gestión de la conflictividad en oposición a una noción de orden ilusoria para introducir su definición de política criminal. Al respecto, sostiene que así como resulta evidente que en toda sociedad ha existido poder, también puede afirmarse que dicho poder ha estado históricamente acompañado por un uso instrumental de la violencia. En este sentido, siempre ha existido política criminal. Esta relación se vuelve especialmente visible cuando se analizan los vínculos entre poder y violencia como marco de referencia, con independencia de los valores que se adopten dentro de dicho marco.

En este punto, el autor enfatiza que la asignación de valor a determinados tipos de conflictos —en particular, los de carácter violento— implica necesariamente orientar hacia ellos formas específicas de gestión que son inherentes a las decisiones de política criminal. A partir de ello, una idea central del presente trabajo se apoya en la distinción que Binder (2009) establece entre política criminal y política de seguridad. Mientras que la política criminal opera sobre conductas previamente definidas como delito, la política de seguridad despliega un campo de acción más amplio, centrado especialmente en dimensiones preventivas o disuasivas que no siempre se vinculan con hechos tipificados penalmente.

En este marco, a los fines de profundizar en un fenómeno que adquiere centralidad en el campo de la seguridad como el de los mercados ilegales de drogas, resulta necesario precisar las categorías analíticas que permiten su abordaje.

Al referirse al fenómeno criminal que acontece en torno a los mercados ilegales de drogas se debe tener en cuenta qué significado tiene el concepto de crimen organizado. En este caso, siguiendo a Tokatlián (2000) se puede decir que este es un fenómeno dinámico que no responde a un momento específico, a un comportamiento único y/o a un territorio determinado. Por su parte, Flores Pérez (2005) plantea que la delincuencia organizada se sostiene en la existencia de corrupción institucional y política, la cual permite la continuidad de las actividades ilegales. Desde esta perspectiva, el crimen organizado se configura como un entramado estable de relaciones sociopolíticas entre actores criminales y funcionarios públicos, orientado principalmente a la obtención de beneficios económicos.

A su vez, Tokatlián (2000) advierte que el ambiente en el que el narcotráfico se manifiesta de modo más explícito, sobre todo en términos de violencia altamente lesiva, deviene del conjunto de incentivos materiales, de conflictos sociales y de prácticas políticas que forman parte del esquema económico, donde las relaciones individuales y colectivas convergen en el poderío de la criminalidad organizada propia de un tiempo y un espacio.

Una vez definido el concepto de crimen organizado, resulta pertinente avanzar sobre los mercados ilegales. Siguiendo a Bergman (2016): “los mercados ilegales son aquellos que comercializan productos cuya circulación la ley prohíbe. El mercado de las drogas es el más grande de todos” (p.38). Según el autor, los mercados ilegales operan con características similares a las de cualquier otro mercado de bienes legales. En este marco, el mercado ilegal de drogas genera efectos diferenciados y produce impactos dispares en términos de política pública dado que, al igual que cualquier otro producto, atrae a distintas poblaciones y segmenta el consumo (Bergman, 2016).

En esta línea, Daudelin y Ratton (2021) distinguen los mercados ilegales de drogas entre abiertos y cerrados, así como entre descubiertos y cubiertos. Los abiertos se caracterizan por transacciones entre actores que no se conocen, lo que incrementa la desconfianza y la incertidumbre. Por el contrario, los mercados cerrados se sostienen sobre vínculos de conocimiento y confianza entre sus participantes, lo que los vuelve más seguros y menos violentos. Esto mismo se encuentra como objetivo priorizado en la Ley N.º 14.239, ya que estipula que prioritariamente la persecución penal debe estar dirigida hacia mercados de drogas de tipo abierto.

Asimismo, siguiendo a Daudelin y Ratton (2021) los mercados descubiertos implican intercambios visibles y localizados en espacios públicos, lo que los hace inherentemente

más inseguros debido a la competencia por el control territorial y a la exposición. En contraste, los cubiertos operan en ámbitos privados o virtuales, ofreciendo mayores niveles de protección y discreción.

Por otro lado, Costantino, Gutiérrez y Souto Zabaleta (2024) establecen una distinción entre el narcotráfico y el microtráfico atendiendo a la jerarquía de los actores y al alcance de las operaciones dentro del sistema de persecución penal. El narcotráfico se asocia específicamente con el accionar de los eslabones más altos de las organizaciones criminales, vinculándose a estructuras complejas de gestión y comercialización. En contrapartida, el microtráfico se define por delitos menores de drogas que operan en la capilaridad territorial, involucrando usualmente a los integrantes más precarios y vulnerables de la cadena delictiva (Costantino, Gutiérrez y Souto Zabaleta, 2024).

En este marco, respecto al narcotráfico en nuestro país y en la región, Souto Zabaleta, Delfino y Sarti (2019) remarcan la complejización de las organizaciones criminales destinadas al abastecimiento del mercado interno en la Argentina a partir de los 2000 en adelante. De acuerdo con los autores, en los últimos tiempos se produjo la aparición de redes u organizaciones más complejas, con un fuerte dominio territorial y altos índices de violencia. Por este motivo, para caracterizar este fenómeno, los autores utilizan el concepto de mesotráfico. Dicha noción refiere al rol de organizaciones con capacidades avanzadas para gestionar el negocio del narcotráfico en sus principales dimensiones, que abarcan desde la adquisición y el traslado de sustancias, su producción y almacenamiento, hasta la organización de la venta minorista, los dispositivos de seguridad, la articulación de redes de corrupción y la administración y lavado de los fondos obtenidos (Souto Zabaleta, Delfino y Sarti, 2019).

De esta manera, el mesotráfico responde a una evolución de los mercados en los grandes conglomerados urbanos de la Argentina. En el caso del microtráfico, se dio la aparición de organizaciones locales más complejas, con dominio territorial y mayores índices de violencia deviniendo, en muchos casos, en el fenómeno del mesotráfico (Souto Zabaleta, Delfino y Sarti, 2019).

Capítulo II. Contexto y formación de la agenda pública

En primera instancia, tal como se señaló previamente, resulta pertinente subrayar la distinción que establece Aguilar Villanueva (1993) entre la agenda pública —agenda de la ciudadanía y del sistema político— y la agenda gubernamental. Si bien la definición formal de la agenda constituye una atribución del gobierno, los problemas que la integran se originan y adquieren significado en un marco más amplio, propio del sistema político en su conjunto. Estas dos dimensiones constituyen un rasgo inherente a la dinámica de las relaciones entre la sociedad y el Estado.

En esta tónica, el contexto previo que acompaña la formulación de la Ley de Microtráfico (Ley Nº14.239) está caracterizado por la persistencia de elevados niveles de violencia, en particular homicidios cometidos en su mayoría con armas de fuego, y a la existencia de mercados locales de drogas ilegales. Entre 2013 y 2023, la provincia de Santa Fe —especialmente la ciudad de Rosario— atravesó un período sostenido de violencia con un marcado perfil armado y territorializado, lo que contribuyó a la creciente centralidad de la problemática de la seguridad.

Por tal motivo, el presente capítulo aborda la configuración de la agenda pública previa a la sanción de la Ley N.º14.239 durante el período transcurrido entre 2013 y 2023, la cual se estructuró en torno a una doble dimensión: por un lado, una cuestión objetiva vinculada a los índices de homicidios y otros hechos de violencia, como balaceras y heridos de arma de fuego; y, por otro, a la creciente demanda ciudadana en torno a los problemas de seguridad subyacentes en la provincia de Santa Fe, particularmente en Rosario. Siguiendo a Aguilar Villanueva (1993) la formulación exitosa de una política requiere que la cuestión se origine en los problemas y conflictos de los varios grupos sociales y se asiente en la agenda pública para luego poder colocarse en la gubernamental.

En este marco, resulta pertinente realizar una historización que permita reconstruir el proceso a través del cual la posibilidad de desfederalizar el microtráfico se instala en la agenda pública. Cabe advertir, no obstante, que el análisis que se desarrolla a continuación se circunscribe a un recorte temporal iniciado en el año 2013. En relación con la dimensión objetiva, en ese año se evidenció el primer pico de violencia en la provincia, donde se registró una tasa de homicidios superior al promedio nacional: se contabilizaron 12,90 homicidios por cada 100.000 habitantes, frente a una media nacional de 7,3 (Sistema Nacional de Información Criminal, 2021). Respecto a su distribución, estos hechos se

concentraron en los dos departamentos más poblados: el departamento La Capital[6] registró una tasa de 20,2 homicidios por cada 100.000 habitantes y el departamento Rosario[7] una tasa de 21,8 (Ministerio Público de la Acusación et al., 2014).

En esta línea, nueve años después, en 2022, la provincia registró una tasa de 11,48 por cada 100.000 habitantes. En ese mismo año, el departamento Rosario alcanzó su pico más alto, con una tasa de 22,31, concentrando el 70,7% de los homicidios provinciales. Asimismo, resulta significativo que el 72,6% de estos casos se asoció a disputas en el marco de economías ilícitas (Observatorio de Seguridad Pública et al., 2023).

Si bien la presente ley cuenta con un alcance provincial, el crecimiento de los homicidios registrados en el departamento Rosario permite sostener que la configuración del problema en la agenda pública y gubernamental —previa a la sanción de la Ley Nº 14.239— estuvo impulsada principalmente por la situación de Rosario.

En el período comprendido entre 2013 y 2023, la evolución de la tasa de homicidios en la provincia de Santa Fe evidenció valores elevados en los primeros años —especialmente en 2014 (13,87) y 2015 (12,90)—, con variaciones en los años posteriores. Tras ese momento inicial, se observó un breve amesetamiento entre 2016 y 2017, seguido por nuevos incrementos en distintos años del período— 2018, 2020, 2021, 2022 y 2023[8]. A modo comparativo, y para dimensionar la magnitud del fenómeno y el caso particular de Santa Fe, en la provincia de Córdoba se perpetraron 4,2 homicidios cada cien mil habitantes en 2014 (Sistema Nacional de Información Criminal, 2021).

No obstante, si bien las tasas de homicidios en los departamentos La Capital y Rosario evidenciaron niveles elevados, presentaron trayectorias diferentes. La Capital mostró valores elevados al inicio —con un máximo en 2014 (27,95)— y luego registró niveles más bajos hacia los últimos años[9]. En Rosario, los valores se mantuvieron altos en los primeros años

[6]El Departamento La Capital se encuentra conformado por las siguientes localidades: Santa Fe, Santo Tomé, Recreo, Laguna Paiva, San José del Rincón, Monte Vera, Sauce Viejo, Arroyo Aguiar, Arroyo Leyes, Cabal, Campo Andino, Gobernador Candioti, Emilia, Llambi Campbell y Nelson.

[7]El Departamento Rosario se encuentra conformado por las siguientes localidades: Rosario, Villa Gobernador Gálvez, Granadero Baigorria, Pérez, Funes, Arroyo Seco, Pueblo Esther, Álvarez, Acebal, Zavalla, Fighiera, Alvear, Ibarlucea, General Lagos, Soldini, Coronel Bogado, Piñero, Villa Amelia, Coronel Domínguez, Pueblo Uranga, Carmen del Sauce, Pueblo Muñoz, Albarellos y Arminda.

[8]Respecto del porcentaje de homicidios cometidos en el marco de economías ilícitas en la provincia de Santa Fe, los valores registrados son: 26,3% en 2014; 25,7% en 2015; 33,5% en 2016; 29,7% en 2017; 39,2% en 2018; 35,9% en 2019; 38,9% en 2020; 51,0% en 2021; 60,5% en 2022; y 51,9% en 2023. No se dispone de datos oficiales para esta categoría en el año 2013 (Ministerio de Seguridad y Ministerio Público de la Acusación, 2024).

[9]Respecto del porcentaje de homicidios vinculados a economías ilegales en el departamento La Capital, los valores registrados son: 29,7% en 2014; 23,9% en 2015; 34,4% en 2016; 22,0% en 2017; 25,5% en 2018; 30,4% en 2019; 29,8% en 2020; 21,3% en 2021; 36,4% en 2022; y 35,9% en 2023. No se dispone de datos

—especialmente en 2014 (20,35) y 2015 (18,64)—, descendieron hasta 2017 (12,99) y luego volvieron a incrementarse en distintos momentos del período — 2018, 2020, 2021, 2022 y 2023—, alcanzando en 2022 el valor más crítico (22,31)[10].

En relación con lo expuesto, una funcionaria del Ministerio de Justicia y Seguridad señaló que "cuando vos analizabas los hechos de violencia que se daban en la ciudad de Rosario, lo que encontrabas eran hechos de violencia altamente lesiva, asociados a la comercialización de estupefacientes" (Funcionaria 2, comunicación personal, 7 de marzo de 2026). En cuanto a la formulación de la Ley de Microtráfico, la funcionaria sostuvo que "si bien fue una ley que respondió a una problemática de Rosario, había que pensar en una ley que fuera aplicable en toda la provincia" (Funcionaria 2, comunicación personal, 7 de marzo de 2026).

Tabla N°1. Distribución de las víctimas de homicidios por año cada 100.000 habitantes. Provincia de Santa Fe, departamento La Capital y departamento Rosario. Período 2013-2023.

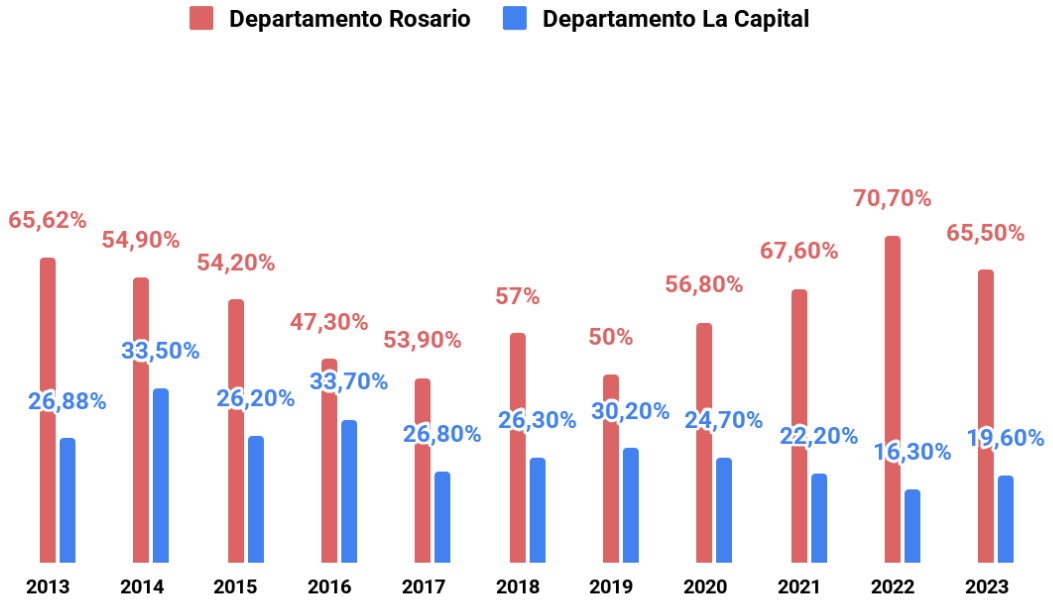
Año	Tasa de homicidios cada 100.000 habitantes. Provincia de Santa Fe	Tasa de homicidios cada 100.000 habitantes. Departamento La Capital	Tasa de homicidios cada 100.000 habitantes. Departamento Rosario
2013	12,90	20,2	21,80
2014	13,87	27,95	20,35
2015	12,90	20,2	18,64
2016	11,47	22,68	14,33
2017	9,53	14,41	12,99
2018	11,09	16,38	15,97
2019	10,65	17,63	13,08
2020	11,68	16,11	16,58
2021	11,22	13,61	18,80
2022	11,48	11,14	22,31
2023	11,23	13,06	19,84

Fuente: Elaboración propia en base a informes estadísticos del MPA, el Observatorio de Seguridad Pública y el Sistema Nacional de Información Criminal.

oficiales para esta categoría en el año 2013 (Ministerio de Seguridad y Ministerio Público de la Acusación, 2024).

[10]Respecto del porcentaje de homicidios vinculados a economías ilícitas en el departamento Rosario, los valores registrados son: 29,1% en 2014; 30,3% en 2015; 44,8% en 2016; 40,6% en 2017; 53,9% en 2018; 46,4% en 2019; 51,0% en 2020; 65,2% en 2021; 72,6% en 2022; y 64,3% en 2023. No se dispone de datos oficiales para esta categoría en el año 2013 (Ministerio de Seguridad y Ministerio Público de la Acusación, 2024).

Gráfico N°1. Porcentaje de homicidios registrados en los departamentos La Capital y Rosario respecto al total de la provincia. Provincia de Santa Fe. Período 2013 - 2023.



Fuente: Elaboración propia en base a informes estadísticos del MPA y el Observatorio de Seguridad Pública.

Si bien los informes oficiales elaborados por el MPA y el Observatorio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe sistematizan los hechos de homicidio conforme a su división departamental, los homicidios dolosos no se distribuyeron de manera homogénea entre las localidades que integran el departamento Rosario, sino que se concentraron en la ciudad de Rosario. En virtud de ello, en la presente tesina se abordará la ciudad de Rosario para el análisis de los mercados ilegales de drogas, de los grupos involucrados y de sus actividades.

Como se mencionó en el apartado anterior, los mercados ilegales pueden definirse como aquellos espacios en los que se comercializan productos prohibidos por la ley, en este caso drogas, que no necesariamente se reflejan en dinámicas violentas (Bergman, 2016). La situación anómala que atravesó Rosario en relación con la violencia asociada a estos mercados, derivó de dos fenómenos: por un lado, respondió al quiebre de la regulación ilegal del mercado de drogas local sostenido por la policía, el aparato judicial y los gobiernos políticos; y, por el otro, a la fragmentación criminal, la cual derivó en la multiplicación de grupos criminales menores, rústicos, con baja capacidad de

gerenciamiento del territorio y para los que la violencia constituye el recurso predominante para la resolución de conflictos (Saín, 2023).

En este contexto, se consolidó en Rosario la presencia de grupos criminales con un fuerte anclaje territorial —principalmente en zonas marginalizadas. Estas bandas compitieron por el rédito financiero de una economía ilícita que gira en torno a los mercados de drogas y, con frecuencia, se valieron de la perpetración de hechos de violencia altamente lesiva (balaceras, homicidios, extorsiones y amenazas calificadas) en la disputa por mayores cuotas del mercado ilegal, ya sea mediante el contrato de servicios de sicariato o por órdenes directas impartidas por los jefes de dichos grupos (Iazzetta, 2020). De este modo, se configuró un escenario signado por una violencia vehemente y por dinámicas de caos e incertidumbre, en el que proliferaron maniobras delictivas incesantes, improvisadas y abruptas en torno a los mercados ilegales de drogas (Iazzetta, 2020).

En este marco, si bien en términos de Tokatlián (2000) las manifestaciones del crimen organizado devienen de un conjunto de incentivos y prácticas propias de un esquema económico donde convergen relaciones individuales y colectivas, para el caso de Rosario Iazzetta (2020) propone la categoría de crimen desorganizado. El autor sostiene que, lejos de tratarse de grupos con una estructura monolítica, con miembros profesionalizados y orientados por un cálculo racional de costo/beneficio, estas bandas se caracterizaban por sus altos niveles de especulación e improvisación, de carácter rústico y escasa sofisticación, donde "...las maniobras improvisadas, las marchas y contramarchas parecían ser un signo distintivo de su accionar" (Iazzetta, 2020, p.10).

De esta manera, los mercados ilegales de drogas que coexistieron en el periodo señalado se inscribieron en dinámicas que, siguiendo a Souto Zabaleta, Delfino y Sarti (2019), caracterizan al microtráfico como un fenómeno que excede la mera venta minorista, en tanto implica su expansión a partir de la consolidación de un fuerte dominio territorial, el incremento de los niveles de violencia y la conformación de redes de distribución y tráfico que se nutren de grupos vulnerables, en un contexto de propagación del consumo de drogas.

A su vez, los grupos criminales vinculados a estos mercados, atravesaron un proceso de transformación marcado por dos acontecimientos clave que incidieron en la configuración de este entramado y en el contexto violento en el que se desenvolvió. En primer lugar, el homicidio de Claudio "El Pájaro" Cantero (referente del grupo delictivo conocido como Los Monos) alteró el funcionamiento de dichos mercados en el territorio. Como respuesta a su

asesinato, se desencadenó una serie de hechos de violencia extrema, caracterizados por lo que fue interpretado como una "matanza indiscriminada" (La Capital, 2013). En este contexto, los medios de comunicación instalaron con fuerza la problemática del narcotráfico en la agenda pública, posicionando a "Los Monos" como actor central. El grupo quedó asociado a la figura del "narco", adquiriendo visibilidad y proyección a escala nacional (Gañán, 2017).

En segundo lugar, el homicidio de Luis Medina —quien era socio de Esteban Alvarado, un importante narcotraficante de Rosario y la región, en diversas actividades delictivas, entre ellas la comercialización de drogas ilegales— contribuyó a visibilizar y dotar de mayor centralidad a la figura de este último, dando lugar a una reconfiguración del mapa delictivo (La Capital, 2013). Este proceso puede comprenderse en el marco de transformaciones en las dinámicas de regulación del mercado ilegal, ya sea por una mayor propensión al uso de la violencia como mecanismo de resolución de disputas o por intentos de expansión y control de segmentos del mercado que se encontraban en disputa con otros actores (Aguirre, 2022).

En este contexto, el escenario criminal que atravesó el periodo señalado en Rosario se estructuró en torno a dos grandes esferas de poder, internamente subdivididas en distintos barrios según la radicación de facciones que respondían a Alvarado o al grupo de "Los Monos" (Saín, 2023).

A su vez, los casos de ambas bandas delictivas permiten advertir que el proceso de consolidación y expansión de las mismas no se desarrolló sin la protección de determinados sectores de la Policía de la Provincia de Santa Fe, los cuales fueron subordinados en calidad de miembros de estos grupos (Gaiero, 2022). En los territorios en los que estas bandas operaban, la intervención policial no se orientó a regular o desarticular la actividad criminal, sino que incluyó prácticas destinadas a invisibilizar u ocultar los delitos cometidos, desviar investigaciones penales en curso y filtrar información sensible sobre personas consideradas enemigas, entre otras acciones. Estas conductas se desplegaron siguiendo órdenes y lineamientos impartidos por los principales líderes de dichas bandas (Gaiero, 2022).

En paralelo, en el período señalado se registraron dos condenas en el ámbito de la justicia federal por delitos encuadrados en la Ley N.º 23.737, correspondientes a los líderes de las bandas referidas. En 2018, el liderazgo de Los Monos quedó involucrado por una causa conocida como "Los Patrones" (Rosario 3, 2018). Asimismo, en 2022, Alvarado, el líder de

la organización, fue investigado y condenado en una causa vinculada al transporte de marihuana (Infobae, 2025).

Por otra parte, aunque estas bandas diferían de los grandes carteles colombianos y mexicanos en su estructura organizacional y no participaban en la comercialización de drogas a escala transnacional, ocupaban un rol clave en el abastecimiento de los mercados locales de este tipo de sustancias en la provincia de Santa Fe (Iazzetta y Gaiero, 2025).

Respecto a los hechos de homicidio previamente expuestos, resulta pertinente resaltar que no se distribuyeron de manera homogénea. Por el contrario, se encontraron fuertemente georreferenciados en áreas que concentran elevados niveles de pobreza, indigencia, informalidad laboral y desempleo. En este sentido, los barrios con mayor cantidad de homicidios fueron Bella Vista y Villa Banana, en la zona oeste de la ciudad; Tablada, Las Flores y La Granada, en el sector sur y sudoeste; y Ludueña, Larrea y Empalme Graneros, en el noroeste urbano (Observatorio de Seguridad Pública de la Provincia de Santa Fe, 2023).

Considerando lo anterior, se puede afirmar que los mercados ilegales que existían en Rosario, en términos de Daudelin y Ratton (2021), se caracterizaron por ser de tipo abierto y descubiertos, asociados a la radicación de los denominados búnkeres, que funcionaron como puntos fijos de expendio de estupefacientes[11]. En estos espacios, los intercambios entre compradores y vendedores se producen, por lo general, entre personas que no se conocen previamente, lo que incrementa los niveles de incertidumbre. A diferencia de otras modalidades de comercialización, quienes acuden a un búnker acceden de manera directa a la sustancia, sin intermediación previa. De este modo, el acceso a las sustancias se configuró como libre, público y territorialmente emplazado en la geografía urbana. Se trata, por lo tanto, de mercados abiertos y descubiertos y, por ende, más inseguros (Daudelin y Ratton, 2021).

En el marco de los mismos, quienes resultaron víctimas de las violentas disputas por el control del territorio de venta ilegal de drogas fueron, en su gran mayoría, los eslabones más

[11]Las características de los denominados búnkeres presentaron modificaciones en los diez años previos a la sanción de la ley. En un primer momento, siguiendo a Gañán (2024), estos podían definirse como puntos de venta de drogas ilegales instalados en barrios de sectores populares, cuyo único contacto con el exterior muchas veces se realizaba a través de una ventanilla. Posteriormente, estos puntos de venta dejaron de configurarse exclusivamente como estructuras cerradas y fortificadas para pasar a funcionar en casas, casillas, kioscos, etc.

bajos y fungibles de estas estructuras. Los sectores populares —estigmatizados por habitar territorios atravesados por economías ilegales—, los jóvenes que resultan víctimas y victimarios de las disputas entre bandas, así como los consumidores, se convirtieron en los más directamente afectados en esta trama criminal (Iazzetta y Gaiero, 2025).

En cuanto al género de las víctimas, a lo largo del período 2013–2023 se observa un incremento sostenido de mujeres, que se acentúa hacia el final del período: 2022 registra la mayor cantidad de víctimas mujeres, con una tasa de 9,7 cada 100.000 —en correlación con la tasa general más alta registrada en el departamento Rosario. Tres de cada cuatro muertes violentas de mujeres en dicho departamento se produjeron en contextos vinculados a economías ilegales (Cerliani, Montero y Solari, 2026).

Este incremento en la victimización guarda relación con una transformación en la composición de los propios grupos criminales. Si bien durante los diez años previos a la sanción de la ley estas organizaciones estaban lideradas por varones, dicha configuración comenzó a modificarse con una creciente participación femenina en las actividades delictivas. Ahora bien, esta incorporación no implicó necesariamente un proceso de emancipación: en muchos casos respondió al encarcelamiento o fallecimiento de parejas o familiares, lo que configuró una participación condicionada por la persistencia de valores tradicionales (Davalle, 2024).

En este escenario, tal como se mencionó previamente, la conformación del problema público en torno a la sanción de la Ley N.º 14.239 se configuró a partir de hechos objetivos (homicidios) y demandas ciudadanas. De este modo, resulta importante considerar el alcance, la intensidad y las características de las percepciones y reacciones sociales frente a dicha situación (Bardach, 1981). En consecuencia, una serie de acontecimientos contribuyeron a instalar la problemática en la agenda pública y, de este modo, tensionar la agenda gubernamental.

Un caso resonante fue el doble homicidio de Claudia Deldebbio y Virginia Ferreyra en 2022 (Lago, 2022), una profesora de danzas y su madre que murieron tras quedar en una balacera mientras esperaban el colectivo[12]. Otro hecho de fuerte impacto fue el homicidio de Lorenzo "Jimi" Altamirano a principios del 2023, músico y artista callejero (La Nación, 2023), el

[12] Por este hecho, en diciembre de 2025 se condenó a prisión perpetua a los responsables del ataque, entre ellos, a René “Brujo” Ungaro como instigador, y tres coautores materiales por planificar y ejecutar la balacera con el fin de “infundir terror” en la zona del Fonavi Parque del Mercado de Rosario.

cual fue interpretado por la fiscalía—ya se encuentran imputados tres presuntos responsables del hecho— como un mensaje mafioso en el marco de una disputa interna de la barra brava de Newell's Old Boys vinculada a la banda de Los Monos, pese a que la víctima no mantenía relación alguna.

Un tercer suceso fue el homicidio de un niño de doce años, ocurrido el 5 de marzo de 2023 en el barrio Los Pumitas de Rosario, en medio de un ataque entre bandas criminales que intentaban apoderarse de un territorio para el microtráfico de drogas. Este acontecimiento provocó una fuerte conmoción en la ciudad, y especialmente, en la zona noroeste donde se encuentran los barrios Ludueña, Empalme Graneros y Los Pumitas. En este contexto, vecinos de la zona llevaron adelante acciones directas contra un inmueble identificado como punto de expendio de estupefacientes —un denominado "búnker"—, al que prendieron fuego (Infobae, 2023).

Episodios como los anteriormente descritos contribuyeron a reforzar la percepción de inseguridad y a ampliar el alcance simbólico del fenómeno de la violencia. En términos de Bardach (1981), esto resulta central al analizar la conformación de la agenda y la formulación del problema público, dado que "la materia prima de los problemas de políticas se origina en los sentimientos de aflicción, descontento, molestia o infelicidad de alguna parte de la ciudadanía" (p.221).

En esta línea, una serie de movilizaciones ciudadanas constituyeron la respuesta colectiva frente a la escalada de crímenes violentos y a la percepción de inacción estatal, articuladas bajo consignas tales como "Rosario sangra", "Ni un muerto más" y "Queremos vivir", que condensaron el malestar social y las demandas de mayor seguridad y justicia (La Nación, 2016). Estas protestas se caracterizaron por una amplia participación ciudadana —incluidos familiares de víctimas— y por la ocupación tanto de espacios institucionales emblemáticos, como los Tribunales Federales, o de espacios simbólicos, entre ellos el Monumento Nacional a la Bandera. Este tipo de manifestaciones formaron parte de la sociedad rosarina durante los diez años señalados, y tomaron especial intensidad hacia 2023, en el marco de una nueva escalada de homicidios y hechos violentos, lo que da cuenta de la persistencia del problema y de su centralidad en la agenda pública (De los Santos, 2023).

En este sentido, se puede afirmar que, la percepción social del delito y el temor ciudadano frente a los hechos de violencia adquirieron una centralidad creciente (Instituto Provincial de Estadística y Censos, 2016). En concordancia, resulta pertinente retomar lo postulado por

Kessler (2010) para analizar este fenómeno: "...para entender el impacto social del delito es necesario tomar en cuenta su representación en los medios. Esto impacta en la agenda de preocupaciones, orienta las acciones públicas y contribuye a las sensibilidades de la época" (p. 5).

Lo anteriormente descrito resulta central para el abordaje de la política de microtráfico, ya que, siguiendo a Aguilar Villanueva (1993), el consenso político ciudadano sobre una problemática resulta central para que el gobierno finalmente adopte una definición legal y políticamente viable.

Ante este contexto, los medios de comunicación locales, nacionales y, de manera más esporádica, internacionales comenzaron a instalar con creciente frecuencia a Rosario como escenario central de la violencia asociada a los mercados ilegales de drogas. En este proceso, términos como "guerra" y "narco" adquirieron una presencia reiterada en los titulares y coberturas periodísticas, constituyéndose en parte del vocabulario dominante de los medios de comunicación a lo largo del período 2013–2023.

A modo de ejemplo, se puede señalar una nota publicada por *BBC News Mundo*, donde se caracterizó a Rosario como "la ciudad argentina donde se desbordó la violencia" (De los Reyes, 2014). Por otra parte, en septiembre de 2016, *Infobae* publicó la tapa "Narcos en Rosario: Los Monos, historia negra de un clan sangriento" (Schreiner y Tamous, 2016); mientras que *Clarín* tituló "Guerra narco en Rosario: una familia promete matar 'hasta la generación más chica' de sus enemigos", en referencia al conflicto entre el clan Funes y los Ungaro (Aguilar, 2018). Asimismo, en enero del 2020, *La Nación* informó sobre el relevo del jefe de la policía tras doce asesinatos en nueve días (De los Santos, 2020), y en mayo de 2022 dio cuenta de los pedidos para que el Consejo de la Magistratura investigara las razones por las cuales no avanzaban las causas contra líderes narcos en Rosario (De los Santos, 2022). Asimismo, en septiembre de 2021, otra vez *Infobae* anunció la problemática en torno a qué medidas debían tomarse de manera urgente para frenar la inseguridad en la ciudad de Rosario (Iezzi, 2021).

De esta manera, se consolidó en la ciudadanía una demanda persistente orientada a la adopción de medidas tendientes a la formulación de una gestión más eficiente de la seguridad. Tal como se mencionó en la introducción del presente trabajo, los resultados de la encuesta de victimización elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos muestran que, en 2016, en la provincia de Santa Fe, el 92 % de las personas mayores de 18

años que habitaban en áreas urbanas percibía la existencia de una situación de inseguridad generalizada en el ámbito provincial. Este escenario de creciente preocupación social por la seguridad configuró un contexto propicio para la centralidad de esta temática en la agenda electoral de la provincia. En términos de Ruiloba Núñez (2007), todo lo anteriormente descrito formó parte de un proceso de construcción y reconocimiento social de un problema.

Capítulo III. Agenda gubernamental y sanción de la Ley de Microtráfico

Una vez caracterizado el contexto previo y la conformación de la agenda pública en torno a la violencia asociada a los mercados ilegales de drogas, el presente capítulo aborda la segunda dimensión del proceso de formulación de políticas públicas destacada por Aguilar Villanueva (1993): la configuración de la agenda gubernamental.

En este marco, el escenario previo a la sanción de la Ley de Microtráfico dio lugar a un proceso de formación de agenda en el que el problema de la inseguridad aparecía como una madeja de cuestiones, presentando una diversidad de aristas —mercados ilegales de drogas, delitos urbanos, aumento de los índices de homicidios, entre otras— o "anarquías organizadas", en términos de Cohen, March y Olsen (1972). En esa línea, resulta pertinente retomar la concepción de estos autores en torno al esquema del “bote de basura”, en tanto permite comprender que la decisión en política pública no siempre responde a un proceso racional y ordenado de identificación y resolución de problemas.

Desde la perspectiva de Cohen, March y Olsen (1972), la desfederalización parcial en materia penal de estupefacientes puede entenderse como una construcción definida por actores con capacidad gubernamental de decisión, quienes recortaron y delimitaron ciertos aspectos del fenómeno de los mercados ilegales de drogas para poder abordarlos desde la acción estatal. En este sentido, la política no surge necesariamente como una respuesta acabada a un problema previamente definido, sino que determinadas soluciones estatales pueden anteceder y moldear la propia definición del problema público (Cohen, March y Olsen, 1972).

En este marco, respecto al recorte del problema público que configuró la Ley de Microtráfico, una funcionaria del Ministerio de Justicia y Seguridad sostuvo lo siguiente:

> lo que se ponía en evidencia claramente era el incremento en la circulación de violencia y esa circulación de violencia asociada a la comercialización de estupefacientes. Había que tomar una medida que permitiera abordar la comercialización de estupefacientes y, desde ese lugar, focalizar en una ley de microtráfico que apuntara al derribo de puntos de ventas vinculados a la circulación

> de violencia altamente lesiva (Funcionaria 2, comunicación personal, 7 de marzo de 2026).

En paralelo, siguiendo a Aguilar Villanueva (1993), al analizar la agenda gubernamental y considerando que esta revela "cuál es la estructura de poder que domina la hechura de una política" (1993, p.27), es posible comprender cómo la Ley de Microtráfico logró incorporarse a la agenda de gobierno, así como identificar los actores políticos que incidieron en dicho proceso.

En primer lugar, Maximiliano Pullaro—quien se había desempeñado como ministro de Seguridad de la provincia durante el período comprendido entre diciembre de 2015 y diciembre de 2019—, fue el principal promotor de la desfederalización durante el año 2023 (Narciso, 2023). Presentó este proyecto de ley como una de sus principales propuestas de campaña y lo enunció con claridad como parte de sus medidas centrales en materia de seguridad. En su cierre de campaña expresó:

> Vamos a poner en la calle, y de pie, a la policía de la provincia. Vamos a volver a las investigaciones criminales complejas, controlar las cárceles y votar la ley de narcomenudeo para destruir cada búnker en cada barrio y en cada ciudad de nuestra provincia (Infobae, 2023).

Por otra parte, sus contrincantes más relevantes no realizaron pronunciamientos claros a favor o en contra. Durante las elecciones Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (en adelante, PASO), su principal opositora dentro de alianza "Unidos para Cambiar Santa Fe", Carolina Losada, no incluía en su agenda ni como propuesta legislativa la aplicación de la desfederalización parcial en materia penal de estupefacientes por parte de la provincia (La Capital, 2023). Si bien la cuestión de la seguridad ocupó un lugar prioritario y recurrente en su discurso, no se registraron posicionamientos explícitos respecto de esta ley.

Luego de las PASO, se observa que dentro del espacio político de "Unidos Para Cambiar Santa Fe", algunos actores impulsaron con mayor énfasis la discusión en torno a esta iniciativa. En este sentido, dentro de la coalición integrada por el "Frente Progresista Cívico y Social" (en adelante FPCyS), la "Unión Cívica Radical" (en adelante UCR) y "Propuesta

Republicana"(en adelante PRO), ciertos referentes se mostraron particularmente activos en el proceso de formulación de la propuesta legislativa, con presencia pública en el debate.

Un ejemplo de ello fue Lisandro Enrico, quien en ese momento se desempeñaba como senador provincial por el Departamento General López (actual ministro de Obras Públicas de la provincia de Santa Fe) y que, junto al bloque radical, había impulsado un proyecto sobre la desfederalización en la Cámara de Senadores durante los primeros meses de 2023 (Rosario3, 2023). Enrico manifestó su apoyo a la propuesta, destacando la necesidad de que la justicia provincial asumiera la investigación y persecución de los casos de narcotráfico (Álvarez, 2023). Otro ejemplo fue el de José Corral, ex intendente de Santa Fe y actual diputado provincial que, durante su campaña para legislador provincial, se mostró presente en los medios de comunicación en relación con el debate sobre la desfederalización (El Litoral, 2023).

Respecto a la ciudad de Rosario —el principal escenario de contiendas violentas entre bandas por una mayor cuota del mercado de drogas—, su intendente, Pablo Javkin, uno de los principales referentes dentro de "Unidos para Cambiar Santa Fe", se manifestó de acuerdo con la aplicación de la Ley de Microtráfico. Entre los argumentos señalados se destacaban la posibilidad de desactivar puntos de venta y fortalecer la persecución del delito (Página12, 2023).

Por otro lado, dentro del espectro peronista la iniciativa no recibió una atención significativa. Marcelo Lewandowski, quien fue el principal oponente de Pullaro en las elecciones generales, planteó diversas propuestas vinculadas a la seguridad —orientadas principalmente al fortalecimiento de la policía, la mejora del servicio penitenciario y una mayor coordinación entre fuerzas provinciales y federales—, pero no propuso reformas sustantivas relacionadas con la desfederalización parcial en materia penal de estupefacientes (Rossini, 2023).

No obstante, un sector del "Partido Justicialista" (en adelante PJ), compuesto principalmente por senadores provinciales, había manifestado su adhesión a la ley con anterioridad a su sanción en diciembre de 2023[13]. Esto se evidenció en el debate parlamentario de la Ley N.º 14.239, desarrollado en la Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe. Por ejemplo, el

[13]Esto remite a lo ocurrido en 2018, cuando la denominada Ley de Narcomenudeo obtuvo media sanción en el Senado provincial. Entre sus principales impulsores se encontraba el entonces senador Rosconi —integrante del bloque Justicialista—, quien promovía la adhesión a dicha normativa. (El Litoral, 2018)

senador por el departamento San Lorenzo, Armando Traferri, sostuvo: “es un día histórico para los que hace muchos años venimos bregando desde nuestra banca por la seguridad de la provincia […] luchamos mucho por la ley de narcomenudeo” (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe, 2023, p.81).

En este marco, el único espacio político opositor que manifestó un rechazo absoluto a la propuesta impulsada por Pullaro fue el liderado por Carlos del Frade, del “Frente Amplio por la Soberanía” (en adelante, FAS), quien planteó una serie de cuestionamientos a partir de las experiencias de otras provincias que adhirieron a la desfederalización del narcomenudeo. Del Frade sostuvo que en cada una de esas jurisdicciones se registraron más asesinatos y más causas vinculadas al narcotráfico, aumentó el consumo y las cárceles se poblaron de jóvenes pobres. Asimismo, señaló que la implementación de la medida podría habilitar la conformación de una "caja negra" para sectores corruptos de la policía (La Capital, 2023).

En este contexto político, resulta pertinente analizar los resultados electorales que habilitaron la llegada al gobierno provincial de la alianza política “Unidos para Cambiar Santa Fe”. En las elecciones generales de la provincia de Santa Fe del 10 de septiembre de 2023, Pullaro obtuvo una amplia ventaja sobre su principal competidor, Marcelo Lewandowski —candidato por el frente peronista Juntos Avancemos—, alcanzando aproximadamente el 58,4 % de los votos frente al 30,86 % obtenido por el candidato del peronismo. Este resultado significó que Pullaro reunió más de 1.000.000 de votos frente a poco más de 540.000 de su adversario (La Nación, 2023).

Asimismo, la victoria del espacio de Unidos se tradujo en una amplia mayoría legislativa. En la Cámara de Diputados provincial, la lista oficialista, encabezada por Clara García, obtuvo 28 de las 50 bancas disponibles, lo que garantiza la mayoría simple según la normativa vigente en Santa Fe. En tanto, en la Cámara de Senadores, la coalición de Pullaro se aseguró 13 de las 19 bancas departamentales, lo que implicó una mayoría significativa para impulsar la agenda legislativa provincial desde el inicio de su mandato (El Litoral, 2023).

En este marco, a tres días de asumir el nuevo gobierno provincial, el diario *La Capital* informó, a través del periodista Javier Felcaro (2023), que el ministro de Gobierno, Fabián Bastía, presentó ante senadores y diputados del oficialismo un conjunto de proyectos

legislativos, en su mayoría vinculados a la seguridad pública, que el Poder Ejecutivo preveía remitir a la Legislatura santafesina para su pronta sanción[14].

Entre las iniciativas de la nueva administración se destacó la adhesión al régimen de desfederalización parcial de la competencia penal en materia de estupefacientes, previsto en la Ley Nacional N.º 26.052, que modifica la Ley N.º 23.737. De esta manera, en términos de Oszlak y O'Donnell (1976), estas primeras intervenciones en torno a la problemática suscitada a partir de los mercados ilegales de drogas en la región permitieron esgrimir una determinada orientación normativa propia de este proceso.

En este contexto, el proyecto de adhesión de la provincia de Santa Fe al régimen de desfederalización parcial se aprobó en una misma jornada legislativa durante el período extraordinario de sesiones en la Cámara de Senadores y en la Cámara de Diputados el 14 de diciembre de 2023 (a cuatro días de asumido el nuevo gobierno), junto con un paquete de leyes enviado por el ejecutivo que se detallarán en el siguiente capítulo, todas ellas relacionadas al sistema de seguridad provincial, al servicio penitenciario y al funcionamiento del MPA.

En primera instancia, la iniciativa fue aprobada por la Cámara de Senadores, donde no se evidenció resistencia alguna. Tal como surge del diario de sesiones de la jornada, las intervenciones de los pocos senadores que tomaron la palabra no expresaron oposición, sino, por el contrario, una marcada adhesión. En efecto, la ley fue aprobada por unanimidad (Diario de sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe, 2023).

Por su parte, al observar el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados se advierte una mayor diversidad de posiciones en torno a esta adhesión, lo que dio lugar a un debate al respecto (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputadas y Diputados de la Provincia de Santa Fe, 2023). Entre los legisladores que fundamentaron su posición durante el tratamiento del proyecto se encuentran aquellos que manifestaron su apoyo a la iniciativa de adhesión. Tal es el caso de Dionisio Scarpin, perteneciente a la UCR e integrante del bloque "Unidos para Cambiar Santa Fe", y de Emiliano Peralta, del bloque "Somos Vida y Libertad", espacio político asociado a Amalia Granata.

[14]La ley de microtráfico se inscribe en un paquete normativo más amplio, compuesto por once leyes vinculadas a las áreas de justicia y seguridad (las cuales serán detalladas en el próximo capítulo). No obstante, en diciembre de 2023, junto con la desfederalización, fueron aprobadas la Ley de Emergencia en Seguridad, la reforma del Servicio Penitenciario y la regulación de los gastos reservados.

En sus intervenciones, Scarpin sostuvo que la adhesión a la Ley 26.052 debía comprenderse en el marco de la gravedad de la problemática de la inseguridad en la provincia de Santa Fe, señalando que esta herramienta permitiría fortalecer la capacidad de intervención del Estado provincial frente al narcomenudeo, en articulación con otras medidas impulsadas por el gobierno provincial en materia de seguridad y justicia. Por su parte, Peralta acompañó la iniciativa, aunque introdujo algunas consideraciones respecto del abordaje del problema, señalando que la respuesta estatal no debería limitarse exclusivamente a la dimensión represiva del delito, sino que debía complementarse con políticas de prevención del consumo y estrategias para abordar las causas sociales del fenómeno (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputadas y Diputados de la Provincia de Santa Fe, 2023).

En contraste, el único diputado que fundamentó su voto en contra fue Carlos del Frade, quien durante su intervención señaló los argumentos mencionados previamente. Asimismo, planteó que la desfederalización tiende a concentrar la persecución penal en los niveles más bajos de la cadena de comercialización de drogas, sin afectar las estructuras económicas del narcotráfico ni las dinámicas vinculadas al lavado de activos (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputadas y Diputados de la Provincia de Santa Fe, 2023).

Por su parte, la diputada Alejandra Rodenas, perteneciente al PJ, se abstuvo en la votación. Al fundamentar su postura señaló que la implementación de la desfederalización requería previamente contar con mayores recursos institucionales, infraestructura y capacidades investigativas en el ámbito provincial. Asimismo, expresó su preocupación por la posibilidad de que la persecución penal se concentre en los eslabones más vulnerables de la cadena vinculada al comercio minorista de estupefacientes (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputadas y Diputados de la Provincia de Santa Fe, 2023).

En la votación final se registraron cuatro abstenciones correspondientes al sector peronista, tres votos negativos de diputados del Frente Amplio por la Soberanía y dos ausencias en el recinto —de la diputada Amalia Granata y el diputado Omar Perotti— (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputadas y Diputados de la Provincia de Santa Fe, 2023). Considerando la composición total de la Cámara (50 bancas), el resultado global fue de 41 votos afirmativos, 3 negativos, 4 abstenciones y 2 ausencias, lo que evidencia una amplia mayoría a favor del proyecto y permitió su aprobación definitiva y su posterior remisión al Poder Ejecutivo para su promulgación.

Este amplio respaldo legislativo resulta particularmente significativo en comparación con los debates que esta temática había suscitado en años anteriores. En efecto, el escaso intercambio entre sectores opositores, así como la ausencia de divergencias intra partidarias al momento de discutir la ley, contrasta con las discusiones que este tema había generado en períodos previos[15]. A modo de ejemplo, en 2018 el entonces gobernador Miguel Lifschitz promovió una propuesta muy similar a la actual Ley N.º 14.239, que si bien fue aprobada por la Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe, perdió estado parlamentario en Diputados. El mandatario la destacó en el discurso de apertura de las sesiones ordinarias de la Legislatura santafesina, ocasión en la que manifestó:

> creo que ha llegado el momento de habilitar a la Justicia Provincial, al Ministerio Público de la Acusación y a los jueces de la provincia de Santa Fe para poder investigar y perseguir penalmente a quienes trafican drogas en el escalón que habitualmente llamamos narcomenudeo. O sea, quienes distribuyen a los consumidores finales (Lifschitz, 2018).

Este escenario marca la apertura, en términos de Kingdon (1995), de una ventana de oportunidad en tanto el reconocimiento social del problema permitió que la corriente política se alineara con la solución para viabilizar la ley. Sobre la falta de oposición en este proceso, una funcionaria del Ministerio de Justicia y Seguridad, sostuvo:

> se da en un contexto donde la realidad marcaba que había que hacer algo y que la solución que se propusiera tenía que ser una solución que permitiera dar respuestas rápido… este contexto lo marcaba tanto que tampoco había lugar ni intención de oposición a eso (Funcionaria 1, comunicación personal, 7 de marzo de 2026).

[15]Los antecedentes de la iniciativa se remontan a 2016, cuando una diputada provincial de Cambiemos presentó un proyecto de desfederalización que tuvo escasa repercusión. En 2018, un grupo de senadores impulsó una propuesta de desfederalización parcial, de autoría del senador Lisandro Enrico, que obtuvo media sanción de la Cámara alta; fue en ese contexto en el que se inscribió el pronunciamiento de Lifschitz referido en el cuerpo del texto, el cual dio lugar a un debate particularmente intenso, con la oposición de sectores del peronismo, de integrantes del Frente Progresista y de jueces de la Corte Suprema de Justicia de Santa Fe. En contraste, las iniciativas registradas durante 2023 no suscitaron un debate significativo: en febrero, una diputada provincial del PRO presentó un proyecto sobre narcomenudeo que no obtuvo mayor atención ni tratamiento en la Cámara y, en abril, senadores del bloque de la UCR presentaron un proyecto de adhesión al régimen de desfederalización parcial. (Página12, 2016; El Litoral, 2018).

En conclusión, a la luz de la teoría de las corrientes múltiples propuesta por Kingdon (1995), puede observarse que Maximiliano Pullaro —actual gobernador de la provincia de Santa Fe por la alianza "Unidos para Cambiar Santa Fe"— se constituyó como un actor central en los procesos estructurantes de la formulación de esta política pública. Su accionar resultó clave en la articulación de las tres corrientes que habilitan la apertura de una ventana de oportunidad. Por un lado, la corriente de los problemas, dada por la centralidad que adquirieron la seguridad y la violencia asociada a los mercados ilegales de drogas como una de las principales preocupaciones de la ciudadanía. Por otro, la corriente de las soluciones, a partir de la promoción de una alternativa concreta frente a ese problema, posteriormente institucionalizada en la Ley N.º 14.239.

Finalmente, siguiendo lo propuesto por Kingdon (1995), la corriente política completa el proceso de apertura de la ventana de oportunidad. Esta corriente se sustenta en tres factores. En primer lugar, en el significativo caudal electoral obtenido por Pullaro, quien resultó ser el gobernador más votado en la historia de la provincia. En segundo lugar, en el amplio respaldo ciudadano a la adopción de medidas en materia de seguridad. En tercer lugar, en la escasa oposición registrada durante el proceso legislativo, dado que los sectores políticos que previamente se habían opuesto a la iniciativa optaron por acompañar, abstenerse o ausentarse el día de la votación. Todo ello se dio en un contexto de agenda pública favorable a su aprobación. Estos elementos dan cuenta, de que dicho proceso no puede comprenderse por fuera del contexto social y político particular de la provincia de Santa Fe, tal como se sostiene en el primer supuesto de esta tesina.

Capítulo IV. La Ley Nº 14.239 y el rediseño institucional del Ministerio Público de la Acusación

En el presente capítulo se abordará la Ley Nº 14.239 junto con sus principales alcances, así como el rediseño y funcionamiento del subsistema de persecución penal —entendido como el conjunto de organismos y agentes encargados de la investigación de los delitos (Schleider, 2024). En ese sentido se analizan los cambios acontecidos en el MPA en torno al proceso de desfederalización parcial de la persecución penal en materia penal de estupefacientes.

En esta línea, siguiendo a Schleider (2024), en el texto normativo de la Ley N.º 14.239 convergen de manera expresa dos subsistemas del sistema de seguridad: el subsistema de persecución penal, con el MPA como actor central, y el subsistema policial, con la PDI interviniendo directamente en el abordaje del microtráfico.

Con este fin, el capítulo se divide en dos apartados: el primero, centrado en la ley y el paquete legislativo que la enmarca; el segundo, en la institución encargada de su implementación.

1. La Ley Nº 14.239: alcances, prioridades y paquete legislativo

En primer lugar, la norma establece la adhesión al régimen de desfederalización previsto en el artículo 34 de la Ley Nacional Nº 23.737 (1989), incorporado por la Ley Nacional Nº 26.052 de 2005, mediante el que las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pueden asumir competencia para investigar y sancionar determinados delitos vinculados al tráfico ilícito de estupefacientes.

En virtud de esta adhesión, la Provincia de Santa Fe quedó facultada para intervenir en hechos vinculados a la comercialización, entrega, suministro o facilitación de estupefacientes fraccionados en dosis destinadas directamente al consumidor, la tenencia de estupefacientes para consumo personal, la falsificación de recetas médicas y diversas irregularidades relacionadas con la producción, provisión y comercialización de sustancias medicinales, conforme lo dispuesto por el artículo 1º de la Ley Provincial N.º 14.239.

El proceso que abarcó la sanción, promulgación y puesta en vigencia de la ley se desarrolló en un período breve y con gran celeridad, en consonancia con el contexto expuesto en los capítulos dos y tres respecto de la configuración de la agenda pública y gubernamental. En efecto, la Ley Nº 14.239 fue sancionada el 14 de diciembre de 2023, promulgada el 18 de

diciembre y comenzó a aplicarse el 29 de diciembre del mismo año en la Provincia de Santa Fe.

La celeridad con que se sancionó la ley pone de manifiesto ciertas falencias en su proceso de formulación. Según se desprende de las entrevistas realizadas, las funcionarias del Ministerio de Justicia y Seguridad coinciden en señalar que la iniciativa venía siendo trabajada por los equipos técnicos de campaña en función del contexto específico de la ciudad de Rosario, y que formaba parte de un paquete normativo más amplio, concebido en el marco del plan de seguridad elaborado durante la transición de gobierno. Sin embargo, de sus relatos no se evidencia que se haya realizado un diagnóstico institucional específico sobre las implicancias concretas de la aplicación de la ley (Funcionarias 1 y 2, comunicación personal, 7 de marzo de 2026).

Esta falta de diagnóstico institucional se evidencia, por ejemplo, en la situación de la policía. Al respecto, la fiscal del MPA marcó un contrapunto significativo al señalar las carencias de recursos que enfrentaba la unidad de microtráfico de la Policía de Investigaciones (PDI) al momento de su implementación: contaba apenas con cinco integrantes y "no tenían móviles para hacer los allanamientos" (Fiscal del MPA, comunicación personal, 4 de mayo de 2026).

En este marco, la ley incorporó una serie de disposiciones que constituyen sus principales alcances y que permiten comprender los lineamientos centrales de su implementación. Entre ellas, la Ley N.º 14.239 establece en su artículo 4º una serie de prioridades de persecución penal. En primer lugar, se enfoca en los mercados abiertos que se desarrollan en espacios públicos o con posibilidad de libre acceso (inc. a). Asimismo, busca perseguir e investigar aquellos casos en los que los traficantes se encuentren asociados a otras actividades delictivas o contravencionales, al uso de armas de fuego, así como a la participación de menores de edad o de personas en situación de vulnerabilidad (incs. b y c). En tercer lugar, se centra en la distribución realizada en búnkeres, puestos fijos y demás espacios públicos, además de aquellos hechos que alteren la tranquilidad pública (incs. d y e). Por último, se consideran prioritarios aquellos sucesos que la Fiscalía General determine relevantes por cuestiones inherentes a la política criminal del MPA (inc. f) (Ley N.º 14.239, 2023).

En este punto, resulta relevante destacar la incidencia que la ley posee sobre los lineamientos de política criminal que orientan la intervención del MPA, ya que determina el modo en que se llevará a cabo la persecución penal. En términos de Binder (2009), y a partir del

paradigma de gestión de la conflictividad desarrollado por el autor, la política criminal se configura mediante la asignación de valor y prioridad a determinados tipos de conflictos —en este caso, aquellos de carácter violento—, así como a las formas específicas de intervención estatal sobre conductas previamente definidas como delitos.

A su vez, los búnkeres y puestos fijos adquieren una marcada centralidad dentro del texto normativo, en tanto ya fueron definidos como criterios priorizados de persecución penal en el artículo 4. En este marco, la Ley Nº 14.239 establece en su artículo 6 —titulado "Facultades Comunes al Cuerpo de Fiscales"—, inciso b, la facultad de: "...adoptar o solicitar las medidas urgentes para hacer cesar el estado antijurídico" (Ley 14.239, 2023, art. 6, inc. b). Estas medidas comprenden la relocalización asistida de personas o grupos, el derribo de instalaciones destinadas al tráfico ilícito, el desalojo de inmuebles usurpados o utilizados con ese propósito, así como la restitución inmediata a los legítimos poseedores o tenedores, sin perjuicio de las ulteriores acciones civiles que pudieran corresponder (Ley 14.239, 2023, art. 6, inc. b).

En este aspecto, una funcionaria del Ministerio de Justicia y Seguridad destacó la importancia que adquirió esta demanda dentro del equipo de trabajo que posteriormente asumiría funciones en dicho ministerio, al señalar el requerimiento específico formulado por quien luego sería ministro de esta área, Pablo Cococcioni: "Necesitamos derribar bunkers … una ley que nos permita derribar bunkers" (Funcionaria 1, comunicación personal, 7 de marzo de 2026). Asimismo, la entrevistada agregó que, frente a esa demanda, se recurrió a una herramienta legal ya prevista en el Código Procesal Penal de Santa Fe —Ley Provincial N.º 12.734—, particularmente en su artículo 207, consistente en la medida cautelar de cese del estado antijurídico (Funcionaria 1, comunicación personal, 7 de marzo de 2026).

De esta manera, la ley orienta la persecución penal hacia aquellos mercados ilegales de drogas de tipo abierto tal como lo refleja en artículo 4º, inciso "a", que prioriza la intervención sobre mercados desarrollados en espacios públicos o de libre acceso, y en el inciso "d", que determina la persecución sobre puntos de venta y búnkeres. Asimismo, también se expresa en el artículo 6º, inciso "b", al prever medidas orientadas al derribo o inactivación de instalaciones destinadas al tráfico ilícito.

En esta tónica, Daudelin y Ratton (2021) distinguen entre mercados cubiertos y descubiertos. Según los autores, los mercados descubiertos se caracterizan por intercambios visibles, territorialmente localizados y desarrollados a la vista de todos; una esquina, una plaza o un

búnker constituyen ejemplos de este tipo de mercados (Daudelin y Ratton, 2021). En contraposición, los mercados cubiertos se desarrollan en ámbitos privados o virtuales, adquiriendo un carácter más discreto (Daudelin y Ratton, 2021). En consecuencia, la Ley de Microtráfico (N.º 14.239) focaliza su intervención sobre los mercados descubiertos previamente descritos, que se corresponden con los mercados abiertos priorizados por la normativa, y, particularmente, sobre aquellas dinámicas asociadas a mayores niveles de violencia[16].

Por otro lado, en relación con la intervención de las agencias policiales prevista en la norma, el artículo 6º, "inciso c", establece entre las funciones del cuerpo de fiscales la de impartir directivas a la Policía de Investigaciones de la Provincia de Santa Fe en el marco de las investigaciones en curso. En consonancia con ello, el artículo 7º —referido a los organismos ejecutivos— dispone que el Ministerio de Justicia y Seguridad creará y pondrá en funcionamiento una agencia especial de inteligencia que, a los fines del cumplimiento de la ley, podrá desplegar operaciones de campo y remitir reportes investigativos a la autoridad fiscal.

Sin embargo, fue mediante la Resolución N.º 056/24 de la Dirección General de la Policía de Investigaciones (D.G.P.I.) que se formalizó una dependencia específica orientada al abordaje del microtráfico, la cual posteriormente recibió la denominación de División Microtráfico a través de la Resolución D.G.P.I. N.º 229/24.

Esta división, integrada a la Dirección Operativa y con dependencia de los Departamentos Operativos de Investigaciones de las Regiones I, II, III, IV y V, tiene entre sus principales funciones la realización de investigaciones de campo en coordinación con el MPA[17]; la asistencia en medidas judiciales y operativos de cese del estado antijurídico; la producción de informes investigativos y relevamientos técnicos; y el aporte de análisis preliminares orientados a la priorización de casos conforme a los criterios establecidos en el artículo 4 de la Ley N.º 14.239 (Ministerio de Justicia y Seguridad y Ministerio Público de la Acusación, 2026, p. 19).

[16]De acuerdo con la información que se desprende de las entrevistas, la mención de los mercados abiertos expuesta en el inc. a del artículo 4 de la Ley N.º 14.239 (2023) fue recuperada del programa Microtráfico Cero (MT-0) de la Policía de Investigaciones de Chile (PDI) y el Ministerio Público de ese país, creado en 2014 mediante un Convenio de Colaboración Recíproca (Ministerio del Interior y Seguridad Pública et al., 2014; Funcionaria 1, comunicación personal, 7 de marzo de 2026).

[17]Según el Decreto Provincial N.º 3110/2014, la Policía de Investigaciones (PDI) de la provincia de Santa Fe se organiza territorialmente en cinco regiones operativas, cuyas cabeceras se encuentran en las ciudades de Santa Fe (Región I), Rosario (Región II), Venado Tuerto (Región III), Reconquista (Región IV) y Rafaela (Región V).

En este contexto, una funcionaria del Ministerio de Justicia y Seguridad explicó que la creación de la Central de Inteligencia de Operaciones Especiales, prevista tanto en la Ley de Microtráfico (N.º 14.239) como en la Ley de Inteligencia (N.º 14.246), "no tuvo como objetivo conformar una policía antinarcóticos" (Funcionaria 2, comunicación personal, 7 de marzo de 2026). Por el contrario, señaló que se trata de un organismo con competencias amplias, dentro de las cuales el abordaje de problemáticas vinculadas al microtráfico constituye sólo una de sus funciones (Funcionaria 2, comunicación personal, 7 de marzo de 2026).

El análisis de la ley y el diseño impulsado por el Poder Ejecutivo provincial permiten advertir que se trata de una normativa diagramada principalmente en torno a la violencia asociada a los mercados ilegales de drogas y, particularmente, a aquellos actores que la ejercen. En consecuencia, la persecución penal se orienta prioritariamente hacia los eslabones vinculados a las dinámicas violentas de estos mercados, mientras que otras dimensiones que, siguiendo a Flores Pérez (2005) y Tokatlián (2000) resultan constitutivas del crimen organizado, quedan desplazadas[18]. Entre ellas, los autores señalan las relaciones estables entre actores criminales y estatales, las dinámicas de protección y convivencia, así como las actividades económicas y financieras que sostienen estos mercados, tales como el lavado de activos. De este modo, la normativa realiza una lectura del fenómeno centrada en la violencia, por sobre otras formas de participación y persistencia de los mercados ilegales de drogas.

En este sentido, ante la consulta respecto si se habían contemplado otros factores del tráfico ilícito de drogas tales como los anteriormente mencionados, una funcionaria del Ministerio de Justicia y Seguridad respondió por la negativa y destacó que fueron hacia lo urgente, que era la violencia (Funcionaria 1, comunicación personal, 7 de marzo de 2026). Por su parte, otra funcionaria de la misma dependencia argumentó que, si bien dichos factores no se encuentran contemplados en la Ley de Microtráfico (N.º 14.239), la Ley de Inteligencia y Análisis para la Prevención del Delito (N.º 14.246) prevé la creación de una Dirección de Información Patrimonial vinculada a producir información sobre posibles delitos económicos (Funcionaria 2, comunicación personal, 7 de marzo de 2026).

[18]Los aportes de Flores Pérez (2005) y Tokatlián (2000) fueron elaborados pensando en el contexto latinoamericano en torno al crimen organizado. Sin embargo, resultan de utilidad como referencia para el análisis del presente caso en la provincia de Santa Fe.

Esta decisión de priorizar "lo urgente" sobre un abordaje técnico e integral del fenómeno ilustra la prevalencia de la razón política descrita por Medellín Torres (1997), quien sostiene que la función gubernativa no se rige por una razón administrativa o técnica, sino por una razón netamente política (p. 32). Según el autor, la acción estatal abandona la "lógica aséptica" de una sincronía perfecta entre medios y fines para convertirse en un proceso interactivo y transaccional, donde el gobernante selecciona y jerarquiza los problemas que alcanzan el rango de interés público basándose en la intensidad del conflicto y los quiebres de la coyuntura (Medellín Torres, 1997).

Por su parte, la fiscal perteneciente al MPA destacó lo siguiente sobre la postura del organismo: “Sí, lo pensamos, pero hay en eso una decisión institucional que el lavado de activos vinculados a droga es competencia federal. Entonces, toda esa información se le transmite a la PROCELAC” (Fiscal del MPA, comunicación personal, 4 de mayo de 2026). Y respecto a la convivencia con actores estatales que subyace a los mercados ilegales de drogas respondió: “Nosotros los casos se están llevando desde acá, los casos que involucran a las fuerzas de seguridad como parte de alguna organización que está en la venta de estupefacientes y las fiscalías regionales suelen tener áreas de violencia institucional o de investigación a policías” (Fiscal del MPA, comunicación personal, 4 de mayo de 2026).

En otro orden de cuestiones, resulta pertinente destacar que la Ley de Microtráfico (Nº 14.239) se inscribe en un paquete legislativo más amplio impulsado por el Ejecutivo provincial, orientado a la seguridad y a la administración de justicia mediante la sanción de nuevas normas y la modificación de marcos regulatorios ya vigentes. Entre las iniciativas con mayor vinculación a la Ley Nº 14.239 se encuentran, en primer lugar, la Ley de Emergencia en Seguridad Pública (N.º 14.237), que declara el estado de emergencia en la materia, promueve la coordinación entre los distintos organismos provinciales con competencia en seguridad y justicia —MPA, el Ministerio de Justicia y Seguridad (MJS) y la Agencia Provincial de Registro, Administración y Destino de Bienes y Derechos Patrimoniales (APRAD)— y otorga facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo para intervenir frente a la criminalidad compleja y las violencias altamente lesivas (Ley 14.237, 2023).

En segundo lugar, la Ley Provincial de Inteligencia y Sistema de Análisis para la Prevención del Delito (N.º 14.246) que crea un sistema provincial de inteligencia criminal orientado a la prevención del delito y a la producción, sistematización y gestión de información destinada a

la formulación y ejecución de políticas de seguridad. En este marco, el artículo 9, inciso c), dispone la creación de la Central de Inteligencia y Operaciones Especiales, a la que se le atribuye competencia para intervenir en materia de microtráfico de estupefacientes conforme a lo establecido por la Ley N.º 14.239 (Ley 14.246, 2023).

En tercer lugar, la Ley de Fortalecimiento del Ministerio Público de la Acusación (Nº 14.248), reforma la Ley Orgánica del MPA Nº 13.013 y refuerza la figura de la Fiscalía General. En lo que respecta a la implementación de la Ley de Microtráfico, esta normativa resulta determinante a partir de otorgar la facultad a la Fiscal General de crear Unidades Fiscales Especializadas (Ley 14.248, 2024). Finalmente, la Ley Provincial de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad (Nº 14.243), redefine el régimen de detención de las personas privadas de libertad e incorpora categorías específicas, como la de internos de "alto perfil", asociadas principalmente a actores vinculados con los mercados ilegales de drogas (Ley 14.243, 2023).

Asimismo, este paquete legislativo incluyó una serie de normativas, entre las que se encuentran la nueva Ley Orgánica del Servicio Penitenciario (Nº 14.234), que sustituyó a la antigua Ley 8.183; la Ley de Regulación de Gastos Reservados (Nº 14.240); la Ley de la Agencia de Medidas No Privativas de la Libertad (Nº 14.242); las modificaciones a la Ley Nº 13.014 del Servicio Público Provincial de Defensa Penal; y la Ley de Juicio por Jurados (Nº 14.253). A su vez, se incorporó el nuevo Código Procesal Penal Juvenil (Ley Nº 14.228), orientado a regular específicamente el proceso penal aplicable a personas menores de 18 años al momento del hecho[19].

Al respecto, Maximiliano Pullaro brindó una conferencia de prensa al día siguiente de asumir el gobierno, en la que expuso las primeras medidas de gestión y las principales motivaciones que acompañaban este paquete de leyes. En ese marco, sostuvo que se trataba de:

> un paquete de leyes que nos va a permitir ser más eficientes. Primero en el reordenamiento de los recursos policiales y del Ministerio Público de la Acusación;

[19]Es pertinente destacar que, en septiembre de 2025, la Provincia de Santa Fe sancionó una reforma constitucional que introdujo modificaciones sustanciales, particularmente en materia de administración de justicia. En este marco, el Ministerio Público de la Acusación adquirió rango constitucional y se consolidó como un órgano extrapoder, con autonomía funcional y administrativa, quedando por fuera de la órbita del Poder Judicial (Constitución de la Provincia de Santa Fe, 2025, art. 134).

ser más precisos y eficientes en las investigaciones penales; y poder ordenar de manera administrativa a la PDI" (Rosario3, 2023).

En este contexto, en términos de Dammert (2012), la Ley de Microtráfico (Nº 14.239), así como el paquete legislativo en el que se inscribe, incorporan elementos propios del enfoque de seguridad pública, en tanto orienta su intervención al mantenimiento del orden público, entendido como una situación de tranquilidad y paz social garantizada principalmente mediante la aplicación de la ley.

2. El Ministerio Público de la Acusación (MPA) y su rediseño institucional

Por otro lado, en términos de Schleider (2024), el subsistema de persecución penal —en tanto organismo encargado de la investigación de los delitos y, por ende, con capacidad para definir estrategias y prioridades en la materia— constituye el núcleo central de la Ley N.º 14.239. Esta centralidad se refleja en que la implementación y ejecución de la política de persecución del microtráfico fue asignada directamente al MPA. En este sentido, el artículo 5º de la ley dispone la creación de la Unidad Fiscal Especializada en Microtráfico bajo la órbita de la Fiscalía General de dicha institución. Asimismo, el inciso a) del mencionado artículo establece que a esta Unidad le corresponde "el diseño general de la estrategia de persecución penal, en coordinación con otros estamentos" (Ley 14.239, 2023, art. 5), aspecto que resulta central en tanto define los lineamientos generales a partir de los cuales se estructura el abordaje del microtráfico de drogas en la provincia.

Esto reafirma el segundo supuesto de la presente tesina: a partir de la sanción de la Ley N.º 14.239 se establecen transformaciones significativas en las estructuras y en los modos de funcionamiento del subsistema de persecución penal santafesino. De este modo, se institucionaliza una persecución penal sobre los mercados ilegales de drogas que antes no existía en el fuero provincial.

El MPA inició su operatividad el 10 de febrero de 2014, en un contexto provincial marcado por una elevada frecuencia de hechos de violencia altamente lesiva, tal como se señaló en el capítulo dos. Su creación, fundamentada en la Ley N.º 13.013 de 2009, representó un cambio de paradigma al reemplazar el antiguo sistema inquisitivo por uno acusatorio y adversarial. En este nuevo esquema, las funciones de investigación y juzgamiento quedaron diferenciadas: el MPA asumió la dirección de la investigación penal pública y el ejercicio de

la acción penal, otorgando al fiscal un rol central como responsable de reunir pruebas y sostener la acusación en representación de la sociedad y las víctimas.

La estructura organizativa del MPA, conforme a la Ley Nº 13.013 (2009), se compone de órganos de dirección (Fiscalía General y Fiscalías Regionales), órganos fiscales (fiscales y fiscales adjuntos), órganos de apoyo a la gestión —como la Junta de Fiscales y el Organismo de Investigación— y órganos disciplinarios[20]. En términos territoriales, la institución se despliega a través de cinco fiscalías regionales que operan en cada una de las circunscripciones judiciales de la provincia. Estas sedes regionales se encuentran ubicadas en las ciudades de Santa Fe (Fiscalía Regional 1), Rosario (Fiscalía Regional 2), Venado Tuerto (Fiscalía Regional 3), Reconquista (Fiscalía Regional 4) y Rafaela (Fiscalía Regional 5).

Pese al rol central que la Ley de Microtráfico asigna al MPA, una fiscal de la institución señaló que el escaso tiempo transcurrido entre la sanción, promulgación e implementación de la norma planteó importantes desafíos institucionales. En ese sentido, destacó que "tuvimos menos de 20 días para poder aggiornar todo sin asignación presupuestaria y sin asignación de nuevos recursos". No obstante, remarcó que la decisión institucional fue no solicitar al Poder Ejecutivo una prórroga para la implementación de la ley, ya que la Fiscal General sostenía la convicción de que esta debía ponerse en marcha. En sus palabras, "institucionalmente, la Fiscal General tenía la visión concreta de que esto se iba a implementar y así se hizo" (Fiscal del MPA, comunicación personal, 4 de mayo de 2026).

Al respecto, es pertinente destacar que, si bien se evidencian transformaciones significativas en el subsistema de persecución penal santafesino en torno al MPA, estas se institucionalizan sin que el Poder Ejecutivo provincial asignara nuevos recursos presupuestarios. Es decir, si bien en el cuerpo de la ley —tal como se ha detallado previamente— se establece al MPA como el actor central, en el proceso de institucionalización de la norma dicho protagonismo no se traduce en términos presupuestarios. A su vez, esta determinación de implementar la ley sin solicitar prórrogas ilustra la fórmula propuesta por Kingdon (1995), según la cual la decisión es función de los participantes y los procesos involucrados (Ruiloba Núñez, 2007).

[20]Cabe aclarar que el Organismo de Investigaciones es posterior a la ley de 2009, ya que se crea a partir de la Ley Provincial N.º 13.459, promulgada en 2015.

Bajo el marco de su ley orgánica (N.º 13.013), el MPA goza de independencia funcional, administrativa y autarquía financiera, lo que faculta a la propia institución para definir sus competencias y estructura interna. En 2018, la Ley N.º 13.807 modificó el régimen disciplinario, trasladando la potestad de investigar y remover a los fiscales desde el tribunal interno del MPA hacia la Comisión de Acuerdos de la Legislatura Provincial. Posteriormente, la Ley N.º 14.248 de 2024, denominada de Fortalecimiento del MPA, impulsó una centralización vertical de las facultades de la Fiscalía General. Esta norma restituyó al Fiscal General atribuciones para intervenir Fiscalías Regionales, dictar instrucciones particulares en causas determinadas y crear Unidades Fiscales Especializadas.

En este sentido, una fiscal del MPA explicó que la reforma intermedia realizada en 2018 había limitado atribuciones y facultades de la máxima autoridad del organismo, entre ellas, la posibilidad de que el Fiscal General creara agencias o unidades fiscales especializadas a nivel provincial. Asimismo, señaló que esa facultad quedó posteriormente condicionada a la intervención o aprobación de las fiscalías regionales "precisamente en ese contexto político", momento en el cual —según expresó— "había grandes problemas" y "hay un fiscal regional preso". Frente a ello, sostuvo que la Ley N.º 14.248 restituyó esas potestades a la Fiscalía General, consolidando, en sus términos, "una centralización bastante verticalizada" (Fiscal del MPA, comunicación personal, 4 de mayo de 2026).

En este marco, la Fiscalía General dictó una serie de resoluciones orientadas a un rediseño institucional del MPA y posteriormente, a la organización institucional de la persecución penal del microtráfico. A través de estas disposiciones es posible identificar los lineamientos de política criminal adoptados por el MPA, entendida, siguiendo a Binder (2009), como la forma en que el poder punitivo organiza sus recursos y agencias para intervenir de manera planificada sobre la realidad social.

Este proceso se inició formalmente el 28 de septiembre de 2023 con la Resolución Nº 337, la cual respondió a una situación de gravedad institucional en la Fiscalía Regional de la Segunda Circunscripción. Ante la crisis en los procesos de trabajo en Rosario, se determinó como prioridad dar una respuesta unificada y eficiente a los delitos generadores de violencias altamente lesivas, ordenando un monitoreo técnico de 90 días sobre las unidades de Criminalidad Organizada, Armas de Fuego y Homicidios Dolosos.

Como resultado de este diagnóstico, la Resolución Nº 447, dictada el 14 de diciembre de 2023, estableció un cambio profundo en la lógica organizacional. La Fiscalía General

reconoció que la fragmentación interna impedía una respuesta adecuada a las nuevas dinámicas delictivas, estableciendo que las tres unidades funcionales monitoreadas “se fusionen y pasen a conformar un único plantel organizado en equipos de fiscales orientados a focos investigativos" (Ministerio Público de la Acusación, 2023, p. 2). Asimismo, el MPA determinó la necesidad de unificar los criterios organizativos a nivel provincial, disponiendo la creación de un equipo de trabajo integrado por funcionarios de la Fiscalía General y las Fiscalías Regionales para consolidar una persecución penal estratégica en todo el territorio de Santa Fe (Ministerio Público de la Acusación, 2023).

En concordancia, la Resolución FG N.º 467/2023, dispuso la creación del Equipo de Trabajo sobre Microtráfico hasta tanto se tornara operativa la Unidad Fiscal prevista en la ley. La resolución pone de relieve la vinculación establecida entre el fenómeno del microtráfico y las violencias altamente lesivas, señalando el sostenido incremento de homicidios dolosos y personas heridas con armas de fuego, especialmente en el departamento Rosario. Esta interpretación sostiene que existe:

> una extrema situación que atraviesa la provincia en cuanto a las marcadas vinculaciones existentes entre dinámicas de violencia altamente lesiva y determinados economías ilegales, particularmente al mercado de drogas ilegalizadas sobre el cual a su vez se articulan, otros fenómenos delictivos, tales como las extorsiones, usurpaciones, balaceras y circulación ilegal de armas de fuego (Ministerio Público de la Acusación, 2023, p. 1).

Bajo este marco, la norma fundamenta la urgencia de una estrategia de persecución penal que priorice sus recursos en los entramados delictivos que generan los mayores índices de letalidad. En tal sentido, la resolución puntualiza que el fenómeno se manifestó con especial rigor en el Departamento Rosario, lo que determinó que la política de intervención fuera diseñada en función de las dinámicas específicas de violencia y economías ilegales presentes en dicha jurisdicción (Ministerio Público de la Acusación, 2023, p. 1).

A su vez, en esta misma resolución se aprobó la “Guía de actuación para los/as fiscales/as del MPA en investigaciones en el marco de la ley de microtráfico”. Esta guía establece criterios de actuación de cumplimiento obligatorio y, según destacó una fiscal del MPA, desde esta primera guía se definieron las prioridades de persecución penal, dejando

expresamente establecido que la política impulsada no estaba orientada a la persecución del consumo (Fiscal del MPA, comunicación personal, 4 de mayo de 2026).

En relación con la resolución Nº 447 de 2023, la Resolución Nº 047 emitida por la Fiscalía General el 19 de marzo de 2024, dispuso la intervención de la Fiscalía Regional de la Segunda Circunscripción, con foco específico en el Distrito Judicial Nº 2 de Rosario. Esta determinación institucional surgió como respuesta a una crisis de gestión caracterizada por la falta de cohesión interna y una lógica organizacional fragmentada que dificultaba la persecución penal estratégica de delitos vinculados a violencias altamente lesivas. Bajo este marco, el MPA (2024) estableció como objetivos prioritarios la restauración de la unidad institucional y el reordenamiento de los procesos de trabajo de fiscales y empleados. En este contexto, la Ley N.º 14.248 adquiere especial relevancia, en tanto su artículo 7º faculta a la Fiscal General a "crear agencias o unidades fiscales especializadas en formas determinadas de criminalidad o en tipologías determinadas de casos, reglamentando su estructura, integrantes y funcionamiento" (Ley 14.248, 2024, art. 7).

Asimismo, a través de la Resolución FG N.º 174/2024, la Fiscal General aprobó el Plan de Persecución Penal por Objetivos Priorizados[21]. Dentro de estos objetivos se destaca el abordaje estratégico del microtráfico de estupefacientes. Posteriormente, mediante la Resolución FG N.º 433/2024, se creó el Área de Gestión Estratégica y Persecución Penal por Objetivos Priorizados, designándose a la fiscal Carla Cerliani como fiscal coordinadora y ratificando la integración de los fiscales Franco Carbone y Diego Vigo al Equipo de Trabajo sobre Microtráfico[22]. En este marco, una fiscal del MPA destacó que se conformó un cuerpo de fiscales organizado bajo una lógica de áreas priorizadas, advirtiendo que es todo un desafío porque son fiscales que forman parte de la Fiscalía General que inciden en investigaciones que están bajo dependencias de fiscales regionales (Fiscal del MPA, comunicación personal, 4 de mayo de 2026). De este modo, se observa un proceso de cohesión y verticalización centrado en la figura de la Fiscal General y una dinámica de articulación entre fiscales de la Fiscalía General y las fiscalías regionales.

En síntesis, en este contexto se diagramó la implementación de la Ley Nº 14.239 y se definieron sus principales alcances. Una cuestión a destacar es que se trata de una ley

[21]La Resolución FG N.º 174/2024 formaliza una política criminal orientada a reasignar recursos en ejes prioritarios: violencia altamente lesiva, mercados de armas, delitos de funcionarios públicos, violencia de género y delitos sexuales, y justicia penal juvenil.
[22]Mediante la Resolución FG Nº 589/2025, de fecha 26 de diciembre de 2025, se dispuso la creación definitiva de la Unidad Fiscal Especializada en Microtráfico (UFE-MT) en la órbita de la Fiscalía General.

orientada al abordaje de las violencias asociadas a determinados mercados ilegales de drogas y, particularmente, a las características que adquiría este fenómeno en la ciudad de Rosario. Siguiendo a Bergman (2016), los mercados ilegales de drogas constituyen espacios de comercialización de productos prohibidos por la ley, aunque ello no implica necesariamente que todos presenten dinámicas violentas.

En esta línea, a pocos días de asumir el gobierno en diciembre de 2023, Maximiliano Pullaro vinculó explícitamente la problemática del microtráfico con los índices de violencia. En ese sentido, afirmó: “Las organizaciones federales quedan para ser investigadas por la Justicia federal y los puntos de venta de droga que generan violencia y altos índices de letalidad los persiguen los fiscales” (Rosario3, 2023). Desde la perspectiva de Medellín Torres (1997), la definición de Pullaro constituye un enunciado de política pública que dota de un significado gubernativo concreto a la persecución penal, precisando la dirección que sigue el Estado al ejercer su facultad de gobernar. Este posicionamiento carece de un tecnicismo administrativo aséptico —propio de una lógica de sincronía entre medios y fines técnicos— y se inscribe plenamente en la razón política. En este marco, el mandatario ejerce su autonomía para seleccionar y jerarquizar el conflicto de la letalidad como el asunto de interés público prioritario, intentando imprimir una dirección unificada a una maquinaria institucional que opera en un contexto de baja autonomía gubernativa.

Capítulo V. Política de microtráfico y coordinación

La desfederalización parcial en materia penal de estupefacientes redefinió las competencias de intervención entre los distintos niveles jurisdiccionales. De este modo, la Provincia de Santa Fe —al igual que otras jurisdicciones como Entre Ríos, Córdoba, Salta y Buenos Aires— adhirió al régimen de desfederalización parcial, asumiendo la competencia para investigar y sancionar delitos que históricamente han correspondido al fuero federal. No obstante, de acuerdo con la Ley Nº 26.052 (2005), la justicia federal conserva supremacía en aquellos casos donde exista conexidad con otras causas federales (art. 3) o se susciten conflictos sobre la competencia (art. 4).

Tal como se ha señalado en los capítulos anteriores, la adhesión al régimen de desfederalización parcial en Santa Fe supuso un cambio sustancial y una asunción de funciones por parte de la provincia sobre la competencia de determinados delitos que suponen hechos vinculados a la comercialización, entrega, suministro o facilitación de estupefacientes.

En este marco, la Ley N.º 14.239 actúa sobre delitos que comprenden dinámicas que Souto Zabaleta, Delfino y Sarti (2019) definen como microtráfico, en tanto las mismas están vinculadas al crecimiento de los mercados locales de consumo de drogas que exceden la mera venta minorista e involucran organizaciones con dominio territorial. En contraposición, Souto Zabaleta, Gutiérrez y Costantino (2024), definen al accionar del narcotráfico a partir de lo eslabones más altos de las organizaciones criminales que financian y gestionan la producción, el transporte y la comercialización a gran escala de los estupefacientes a través de diferentes jurisdicciones, interprovinciales e internacionales.

Previo a la implementación de la Ley Nº 14.239, la competencia penal sobre la totalidad de los delitos vinculados a estupefacientes previstos en la Ley N.º 23.737 correspondía exclusivamente a la justicia federal. Sin embargo, a partir del 29 de diciembre de 2023 este esquema se modificó: la justicia provincial pasó a intervenir en los delitos de microtráfico, mientras que la federal conservó la competencia sobre el narcotráfico. De esta manera, resulta fundamental destacar la importancia de la coordinación entre ambas jurisdicciones que, aunque pertenecen a distintos ámbitos de administración de justicia, intervienen sobre un mismo fenómeno: los mercados ilegales de drogas.

Esta coexistencia de competencias generó, en la práctica, interrogantes sobre posibles superposiciones. Al respecto, un fiscal federal de la PROCUNAR, con competencia sobre la ciudad de Rosario, fue consultado acerca de si, frente a la sanción de la ley en Santa Fe, existía preocupación por una posible superposición de investigaciones o eventuales inconvenientes en la dinámica de trabajo del fuero federal. Al respecto, sostuvo: “Yo si quiero investigar un búnker de drogas, lo investigo, lo allano y nadie me va a discutir la competencia, porque yo no pierdo competencia” (Fiscal federal PROCUNAR, comunicación personal, 8 de marzo de 2026).

En este marco, la fiscal perteneciente al MPA destacó que: “el Ministerio Público Fiscal de Nación da cuenta que más del 70% de la carga de trabajo que tenían ellos pasó a la Justicia Provincial sin ninguna asignación de fiscal y de nuevos recursos, mientras que a la Justicia Federal le dieron 20 fiscales nuevos”. Esto que sostiene la entrevistada se ve reflejado en los datos oficiales del Ministerio Público Fiscal de la Nación, procesados por la PROCUNAR, que registran una disminución del 75% en las causas iniciadas en el fuero federal tras la entrada en vigencia de la Ley de Microtráfico (Ministerio de Justicia y Seguridad y Ministerio Público de la Acusación, 2026).

Esta transferencia de competencias se manifestó en la aplicación de calificaciones legales que comprenden dinámicas propias del territorio provincial, centrando la persecución en la comercialización de estupefacientes fraccionados en dosis destinadas directamente al consumidor, bajo el marco del Artículo 5, inciso C de la Ley N.º 23.737 (Ministerio de Justicia y Seguridad y Ministerio Público de la Acusación, 2026).

Por otra parte, el artículo 8º de la Ley N.º 14.239 resulta central, ya que establece la necesidad de una implementación coordinada entre el Poder Judicial, el Ministerio Público Fiscal, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Ministerio de Gobierno y Seguridad, con el objetivo de garantizar el mejor cumplimiento de la norma. No obstante, es una ley que se originó y se diseñó desde el poder ejecutivo donde, de acuerdo a la información que se recabó en las entrevistas, no existió una consulta con el fuero federal. En este aspecto, una funcionaria del Ministerio de Justicia y Seguridad, señaló: "Con el MPA trabajamos mucho, sí. Pero y con el fuero federal tuvimos, digamos, te diría que por ahí reuniones posteriores de coordinación. Ya la coordinación, las mesas de coordinación”. (Funcionaria 1, comunicación personal, 7 de marzo de 2026)

En este contexto, un componente clave en la coordinación es la incorporación del artículo 34 ter a la Ley de Estupefacientes, introducido por la Ley N.º 27.502 sancionada en 2019, que dispuso la creación obligatoria de mesas de intercambio de información entre el Ministerio Público Fiscal de la Nación y las jurisdicciones provinciales adheridas al régimen de desfederalización. Esta reforma buscó responder a una de las principales críticas al sistema de desfederalización: la atomización y superposición de investigaciones entre el fuero federal y el provincial. En este aspecto, un fiscal federal de la PROCUNAR destacó: "Entonces, la crítica que se hacía, o lo que se hizo en Provincia de Buenos Aires, que fue el primer lugar más grande, había atomización de causas federal y provincia investigaban lo mismo. ¿Por qué? Porque federal no perdió competencia" (Fiscal Federal PROCUNAR, comunicación personal, 8 de marzo de 2026).

En este marco, al ser consultado acerca de cómo considera que se desarrolla la coordinación entre ambas jurisdicciones, describió la relación entre la justicia provincial y la federal como un intercambio constante de información en torno a investigaciones vinculadas a los mercados ilegales de drogas, en el que el diálogo cotidiano entre los referentes de cada ámbito resulta, desde su perspectiva, un elemento fundamental:

> puede haber casos que yo no puedo separar, en caso de corrupción, Gendarmería es corrupta y tengo un búnker vinculado a Gendarmería que es corrupta llamó, digo, escucha. Tengo esto, yo no lo puedo separar porque esto está estampado en Gendarmería, no puedo escindir la investigación, voy con todo, fijate si te toca algo (Fiscal Federal PROCUNAR, comunicación personal, 8 de marzo de 2026).

Asimismo, al ser consultado sobre el contexto previo a la implementación de la Ley y la coordinación con el MPA, el entrevistado destacó que el trabajo conjunto ya se realizaba basándose en la intención de los actores y en el uso de una resolución de la procuración general que determinaba la colaboración entre ambos ministerios públicos[23]. Según el entrevistado, esta lógica permitía abordar delitos complejos, señalando que "lo investigas por asesino, yo por narco" a través de una comunidad de prueba donde se ponían los elementos a disposición de ambas jurisdicciones. De esta forma, el profesional remarcó que,

[23]Esta resolución corresponde a la Resolución N.º 3364/16 de la Procuración General de la Nación, dictada el 7 de noviembre de 2016, en el marco de un acuerdo de cooperación entre el Ministerio Público Fiscal de la Nación, el Ministerio Público de la Acusación y el Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

a pesar de contar con menos herramientas legales en aquel momento, la labor se desempeñaba bajo los mismos principios de cooperación actuales: “antes de la ley, lo hacía igual. Sin tantas herramientas” (Fiscal Federal PROCUNAR, comunicación personal, 8 de marzo de 2026).

En consonancia con esta dinámica de cooperación preexistente, la Resolución N° 467/2023 dictada por la Fiscalía General del MPA establece que la política de microtráfico se llevará de manera coordinada con la justicia federal a través de las mesas de intercambio previamente mencionadas. A su vez, dispone que se procurará la actualización del convenio de cooperación dictado en 2016.

En este sentido, una fiscal del MPA se refiere al mismo punto respecto a la coordinación con el equipo de PROCUNAR en Rosario antes de la ley. Según esta fiscal, la implementación de una ley de microtráfico era una medida esperada para transformar la dinámica previa, en la cual se remitía al fuero federal toda la información sobre la venta, el comercio o el secuestro de drogas detectados en allanamientos por otros delitos, ya que “en realidad era darle información a la Justicia Federal y ver que después no teníamos muchos resultados” (Fiscal del MPA, comunicación personal, 4 de mayo de 2026).

A su vez, ambos profesionales coincidieron en que la implementación del sistema acusatorio federal en la provincia de Santa Fe fue un factor determinante para optimizar la coordinación entre fueros, ya que la disparidad procesal previa dificultaba la labor conjunta (Fiscal Federal PROCUNAR, comunicación personal, 8 de marzo de 2026; Fiscal del MPA, comunicación personal, 4 de mayo de 2026)[24]. Al respecto, el fiscal de PROCUNAR destacó que antes de esta reforma “teníamos un sistema acusatorio a nivel provincial y un sistema mixto a nivel federal donde teníamos una instrucción escrita. Hasta el acusatorio no teníamos autonomía de trabajo, siempre había colaboración” (Fiscal Federal PROCUNAR, comunicación personal, 8 de marzo de 2026). Esta dinámica se veía condicionada por un marco legal federal en el cual las investigaciones estaban bajo la dirección de los jueces, quienes delegaban la ejecución a los fiscales.

[24]El sistema acusatorio fue implementado en el ámbito de la Justicia Federal de la jurisdicción de Rosario el 6 de mayo de 2024. Este cambio se rige por el Código Procesal Penal Federal, aprobado originalmente mediante la Ley N° 27.063 (2014) y reformado por la Ley N° 27.482 (2018). Su aplicación de manera progresiva y territorial responde a lo dispuesto por la ley de implementación N° 27.150 (2015), cuyo cronograma fue dinamizado para la región de Rosario a través del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 188/2024 y las consecuentes Resoluciones N° 63/2024 y N° 64/2024 del Ministerio de Justicia de la Nación. Asimismo, el despliegue operativo y de infraestructura de este nuevo modelo penal en la provincia de Santa Fe fue viabilizado por la Ley N° 27.715 de Fortalecimiento de la Justicia Penal Federal, sancionada en 2023.

Esta dinámica de colaboración puede interpretarse desde el enfoque de economía política de la seguridad ciudadana propuesto por Flom (2018), quien sostiene que los resultados de las políticas públicas son el producto de intercambios repetidos en los que los actores negocian, cierran acuerdos e intercambian favores bajo determinados incentivos y restricciones. Según el autor, la predisposición de los referentes para compartir información crítica responde a lo que Flom (2018) denomina el factor de descuento: los funcionarios cooperan porque reconocen que volverán a interactuar en el futuro. De este modo, la decisión de cooperar en este "juego repetido" institucional no depende solo de la normativa vigente, sino de una evaluación de los costos y beneficios relativos, del factor de descuento y del nivel de información de que dispongan los actores (Flom, 2018).

En este marco, se evidencia, en términos de Repetto (2010), cómo se lleva a cabo una coordinación que conlleva la construcción de un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de las cuales los actores participantes encuentran incentivos para cooperar. En la política de microtráfico analizada, estas reglas formales están representadas por la Ley 27.502 y la resolución de la Procuración General de la Nación, mientras que las de carácter informal se manifiestan a través del diálogo constante entre referentes y equipos de trabajo, aspecto destacado por el Fiscal Federal de PROCUNAR (comunicación personal, 8 de marzo de 2026).

No obstante, la coordinación constituye una función estatal que requiere ser cumplida para avanzar en la integralidad de las políticas públicas, más allá del diseño institucional que la operacionalice y los actores que la lideren (Acuña y Repetto, 2006). Si bien una política puede presentar niveles de coordinación, esto no implica necesariamente su inscripción en un sistema integral, ya que la coordinación actúa meramente como un medio para alcanzar dicho fin (Acuña y Repetto, 2006; Repetto, 2010). Para lograr la integralidad, se debe partir del reconocimiento de que los problemas sociales son multidimensionales, complejos e interrelacionados (Acuña y Repetto, 2006; Repetto, 2010). Por ello, se requieren respuestas estatales coherentes que superen la lógica de "compartimentos estancos" a través de abordajes específicos (Repetto, 2010). En este sentido, la intersectorialidad se constituye como el componente o instrumento central para generar las sinergias necesarias que conformen un sistema verdaderamente coordinado e integral (Acuña y Repetto, 2006; Repetto, 2010).

Este aspecto adquiere especial relevancia al considerar dimensiones de los mercados ilegales de drogas que exceden el abordaje estrictamente punitivo. Una de ellas refiere a la situación de las mujeres que participan en estos mercados. Al respecto, una fiscal del MPA (comunicación personal, 4 de mayo de 2026) señaló que el creciente involucramiento de mujeres y diversidades constituye una preocupación vigente. Según explicó, esta problemática es abordada mediante mecanismos internos de control y monitoreo de causas orientados a evitar la criminalización de mujeres que se encuentran en contextos de vulnerabilidad o que ocupan roles fungibles dentro de grupos o bandas dedicados a la comercialización de estupefacientes, muchas veces atravesados por situaciones de violencia de género ejercida por otros integrantes varones de esos mismos espacios (Fiscal del MPA, comunicación personal, 4 de mayo de 2026).

Asimismo, la entrevistada indicó que se procura fortalecer la articulación con la Municipalidad de Rosario, particularmente con las áreas de género, a fin de desarrollar estrategias de intervención frente a estas problemáticas. Sin embargo, advirtió sobre la persistente brecha entre la complejidad del fenómeno y la capacidad de respuesta institucional disponible. En sus palabras, "lo que necesitamos son instituciones que puedan trabajar con esas mujeres" (Fiscal del MPA, comunicación personal, 4 de mayo de 2026). En esa misma línea, destacó el progresivo debilitamiento de los dispositivos estatales destinados a abordar situaciones de vulnerabilidad social, en un contexto caracterizado por una creciente demanda de asistencia. Como expresó, "las instituciones públicas y los recursos para trabajar con las vulnerabilidades hay cada vez menos y cada vez más hay vulnerabilidades" (Fiscal del MPA, comunicación personal, 4 de mayo de 2026).

En este marco, el artículo 3º de la Ley Nº 14.239 (2023) establece las pautas de intervención de la política de microtráfico, disponiendo en su inciso c) que esta "forma parte de una política integral destinada al mejoramiento de la calidad de vida de las personas y al desaliento sostenido de la conducta ilícita". Asimismo, el inciso d) de la norma prescribe la "activa participación de los organismos estatales de todos los niveles y de las comunidades directamente afectadas". No obstante, esta perspectiva resulta contradictoria con el artículo 7º, relativo a los Organismos Ejecutivos, el cual plantea una postura restrictiva al disponer que la intervención penal "se desarrollará de manera coordinada con el Poder Ejecutivo, sobre la base de tareas de análisis criminal e inteligencia". De esta manera, el texto legal circunscribe la cooperación a funciones de persecución y seguridad, delegando la gestión del fenómeno a los alcances del MPA y al Ministerio de Justicia y Seguridad.

En este marco, la normativa no contempla la articulación con otras áreas del Poder Ejecutivo, tales como Salud, Desarrollo Social, Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Es decir, se trata de una política diseñada desde un único sector —el de seguridad y justicia— que, en términos de Dammert (2012), se inscribe en un modelo de seguridad pública centrado en la represión del delito, por lo que la coordinación se reduce al trabajo mancomunado de las áreas policiales y de justicia. El paradigma desarrollado por Dammert (2012) se fundamenta exclusivamente en tres pilares: la policía, el sistema judicial y el sistema penitenciario y promueve el mantenimiento del orden público a través de la imposición de la ley. Al respecto, una funcionaria del Ministerio de Justicia y Seguridad destacó una idea central respecto del sentido de la norma: "...la ley de microtráfico a diferencia de la ley nacional …la ley nacional, tiene como bien jurídico tutelado la salud pública y nosotros pensamos en una ley que aborde la seguridad pública" donde remarca que "es una herramienta que tiene como digamos, protección directa, si se quiere podríamos decir, la tranquilidad pública o la paz pública" (Funcionaria 1, comunicación personal, 7 de marzo de 2026)

En suma, a partir de la información que se desprende de las entrevistas y del análisis documental, se sostiene que la política de microtráfico en la provincia de Santa Fe constituye y admite una coordinación de nivel micro (Acuña y Repetto, 2006; Repetto, 2010). Este tipo de coordinación se caracteriza por generar sinergias e integrar diversas áreas del Estado provincial y nacional —como se evidencia en la relación operativa entre el MPA y la PROCUNAR—, pero limitándose exclusivamente al entorno de una política específica de alcance significativo (Acuña y Repetto, 2006; Repetto, 2010). Como señalan los autores, este nivel resulta a menudo más factible de implementar que uno de carácter macro, ya que permite la fijación de prioridades compartidas y la asignación de responsabilidades dentro de un campo concreto de la gestión pública (Repetto, 2010).

Sin embargo, es fundamental distinguir la coordinación de la integralidad. Mientras la primera actúa como un medio, la segunda representa el fin último para enfrentar la multidimensionalidad de los problemas sociales, cuyas causalidades interrelacionadas no pueden abordarse exclusivamente con intervenciones sectoriales (Acuña y Repetto, 2006; Repetto, 2010).

En el caso de Santa Fe, aunque la Ley N.º 14.239 prescribe formalmente una "política integral", el análisis de su texto legal revela una visión restrictiva que circunscribe la

cooperación a funciones de persecución penal y análisis criminal, delegando la gestión del fenómeno casi exclusivamente al Ministerio de Justicia y Seguridad y al MPA y a la aplicación del poder punitivo del Estado. Esta limitación se explica por el paradigma subyacente: la política analizada se inscribe en el paradigma de la seguridad pública, orientado al mantenimiento del orden y la represión del delito a través del sistema judicial y policial. Esta postura entra en tensión con la perspectiva de seguridad ciudadana (Dammert, 2012) que propone desplazar el foco hacia la persona y el ejercicio de la ciudadanía, reconociendo que la violencia es una relación social de conflicto con raíces socioeconómicas que requiere una respuesta multisectorial y preventiva que la actual estructura de compartimentos estancos aún no logra alcanzar.

Conclusiones

El presente trabajo integrador final tuvo como objetivo general analizar el proceso de formulación de la política de microtráfico en la Provincia de Santa Fe, desde la conformación del problema en la agenda pública y gubernamental hasta la sanción de la Ley Nº 14.239 y sus implicancias institucionales. En este sentido, se partió de dos supuestos que guiaron el desarrollo del trabajo: 1) la Ley N.º 14.239 constituye una política pública condicionada por el contexto social y político particular de la provincia de Santa Fe, el cual influyó tanto en su formulación como en su posterior promulgación; y 2) la sanción de la Ley N.º 14.239 establece transformaciones significativas en las estructuras y en los modos de funcionamiento del subsistema de persecución penal santafesino.

A tales efectos, en un primer momento, se recuperaron una serie de categorías teóricas que permitieron comprender el fenómeno analizado. En un segundo momento, se analizó la consolidación de la agenda pública en torno a la violencia asociada a los mercados ilegales de drogas en la provincia de Santa Fe durante el período 2013-2023. Al respecto, se puede postular que dicha agenda se estructuró en una doble dimensión: por un lado, una cuestión objetiva vinculada a los elevados índices de homicidios y otros hechos de violencia altamente lesiva, concentrados en el departamento Rosario; por otro lado, una creciente demanda ciudadana de seguridad, expresada en movilizaciones colectivas y en una sostenida percepción de inseguridad. En este sentido, retomando a Bardach (1981), se infiere que la materia prima del problema público fueron los sentimientos de aflicción y descontento de la ciudadanía, intensificados por casos resonantes. Asimismo, siguiendo a Kessler (2010), se observó que la representación mediática del fenómeno —condensada en términos como "guerra" y "narco"— impactó en la agenda y condicionó las acciones públicas.

En cuanto al escenario criminal, se advirtió que los mercados ilegales de drogas de Rosario se estructuraron, en términos de Daudelin y Ratton (2021), como mercados abiertos y descubiertos, asociados a búnkeres emplazados en barrios atravesados por pobreza e informalidad. A su vez, se incorporó la categoría de crimen desorganizado (Iazzetta,2020), lo cual permitió comprender cómo los grupos criminales locales se caracterizaron por la improvisación, la escasa sofisticación y el uso de la violencia como medio de resolución de conflictos, en un contexto de quiebre de la regulación ilegal del mercado y fragmentación criminal (Saín, 2023), cuyos principales afectados fueron los eslabones más bajos y

fungibles, con un creciente involucramiento de mujeres (Davalle, 2024; Cerliani, Montero y Solari, 2026).

Todo lo anterior permite esbozar, en línea con el primer supuesto de esta tesina, que la formulación de la Ley N.º 14.239 no puede comprenderse por fuera de este contexto, en el que la violencia asociada a los mercados ilegales de drogas se constituyó como uno de los principales problemas públicos de la provincia. Cabe entonces preguntarse por qué la problemática de estos mercados de drogas se pensó exclusivamente desde un abordaje securitario y no se contempló, al mismo tiempo, un mirada integral orientada a las poblaciones gravemente afectadas por este fenómeno.

En tercer lugar, se abordó la configuración de la agenda gubernamental y el proceso de formulación de la ley. Retomando el esquema del "bote de basura" (Cohen, March y Olsen, 1972), se observó que la desfederalización parcial no surgió como respuesta acabada a un problema previamente definido, sino como una construcción delimitada por actores con capacidad de decisión, quienes recortaron el fenómeno de los mercados ilegales de drogas en su dimensión violenta para tornarlo abordable desde la acción estatal.

En esta línea, a la luz del modelo de corrientes múltiples de Kingdon (1995), se planteó que Maximiliano Pullaro fue el actor central en la articulación de las tres corrientes que abrieron la ventana de oportunidad: la de los problemas, dada por la centralidad de la violencia en la agenda pública; la de las soluciones, por la promoción de la desfederalización como propuesta de campaña; y la política, sustentada en su caudal electoral, la amplia mayoría legislativa de su coalición y la escasa oposición parlamentaria. En efecto, la ley se aprobó por unanimidad en el Senado y por amplia mayoría en Diputados, en contraste con los intensos debates que la misma iniciativa había suscitado años anteriores. De esta manera, el análisis se acercó al primer supuesto: el contexto social y político santafesino condicionó de manera decisiva tanto la formulación como la promulgación de la Ley N.º 14.239.

Ahora bien, frente a la violencia asociada a los mercados ilegales de drogas, alguna respuesta debía adoptarse; resta determinar, sin embargo, si esa respuesta estuvo precedida por un diagnóstico o si, como sugiere Medellín Torres (1997), la razón política terminó imponiéndose sobre la razón técnica. La decisión de priorizar "lo urgente" da cuenta de esa prevalencia: el gobernante seleccionó y jerarquizó la letalidad como asunto de interés

público prioritario, en un proceso interactivo y transaccional que se aleja de una sincronía perfecta entre medios y fines.

En un cuarto momento, se analizaron los alcances de la ley y el rediseño institucional del MPA. Al respecto, se observó que la normativa establece prioridades de persecución penal orientadas hacia los mercados abiertos y descubiertos —espacios públicos, búnkeres y puestos fijos de venta—, así como hacia aquellos hechos asociados al uso de armas de fuego, a la participación de menores o personas en situación de vulnerabilidad y a la alteración de la tranquilidad pública. En términos de Binder (2009), la ley configura una política criminal que asigna valor y prioridad a los conflictos de carácter violento, orientando hacia ellos formas específicas de intervención estatal.

Sin embargo, se advirtió que esta lectura del fenómeno, centrada en la violencia, desplaza otras dimensiones que, siguiendo a Tokatlián (2000) y a Flores Pérez (2005), resultan constitutivas del crimen organizado, tales como las relaciones estables entre actores criminales y estatales, y las actividades económicas y financieras que sostienen estos mercados, como el lavado de activos.

En lo que respecta al subsistema de persecución penal, la sanción de la ley introdujo transformaciones significativas en las estructuras y en los modos de funcionamiento del MPA, lo que remite al segundo supuesto de esta tesina. Sin embargo, el protagonismo normativo del MPA no se tradujo en términos presupuestarios, lo cual evidencia una tensión entre el diseño de la política y las condiciones materiales de su implementación. A su vez, este proceso se desarrolló en el marco de un rediseño institucional más amplio, caracterizado por la centralización y verticalización de las facultades de la Fiscalía General —habilitada por la Ley N.º 14.248 de Fortalecimiento del MPA—, la fusión de unidades fiscales en Rosario y la intervención parcial de la Fiscalía Regional de la Segunda Circunscripción.

En este contexto, se institucionalizó una persecución penal sobre los mercados ilegales de drogas que antes no existía en el fuero provincial, a partir de la conformación del Equipo de Trabajo sobre Microtráfico. No obstante, siguiendo a Schleider (2024), el subsistema de persecución penal está compuesto por los agentes encargados de la investigación de los delitos, en articulación con las agencias policiales. En este sentido, una línea relevante para futuras investigaciones consiste en analizar en qué medida la implementación de la ley

estuvo condicionada por la ausencia de un diagnóstico institucional sobre las agencias policiales encargadas de articular con el subsistema de persecución penal. En particular, resulta pertinente indagar sobre mecanismos de especialización, coordinación y control sobre la Policía de la Provincia de Santa Fe, cuya intervención resulta central para la aplicación efectiva de la normativa.

Por último, se exploraron los mecanismos de coordinación interinstitucional en el marco de la política de microtráfico. Al respecto, se constató que la desfederalización redefinió las competencias entre los niveles jurisdiccionales, produciendo una transferencia sustantiva de la carga de trabajo hacia la justicia provincial —reflejada en la disminución del 75% de las causas iniciadas en el fuero federal— sin la correspondiente asignación de recursos. En este marco, retomando a Repetto (2010), se observó la construcción de un sistema de reglas de juego formales —la Ley N.º 27.502 y sus mesas de intercambio de información, así como el convenio de cooperación de 2016— e informales —el diálogo cotidiano entre referentes del MPA y de la PROCUNAR—, a través de las cuales los actores encontraron incentivos para cooperar. Esta dinámica puede interpretarse, siguiendo a Flom (2018), a partir de la lógica de los juegos repetidos: los funcionarios cooperan porque reconocen que volverán a interactuar en el futuro. Sin embargo, se concluyó que la política de microtráfico admite una coordinación de nivel micro (Acuña y Repetto, 2006; Repetto, 2010), circunscripta al entorno de una política específica, que no alcanza la integralidad requerida para abordar un fenómeno multidimensional. Este alcance de la ley abre una serie de interrogantes en torno a si la ley efectivamente mejora la coordinación o si se limita a formalizar mecanismos preexistentes.

En efecto, si bien la ley prescribe formalmente una "política integral", su texto circunscribe la cooperación a funciones de persecución penal y análisis criminal, sin contemplar la articulación con áreas como Salud, Desarrollo Social o Trabajo. De esta manera, la política analizada se inscribe, en términos de Dammert (2012), en el paradigma de la seguridad pública —centrado en el mantenimiento del orden mediante la policía, el sistema judicial y el sistema penitenciario—, en tensión con la perspectiva de la seguridad ciudadana, que reconoce la violencia como una relación social de conflicto con raíces socioeconómicas y demanda respuestas multisectoriales y preventivas.

En suma, si bien no resulta posible brindar respuestas concluyentes ni alcanzar un nivel significativo de formalización (Piovani, 2007), la presente tesina aportó evidencia que

respalda los dos supuestos que guiaron la investigación. Por un lado, la Ley N.º 14.239 constituye una política pública condicionada por el contexto social y político de la provincia de Santa Fe: la persistencia de la violencia altamente lesiva asociada a los mercados ilegales de drogas, la demanda ciudadana de seguridad, la centralidad mediática del fenómeno y una configuración política a partir de la asunción de la alianza política "Unidos para Cambiar Santa Fe" confluyeron en una ventana de oportunidad que hizo posible su formulación y promulgación en un tiempo breve. Por otro lado, su sanción introdujo transformaciones significativas en las estructuras y los modos de funcionamiento del subsistema de persecución penal santafesino, al institucionalizar una competencia provincial sobre el microtráfico que se tradujo en un rediseño del MPA bajo una lógica centralizada en torno a la Fiscalía General.

En este sentido, el presente trabajo integrador final constituye un aporte desde la ciencia política al estudio de las políticas de seguridad en la provincia de Santa Fe, al tiempo que deja planteados interrogantes para futuras investigaciones, vinculados tanto a la implementación y los resultados de la política de microtráfico como a la posibilidad de avanzar hacia abordajes integrales de este fenómeno.

Con respecto a las preguntas que se derivan de la presente investigación, se destacan las siguientes: ¿Qué resultados e incidencias tuvo la Ley N° 14.239 sobre las poblaciones que habitan el territorio santafesino? ¿Puede pensarse una política de microtráfico en Santa Fe desde una perspectiva de seguridad ciudadana? ¿Existen posibilidades de abordar la problemática de las drogas desde una mirada más social y humanitaria? ¿Es posible avanzar hacia un abordaje integral y multisectorial del problema? ¿Qué alternativas reales de vida, por fuera de los mercados ilegales de drogas, se les ofrece a las y los jóvenes que viven en los barrios periféricos de Rosario atravesados por esa violencia?

En síntesis, la problemática de los mercados ilegales de drogas es, ante todo, una problemática social. El Estado debe tener la capacidad de abordar políticas públicas integrales que contemplen las necesidades de quienes viven en los márgenes y en las periferias de la ciudad, que son, tal como se observó en el capítulo dos, quienes más sufren las consecuencias de estos mercados.

Referencias bibliográficas

Abrieron fuego contra el Hospital de Emergencias Clemente Álvarez y dejaron una nota amenazante. (13 de diciembre de 2023). *La Capital*. https://www.lacapital.com.ar/policiales/abrieron-fuego-contra-el-hospital-emergencias-clemente-alvarez-y-dejaron-una-nota-amenazante-n10107207.html

Acuña, C. H. y Repetto, F. (2006). *La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de pobreza en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Aguilar, M. (9 de enero de 2018). Guerra narco en Rosario: una familia promete matar "hasta la generación más chica" de sus enemigos. *Clarín*. https://www.clarin.com/policiales/guerra-narco-rosario-familia-promete-matar-generacion-chica-enemigos_0_HkQZfiGVG.html

Aguilar Villanueva, L. F. (Ed.). (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Miguel Ángel Porrúa.

Aguirre, O. (19 de febrero de 2022). Alvarado en el banquillo: un juicio que promete exponer la trama íntima del crimen organizado en Rosario. *Suma Política*. https://sumapolitica.com.ar/alvarado-en-el-banquillo-un-juicio-que-promete-exponer-la-trama-intima-del-crimen-organizado-en-rosario/

Los alcances de la ley de narcomenudeo que Pullaro lleva como bandera. (12 de septiembre de 2023). *Rosario 3*. https://www.rosario3.com/informaciongeneral/Los-alcances-de-la-ley-de-narcomenudeo-que-Pullaro-lleva-como-bandera-20230912-0020.html

Allum, F. (2007). Doing it for themselves or standing in for their men? Women in the Neapolitan Camorra (1950–2003). En G. Fiandaca (Ed.), *Women and the mafia: Female roles in organized crime structures* (pp. 9-17). Springer.

Alvarez, H. (15 de marzo de 2023). Lisandro Enrico: "La Justicia provincial no quiere investigar la venta de droga". *El Litoral*. https://www.ellitoral.com/politica/lisandro-enrico-senador-provincial-ucr-venta-d-drogas_0_2XF4mM42qu.html

Arellano Gault, D. y Blanco, F. (2013). *Políticas públicas y democracia* (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática N.º 30). Instituto Nacional Electoral.

La Asociación de Fiscales expresó su preocupación ante las modificaciones del sistema penal propuestas por el gobierno de Pullaro. (20 de diciembre de 2023). *Aire de Santa Fe*. https://www.airedesantafe.com.ar/politica/la-asociacion-fiscales-expreso-su-preocupacion-las-modificaciones-del-sistema-penal-propuestas-el-gobierno-pullaro-n551052

Balearon una escuela de la zona oeste de Rosario: se secuestraron 16 vainas servidas. (13 de diciembre de 2023). *Rosario 3*. https://www.rosario3.com/policiales/Balearon-una-escuela-de-la-zona-oeste-de-Rosario-se-secuestraron-9-vainas-servidas-20231213-0026.html

Bardach, E. (1981). Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas (M. A. Mena, Trad.). En J. P. Crecine (Ed.), *Research in public policy analysis and management*. JAI Press.

Bergman, M. (2016). *Drogas, narcotráfico y poder en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.

Binder, A. M. (2009). La política criminal en el marco de las políticas públicas: Bases para el análisis político-criminal. *REJ – Revista de Estudios de la Justicia*, (12), 213-229.

Binder, A. M. (2012a). El control de la criminalidad en una sociedad democrática: Ideas para una discusión conceptual. *Revista Ciencias Penales*, (8), 8-33.

Binder, A. M. (2012b). El rompecabezas de la seguridad democrática. *Voces en el Fénix*. https://www.economicas.uba.ar/extension/vocesenelfenix/el-rompecabezas-de-la-seguridad-democratica/

Bullrich condenó las amenazas al gobernador y prometió "ir a fondo contra los mafiosos que quieren sembrar terror". (13 de diciembre de 2023). *Rosario 3*. https://www.rosario3.com/policiales/Bullrich-condeno-las-amenazas-al-gobernador-y-prometio-ir-a-fondo-contra-los-mafiosos-que-quieren-sembrar-terror-20231212-0082.html

Cáffaro, M. y Rodrigo, L. (2 de mayo de 2018). El gobernador pide la ley de narcomenudeo. *El Litoral*. https://www.ellitoral.com/politica/gobernador-pide-ley-narcomenudeo_0_IhGLo88OWA.html

Cagliero, I. (16 de diciembre de 2023). El balance de Brilloni: críticas por las trabas burocráticas y a "una justicia lenta", y confianza en la nueva gestión. *Suma Política*. https://sumapolitica.com.ar/el-balance-de-brilloni-criticas-por-las-trabas-burocraticas-y-a-una-justicia-lenta-y-confianza-en-la-nueva-gestion

Cámara de Diputadas y Diputados de la Provincia de Santa Fe. (14 de diciembre de 2023). *Diario de sesión: Período extraordinario, 1.ª sesión ordinaria*.

Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe. (14 de diciembre de 2023). *Diario de sesión: Período extraordinario, 1.ª sesión ordinaria*.

Carlos Del Frade - Diputado de Santa Fe. (14 de diciembre de 2023). *Carlos del Frade: Los argumentos que dan para sancionar la ley de narcomenudeo son falsos* [Archivo de vídeo]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=i30Mn9SWX7A

Carrillo, E. y Tamayo, M. (2008). El estudio de la opinión pública sobre la administración y las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, *17*(1), 193-215.

Cerliani, C., Solari, A. y Montero, A. (2026). Muertes violentas de mujeres en contexto de grupos criminales. Datos del departamento Rosario - Provincia de Santa Fe. La necesidad de conectar el discurso jurídico con la realidad. En M. B. Marsili y S. R. Narvaja (Comps.), *Cuadernos sobre criminalidad económica 2: Mujeres, diversidades y crimen organizado* (pp. 141-166). CEI Ediciones.

Claus, W., González, G. y Spekuljak, P. (2016). Frontera, rutas y mercados ilegales: Hacia la reconstrucción de los flujos trasnacionales de sustancias ilegales en Argentina (2000-2014). *Delito y Sociedad*, *25*(43), 9-51.

Cohen, M. D., March, J. G. y Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, *17*(1), 1-25.

Constitución de la Provincia de Santa Fe. Reforma 2025. (10 de septiembre de 2025). Registro Oficial y Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe.

Corbelle, F. (2021). *La ley de drogas en números: Sobre la pretendida lucha contra el narcotráfico*. Equipo de Antropología Política y Jurídica.

Costantino, G., Gutiérrez, M. y Souto Zabaleta, M. (2024). Miradas y mutaciones en la persecución federal del narcotráfico en Argentina (2011-2019). *Minerva. Saber, arte y técnica*, *8*(2), 58-72.

Culebro Moreno, J. E. (2014). Modernización administrativa y post-nueva gestión pública: De los dilemas y tensiones hacia las nuevas formas de coordinación y regulación. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, *3*(1), 53-74.

Dammert, L. (2012). *Seguridad ciudadana y cohesión social en América Latina*. Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URB-AL III.

Dammert, L., Croci, G. y Frey, A. (2024). *¿Por qué tanta violencia homicida en América Latina? Caracterizando el fenómeno y expandiendo su marco de interpretación* (Documentos de Trabajo n.º 94, 2ª época). Fundación Carolina. https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT94

Daudelin, J. y Ratton, J. L. (2021). Mercados de drogas, guerra y paz en Recife. En J. Giraldo Ramírez y G. Duncan Cruz (Eds.), *¿Cuánto vale la vida? Rentas criminales y homicidios en Colombia y Brasil* (pp. 133-164). Editorial EAFIT; Casa de las Estrategias. https://doi.org/10.17230/9789587207507ch4

Davalle, J. (2024). *Crimen organizado en el Gran Rosario. La participación de mujeres en la organización criminal "Los Monos" 2013-2023* [Tesina de grado, Universidad Nacional de Rosario].

De los Reyes, I. (15 de abril de 2014). *Rosario, la ciudad argentina donde se desbordó la violencia*. BBC News Mundo. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/04/140415_argentina_rosario_violencia_narcotrafico_re_ir

De los Santos, G. (9 de enero de 2020). Guerra narco en Rosario: relevaron al jefe de la policía tras 12 asesinatos en nueve días. *La Nación*. https://www.lanacion.com.ar/seguridad/guerra-narco-rosario-relevaron-al-jefe-policia-nid2322736/

De los Santos, G. (11 de mayo de 2022). Piden que el Consejo de la Magistratura investigue por qué no avanzaron en Rosario causas contra líderes narcos. *La Nación*. https://www.lanacion.com.ar/politica/piden-que-el-consejo-de-la-magistratura-investigue-por-que-no-avanzaron-en-rosario-causas-contra-nid11052022

De los Santos, G. y Lascano, H. (2017). *Los monos: Historia de la familia narco que transformó a Rosario en un infierno*. Sudamericana.

De los Santos, G. y Lascano, H. (2023). *Rosario: La historia detrás de la mafia narco que se adueñó de Rosario*. Sudamericana.

Decreto 188/2024. Código Procesal Penal de la Nación: Ley N.° 27.150 - Modificación. (26 de febrero de 2024). Boletín Oficial de la República Argentina. https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/395000-399999/396856/norma.htm

Del Frade: "El narcomenudeo será una caja negra para sectores corruptos de la Policía". (18 de diciembre de 2023). *La Capital*. https://www.lacapital.com.ar/politica/del-frade-el-narcomenudeo-sera-una-caja-negra-sectores-corruptos-la-policia-n10107991.html

Desfederalización a la carta. (3 de mayo de 2018). *Página 12*. https://www.pagina12.com.ar/112030-desfederalizacion-a-la-carta/

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

Diputada Ximena Sola presentó un proyecto de ley orientado a combatir el narcotráfico en Santa Fe. (s.f.). Ximena Sola. https://ximenasola.com.ar/diputada-ximena-sola-presento-un-proyecto-de-ley-par-orientado-a-combatir-el-narcotrafico-en-santa-fe/

Duncan, G. (2014). *Más allá de plata o plomo: El poder político del narcotráfico en Colombia y México*. Debate.

Durán-Martínez, A. (2018). *The politics of drug violence: Criminals, cops and politicians in Colombia and Mexico*. Oxford University Press.

Eventon, R. (2013). *Haciendo la vista gorda: Corrupción y violencia relacionada con las drogas en Rosario* (Serie Mercados de Drogas y Violencia N.º 1). Transnational Institute.

Fiandaca, G. (Ed.). (2007). *Women and the mafia: Female roles in organized crime structures*. Springer.

Flom, H. (2018). *The political economy of citizen security: A conceptual framework* (Nota técnica N.º IDB-TN-1382). Banco Interamericano de Desarrollo.

Flores, C. y González, S. (2008). Democracia y crimen organizado. En L. G. Solís y F. Rojas Aravena (Eds.), *Crimen organizado en América Latina y el Caribe* (pp. 51-94). Catalonia.

Flores Pérez, C. A. (2005). *El Estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática* [Tesis de doctorado, Universidad Nacional Autónoma de México].

Fux, I. y Agretti, E. (15 de diciembre de 2023). Bastia: "Vamos a liberar las calles del delito". *El Litoral*.

https://www.ellitoral.com/politica/ministro-gobierno-santa-fe-fabian-bastia-emergencia-inseguridad-calles-delitos_0_HXQVV3VHBu.html

Gaiero, M. (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].

Gañán, J. (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. Rosario, 2012-2015* [Tesina de grado, Universidad Nacional de Rosario].

Gañán, J. (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 final integrador, Universidad Nacional de Quilmes].

Ginga, L. (2021). El gobierno local y la transformación institucional y urbana: Rosario, políticas sociales y derechos humanos a nivel local. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, (36), 7-42.

Ginga, L. N. y Gaiero, M. (en prensa). Seguridad pública y populismo penal. Características del gobierno en Santa Fe (2023-2024). *Revista Rupturas*.

Graciaerena, L. (13 de diciembre de 2023). Quiénes son los presos de alto perfil que fueron reubicados en la cárcel de Piñero. *La Capital*. https://www.lacapital.com.ar/policiales/quienes-son-los-presos-alto-perfil-que-fueron-reubicados-la-carcel-pinero-n10107392.html

Herrera, M. A. (2025). Diferenciación entre narcotráfico, microtráfico y narcomenudeo. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, (7). https://www.aidca.org/revista

Iazzetta, M. (2020). Crimen desorganizado y mercados ilegales de droga en la ciudad de Rosario. *Revista de la Escuela de Antropología*, (27), 1-13. https://doi.org/10.35305/revistadeantropologia.v0iXXVII.119

Iazzetta, M. y Gaiero, M. (2024). Regulación estatal del crimen y órdenes sociales híbridos: Apuntes sobre Estado y narcotráfico en América Latina. *Revista Euro Latinoamericana de Análisis Social y Político*, *5*(9), 129-146. https://doi.org/10.35305/rr.v5i9.149

Iazzetta, M. y Gaiero, M. (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. https://doi.org/10.17141/urvio.41.2025.6277

Iezzi, G. (21 de septiembre de 2021). ¿Qué medidas deben tomarse de urgencia en Rosario para frenar la inseguridad? *Infobae*. https://www.infobae.com/opinion/2021/09/21/que-medidas-deben-tomarse-de-urgencia-en-rosario-para-frenar-la-inseguridad/

Ingrasci, O. (2007a). *Donne d'onore: Storie di mafia al femminile*. Bruno Mondadori.

Ingrasci, O. (2007b). Women in the 'Ndrangheta: The Serraino-Di Giovine case. En G. Fiandaca (Ed.), *Women and the mafia: Female roles in organized crime structures* (pp. 47-53). Springer.

Instituto Provincial de Estadística y Censos. (2016). *Encuesta de victimización 2016: Provincia de Santa Fe*.

José Corral: "Vamos a tumbar los bunkers y los kioscos de droga". (4 de julio de 2023). *El Litoral*. https://www.ellitoral.com/politica/jose-corral-candidato-diputado-provincial-elecciones-santa-fe-bunkers-kioscos-droga_0_L1gMVkitSK.html

Kessler, G. (2010). *Delito, sentimiento de inseguridad y políticas públicas* [Ponencia]. VI Jornadas de Sociología de la UNLP, La Plata, Argentina. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5481/ev.5481.pdf

Kessler, G. (2011). La extensión del sentimiento de inseguridad en América Latina: relatos, acciones y políticas en el caso argentino. *Revista de Sociologia e Política*, *19*(40), 83-97.

Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies* (2.ª ed.). Harper Collins.

Lago, A. (24 de septiembre de 2022). Rosario sangrienta: murió la profesora de danzas que había quedado en medio de una balacera narco. *Infobae*. https://www.infobae.com/sociedad/policiales/2022/09/24/rosario-sangrienta-murio-la-profesora-de-danzas-que-habia-quedado-en-medio-de-una-balacera-narco/

Lascano, H. (6 de diciembre de 2023). Pullaro busca imponer un fuerte cambio en el patrullaje urbano. *La Capital*. https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/seguridad-pullaro-busca-ley-imponer-un-fuerte-cambio-el-patrullaje-urbano-n10105871.html

Lascano, H. (27 de diciembre de 2023). Narcomenudeo: fiscales provinciales actuarán desde este viernes en casos de droga. *La Capital*. https://www.lacapital.com.ar/politica/narcomenudeo-fiscales-provinciales-actuaran-este-viernes-casos-droga-n10109741.html

La Legislatura aprobó la emergencia en seguridad en Santa Fe y la adhesión a la ley nacional de narcomenudeo. (14 de diciembre de 2023). *Rosario 3*. https://www.rosario3.com/informaciongeneral/La-Legislatura-aprobo-la-emergencia-en-seguridad-en-Santa-Fe-y-la-adhesion-a-la-ley-nacional-de-narcomenudeo-20231214-0069.html

La Legislatura de Santa Fe empezó a tratar las leyes sobre seguridad: sanción de cuatro normas. (15 de diciembre de 2023). *Mirador Provincial*. https://www.miradorprovincial.com/2023/12/15/id_um-367233-la-legislatura-de-santa-fe-empezo-a-tratar-las-leyes-sobre-seguridad-sancion-de-cuatro-normas-html/

Ley 13.013 de 2009. Ministerio Público de la Acusación. 13 de octubre de 2009. Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe.

Ley 13.807 de 2018. Modificación de la Ley N.º 13.013 del Ministerio Público de la Acusación. 21 de diciembre de 2018. Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe.

Ley 14.228 de 2023. Código Procesal Penal Juvenil. 29 de diciembre de 2023. Registro General de Leyes de la Provincia de Santa Fe.

Ley 14.234 de 2023. Ley Orgánica del Servicio Penitenciario. 18 de diciembre de 2023. Registro General de Leyes de la Provincia de Santa Fe.

Ley 14.237 de 2023. Estado de Emergencia en Seguridad Pública. 18 de diciembre de 2023. Registro General de Leyes de la Provincia de Santa Fe.

Ley 14.240 de 2023. Gastos reservados o especiales. 18 de diciembre de 2023. Registro General de Leyes de la Provincia de Santa Fe.

Ley 14.242 de 2023. Agencia de Medidas No Privativas de Libertad. 22 de diciembre de 2023. Registro General de Leyes de la Provincia de Santa Fe.

Ley 14.246 de 2023. Sistema de Inteligencia y Análisis para la Prevención del Delito. 29 de diciembre de 2023. Registro General de Leyes de la Provincia de Santa Fe.

Ley 14.248 de 2024. Modificación de la Ley N.º 13.013 Orgánica del Ministerio Público de la Acusación. 8 de enero de 2024. Registro General de Leyes de la Provincia de Santa Fe.

Ley 14.253 de 2024. Juicio por Jurados. 27 de marzo de 2024. Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe.

Ley 23.737 de 1989. Estupefacientes. 10 de octubre de 1989. Boletín Oficial de la República Argentina. https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/137/norma.htm

Ley 26.052 de 2005. Estupefacientes: Modificación. 30 de agosto de 2005. Boletín Oficial de la República Argentina. https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/108977/norma.htm

Ley 27.063 de 2014. Código Procesal Penal Federal. 9 de diciembre de 2014. Boletín Oficial de la República Argentina. https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/239340/norma.htm

Ley 27.150 de 2015. Implementación del Código Procesal Penal de la Nación. 18 de junio de 2015. Boletín Oficial de la República Argentina. http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/245000-249999/248100/norma.htm

Ley 27.482 de 2019. Código Procesal Penal de la Nación: Modificación. 7 de enero de 2019. Boletín Oficial de la República Argentina. https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/200057/20190107

Ley 27.715 de 2023. Fortalecimiento de la Justicia Penal Federal en la Provincia de Santa Fe. 3 de mayo de 2023. Boletín Oficial de la República Argentina. https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/285741/20230503

Lifschitz, M. (1 de mayo de 2018). *Discurso del gobernador Miguel Lifschitz: Sesión de apertura del 136.° período de sesiones ordinarias de la Legislatura de Santa Fe del*

año 2018 [Discurso]. Gobierno de la Provincia de Santa Fe. https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/download/245601/1291261/version/2/file/Discurso+Gobernador.pdf

Martínez Nogueira, R. (2010). La coherencia y la coordinación de las políticas públicas: Aspectos conceptuales y experiencias. En Proyecto de Modernización del Estado (Ed.), *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina* (pp. 13-45). Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Maximiliano Pullaro cerró su campaña con críticas al kirchnerismo: "Jamás defendieron los intereses de Santa Fe". (7 de septiembre de 2023). *Infobae*. https://www.infobae.com/politica/2023/09/07/maximiliano-pullaro-cerro-su-campana-con-criticas-al-kirchnerismo-jamas-defendieron-los-intereses-de-santa-fe/

Maximiliano Pullaro propuso desfederalizar la persecución penal del narcomenudeo en Santa Fe. (24 de agosto de 2023). *Infobae*. https://www.infobae.com/politica/2023/08/24/maximiliano-pullaro-propuso-desfederalizar-la-persecucion-penal-del-narcomenudeo-en-santa-fe/

Mayntz, R. (2017). Illegal markets: Boundaries and interfaces between legality and illegality. En J. Beckert y M. Dewey (Eds.), *The architecture of illegal markets: Towards an economic sociology of illegality in the economy* (pp. 1-9). Oxford University Press.

Medellín Torres, P. (1997). *Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida*. Universidad de los Andes.

Ministerio de Justicia y Seguridad y Ministerio Público de la Acusación. (2026). *Informe bianual art. 11 Ley Prov. 14.239: Implementación y resultados 2023-2025*.

Ministerio de Seguridad de la Nación. (2022, septiembre). *Informe SNIC 2021 – Provincia de Santa Fe*. Secretaría de Seguridad y Política Criminal; Dirección Nacional de Estadística Criminal

Ministerio de Seguridad y Ministerio Público de la Acusación. (2020). *Informe anual de homicidios 2020*.

Ministerio Público de la Acusación de la Provincia de Santa Fe. (28 de septiembre de 2023). Resolución N.º 337: Proceso de monitoreo sobre el funcionamiento de la Agencia de Criminalidad Organizada y Delitos Complejos, el Equipo de Trabajo para el Abordaje de Hechos Cometidos con Armas de Fuego y de la Unidad de Homicidios Dolosos de Rosario.

Ministerio Público de la Acusación de la Provincia de Santa Fe. (1 de diciembre de 2023). Resolución FG N.º 422/2023: Protocolo de abordaje de la violencia laboral y/o de género en el Ministerio Público de la Acusación.

Ministerio Público de la Acusación de la Provincia de Santa Fe. (14 de diciembre de 2023). Resolución N.º 447: Reorganización del abordaje de las violencias altamente lesivas.

Ministerio Público de la Acusación de la Provincia de Santa Fe. (27 de diciembre de 2023). Resolución FG N.º 467/2023: Plan de implementación progresiva de la competencia relativa a microtráfico.

Ministerio Público de la Acusación de la Provincia de Santa Fe. (19 de marzo de 2024). Resolución N.º 047. Fiscalía General.

Ministerio Público de la Acusación de la Provincia de Santa Fe. (19 de junio de 2024). Resolución N.º 174: Aprobación del Plan de Persecución Penal por Objetivos Priorizados (2023-2025).

Ministerio Público de la Acusación de la Provincia de Santa Fe. (29 de noviembre de 2024). Resolución N.º 433: Conformación del Área de Gestión Estratégica y Persecución Penal por Objetivos Priorizados.

Ministerio Público de la Acusación de la Provincia de Santa Fe. (26 de diciembre de 2025). Resolución N.º 589/2025: Creación de la Unidad Fiscal Especializada en Microtráfico (UFE-MT).

El ministro de Seguridad habló sobre las amenazas a Maximiliano Pullaro: "Son acciones que estaban dentro de lo previsto". (13 de diciembre de 2023). *Aire de Santa Fe*. https://www.airedesantafe.com.ar/policiales/en-vivo-las-amenazas-al-gobernador-maximiliano-pullaro-habla-el-ministro-seguridad-n548082

Narciso, D. (5 de agosto de 2023). Los planes que teje Pullaro mientras empieza definirse el futuro del país. *Rosario 3*. https://www.rosario3.com/opinion/Los-planes-que-teje-Pullaro-mientras-empieza-definirse-el-futuro-del-pais-20230805-0032.html

Navarro Urquiza, P. (2025). La desfederalización del narcotráfico en la provincia de Córdoba, Argentina: un análisis desde la perspectiva de las políticas públicas. *Minerva. Saber, arte y técnica*, *9*(1), 112-129. https://id.caicyt.gov.ar/ark:/s25456245/479xl0e4m

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2023). *Estudio mundial sobre el homicidio 2023*. https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/global-study-on-homicide.html

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina*. CEDES.

Piovani, J. (2007). El diseño de la investigación. En A. Marradi, N. Archenti y J. Piovani (Comps.), *Metodología de las ciencias sociales* (pp. 71-82). Emecé.

Policía de la Provincia de Santa Fe. (2024). Resolución N.º 056/24 de la Dirección General de la Policía de Investigaciones (D.G.P.I.).

Policía de la Provincia de Santa Fe. (2024). Resolución N.º 229/24 de la Dirección General de la Policía de Investigaciones (D.G.P.I.).

Las primeras medidas de Pullaro como gobernador: nueva cúpula policial y un decreto que termine con la no repitencia. (11 de diciembre de 2023). *Rosario 3*. https://www.rosario3.com/informaciongeneral/Las-primeras-medidas-de-Pullaro-como-gobernador-nueva-cupula-policial-y-un-decreto-que-termine-con-la-no-repitencia-20231211-0014.html

Procuración General de la Nación. (3 de octubre de 2016). Resolución PGN N.° 3/16: Protocolización del Convenio Marco de Cooperación entre el Ministerio Público Fiscal de la Nación, el Gobierno de la Provincia de Santa Fe y el Ministerio Público Fiscal de la Acusación de la Provincia de Santa Fe. Ministerio Público Fiscal de la Nación.

Procuraduría de Narcocriminalidad. (2022). *Narcocriminalidad y perspectiva de género*. Ministerio Público Fiscal de la Nación.

Pullaro, con seguridad. (13 de diciembre de 2023). *Página 12*. https://www.pagina12.com.ar/694547-pullaro-con-seguridad

Quién es Carolina Losada, candidata en la PASO de Juntos por el Cambio para la gobernación de Santa Fe. (12 de julio de 2023). *La Nación*. https://www.lanacion.com.ar/politica/quien-es-carolina-losada-la-periodista-de-tv-que-se-paso-al-show-de-la-politica-nid11072023/

Repetto, F. (2010). *Experiencias comparadas de coordinación de políticas sociales en América Latina: aprendizajes para el caso argentino*. Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.

Resolución 63/2024. Ministerio de Justicia. Disponer la plena e inmediata entrada en vigencia del Código Procesal Penal Federal (T.O. 2019), en el ámbito de la Cámara Federal de Apelaciones de Rosario. 14 de marzo de 2024. Boletín Oficial de la República Argentina. https://www.boletinoficial.gob.ar/DetalleNorma/304907/20240319

Resolución 64/2024. Ministerio de Justicia. Diferir la operatividad práctica de la RESOL-2024-63-APN-MJ hasta las 00:00 horas del día 6 de mayo de 2024. 15 de marzo de 2024. Boletín Oficial de la República Argentina. https://www.boletinoficial.gob.ar/DetalleNorma/304908/20240319

Rodrigo, L. (2018, 21 de mayo). Ley de Narcomenudeo, otra vez en el Senado. *El Litoral*.

https://www.ellitoral.com/politica/ley-narcomenudeo-vez-senado_0_7iRwHJjNhX.html

Rodrigo, L. (16 de diciembre de 2023). Avanza el paquete de leyes sobre seguridad y justicia: Pullaro va a una velocidad que exige a la legislatura. *Suma Política*. https://sumapolitica.com.ar/avanza-el-paquete-de-leyes-sobre-seguridad-y-justicia-pullaro-va-a-una-velocidad-que-exige-a-la-legislatura/

Rosario y drogas: en qué casos actuarán desde ahora fiscales provinciales. (15 de diciembre de 2023). *La Capital*. https://www.lacapital.com.ar/politica/rosario-y-drogas-que-casos-actuaran-ahora-fiscales-provinciales-n10107743.html

Rossini, G. (9 de julio de 2023). Lewandowski: “Debemos hacer un acuerdo político para implementar reformas en la policía y el servicio penitenciario”. *El Litoral*. https://www.ellitoral.com/politica/marcelo-lewandowski-inseguridad-precandidato-elecciones-gobernador-juntos-hacemos_0_RoNWUuec47.html

Ruiloba Núñez, J. M. (2007). Un marco para el análisis de las políticas públicas: características y elementos definitorios del modelo de las corrientes múltiples de J. W. Kingdon. *Revista Ciencias Jurídicas y Sociales*, (3).

Saín, M. F. (2014). Políticas de seguridad pública: "surfeando" la ola de inseguridad en la poscrisis de 2001. En C. H. Acuña (Comp.), *El Estado en acción: Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina* (pp. 155-207). Siglo Veintiuno Editores.

Saín, M. F. (2017). *Por qué preferimos no ver la inseguridad (aunque digamos lo contrario)*. Siglo XXI Editores.

Saín, M. F. (2023). *Ciudad de pobres corazones: Estado, crimen y violencia narco en Rosario*. Prohistoria Ediciones.

Sautu, R. (2005). *Todo es teoría: Objetivos y métodos de investigación*. Lumiere.

Schreiner, D. y Tamous, S. (2016). Los Monos, historia de un clan. *Revista Anfibia*. http://revistaanfibia.com/cronica/los-monos-historia-de-un-clan/

Senadores insisten con la adhesión de la provincia a la ley nacional de narcomenudeo. (2 de abril de 2023). *Política de Santa Fe*. https://politicadesantafe.com/senadores-insisten-con-la-adhesion-de-la-provincia-a-la-ley-nacional-de-narcomenudeo/

Schleider, T. (2024). *Manual de políticas públicas de seguridad ciudadana en Latinoamérica*. Ediciones Didot.

Si un ministro mío dice que los policías son todos narcos y burros lo echo automáticamente. (12 de diciembre de 2023). *Rosario 3*. https://www.rosario3.com/informaciongeneral/Si-un-ministro-mio-dice-que-los-policias-son-todos-narcos-y-burros-lo-echo-automaticamente-20231212-0021.html

Siebert, R. (2007). Mafia women: The affiliation of a female pseudo-subject. The case of the 'Ndrangheta. En G. Fiandaca (Ed.), *Women and the mafia: Female roles in organized crime structures* (pp. 19-45). Springer.

Siegel, D. (2014). Women in transnational organized crime. *Trends in Organized Crime*, *17*, 52-65.

Souto Zabaleta, M., Delfino, P. y Sarti, S. S. (2019). Consideraciones críticas sobre el abordaje del problema del narcotráfico en Argentina. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, *13*(44), 51-88.

Stoianovich, M. (14 de diciembre de 2023). Balaceras y amenazas a Pullaro: la hipótesis de una respuesta a las primeras medidas en Seguridad. *La Capital*. https://www.lacapital.com.ar/policiales/balaceras-y-amenazas-pullaro-la-hipotesis-una-respuesta-las-primeras-medidas-seguridad-n10107318.html

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.

Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón y E. Carrillo (Comps.), *La nueva administración pública* (pp. 281-312). Alianza.

Tokatlián, J. G. (2000). Anotaciones en torno al crimen organizado: una aproximación conceptual a partir de la experiencia colombiana. En J. G. Tokatlián, *Globalización, narcotráfico y violencia: Siete ensayos sobre Colombia*. Grupo Editorial Norma.

Tokatlián, J. G. (2017). *Qué hacer con las drogas: Una mirada progresista sobre un tema habitualmente abordado desde el oportunismo político y los intereses creados*. Siglo XXI Editores.

Traslado de presos, nuevas leyes y la Policía en la calle: Pullaro dejó en claro su política de seguridad para Santa Fe en 10 días de gestión. (20 de diciembre de 2023). *Aire de Santa Fe*. https://www.airedesantafe.com.ar/politica/traslado-presos-nuevas-leyes-y-la-policia-la-calle-pullaro-dejo-claro-su-politica-seguridad-10-dias-gestion-n550736

Trejo, G. y Ley, S. (2016). Federalismo, drogas y violencia: Por qué el conflicto partidista intergubernamental estimuló la violencia del narcotráfico en México. *Política y Gobierno*, *23*(1), 11-56.

Unidos en campaña por la seguridad. (24 de agosto de 2023). *Página 12*. https://www.pagina12.com.ar/581581-unidos-en-campana-por-la-seguridad/

Viene con la policía antinarcóticos. (16 de agosto de 2016). *Página 12*. https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/10-55994-2016-08-16.html

Vilas, C. M. (2011). Política y políticas públicas en América Latina. En P. Amaya (Comp.), *El Estado y las políticas públicas en América Latina* (pp. 37-72). Editorial Universitaria de La Plata.