

**LA INFLUENCIA DEL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL
EN EL PROCESO DE FORMULACION DE POLITICAS PÚBLICAS.
ESTUDIO DE CASO: ARGENTINA 2001-2013**

IVAN FELIPE MARIN OSORIO

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLITICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C., 2016**

“La influencia del Crimen Organizado Transnacional en el proceso de formulación de políticas públicas. Estudio de caso: Argentina 2001-2013”

Estudio de caso

Presentado como requisito de grado para optar por el título de

Politólogo

En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:

Iván Felipe Marín Osorio

Dirigido por:

Ana Carolina Gómez Rojas

Semestre I, 2016

Para mi Universidad que me ha regalado tan gratos momentos.

AGRADECIMIENTOS

Este estudio de caso significa el final de una etapa de aprendizaje y de enseñanza académicas las cuales son invaluable en mi formación personal, por lo tanto le agradezco en general a la Comunidad de la Universidad del Rosario por guiarme durante mi formación como profesional. Como también extendiendo este agradecimiento a todos mis amigos y compañeros que me apoyaron insaciablemente en la búsqueda de conocimiento.

Por otra parte, le agradezco a mi familia porque sin ellos no habría sido posible realizar esta etapa de mi vida, pues siempre me desearon éxitos en mi carrera y se hicieron presentes en la consecución de mis objetivos y metas.

En particular y de manera especial le agradezco a mi Directora de trabajo de grado Ana Carolina Gómez Rojas, por dedicar tanto tiempo a este proyecto y ser siempre una guía adecuada durante mi proceso de aprendizaje.

También le agradezco a María Mckoll por ser una constante voz de apoyo a lo largo de este trabajo y en general de mi carrera

Por ultimo pero no menos importante, le agradezco a Camilo Gamba, María Camila David y Juan David Duarte porque su amistad a lo largo de mi estancia en la Universidad ha significado para mí momentos invaluable llenos de alegría.

RESUMEN

Este estudio de caso analiza la influencia del Crimen Organizado Transnacional en la formulación de Políticas Públicas de seguridad en Argentina entre 2001 y 2013. En contraste con otros estudios, se considera que la relación de estos dos fenómenos debe recoger aspectos fundamentales de un enfoque de seguridad integral y multidimensional. En el caso de Argentina, durante 2001 el Crimen Organizado Transnacional ocupó el primer lugar en la agenda pública, lo cual derivó en una serie de acciones públicas llevadas a cabo por los distintos gobiernos. Sin embargo, los casos de Santa Fe en 2012 y Córdoba en 2013 demostraron la debilidad institucional en la formulación de Políticas Públicas de este país. Por lo tanto, este trabajo pretende demostrar con los casos anteriormente mencionados que debilidades estatales como la corrupción estatal y la indiferencia ciudadana son obstáculos para la formulación de políticas públicas.

Palabras claves: *Crimen Organizado Transnacional, Políticas Publicas, agenda pública, Argentina,*

This paper focuses on the influence of Transnational Organized Crime on the making of security public policies in Argentina from 2001 to 2013. Contrasting other studies, it is believed that the relationship between these two phenomena should take into account fundamental matters of an integral and multidimensional security approach. On the specific case of Argentina, during 2001 the Transnational Organized Crime took up the first place on the public agenda, which led in a series of public actions carried out by the different administrations. Notwithstanding, the cases of Santa Fe, 2012 and Cordoba, 2013 showed the institutional weakness on the formulation of public policies of this country. For this reason, this paper will try to prove that factors as the domestic corruption and citizen indifference might be obstacles to the formulation of public policies.

Key words: *Transnational Organized Crime, policies public, public agenda, Argentina.*

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION	9
1. EL SISTEMA DEL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL EN ARGENTINA DURANTE 2001 Y 2013	11
1.1 Evolución de los métodos del Crimen Organizado Transnacional en Argentina durante 2001 y 2013	12
1.2 Actores y factores del sistema de Crimen Organizado Transnacional en Argentina durante 2001 y 2013	17
2. DEBILIDADES INSTITUCIONALES DEL ESTADO ARGENTINO EN LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL DURANTE 2001 Y 2013	23
2.1 La corrupción estatal como debilidad institucional en la lucha contra el Crimen Organizado Transnacional en Argentina.	24
2.2 La indiferencia ciudadana como consecuencia de la corrupción en la lucha en contra del Crimen Organizado Transnacional	28
2.3 La alianza entre Policías, Pandilleros y Políticos como principal debilidad institucional en contra del COT	32
3. ANÁLISIS DE LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN CONTRA DEL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL EN ARGENTINA DURANTE 2001 Y 2013	35

3.1 Políticas públicas de seguridad en Argentina durante 2001 y 2013	36
3.2 Análisis de la agenda pública en Argentina a partir de las aclaraciones de Charles Elder y Roger Cobb	38
3.3 Las políticas públicas de seguridad en Argentina según los postulados de Peter May	43
CONCLUSIONES	51
BIBLIOGRAFIA	

LISTA DE GRAFICOS Y TABLAS

Grafica 1.	Incautación de droga en Argentina	13
Tabla 1.	Los momentos de los actos de corrupción	25
Tabla 2.	Aprobación del Gobierno argentino	29
Tabla 3.	Interés en política según los ciudadanos argentinos	30
Tabla 4.	Problemas más importantes de Argentina según sus ciudadanos	31

INTRODUCCIÓN

El Crimen Organizado Transnacional (COT) en Argentina y su incidencia en la formulación de políticas públicas es un tema que se relaciona con el cómo un fenómeno transnacional ha logrado superar las capacidades del Estado para ejercer control y poder en ciertos territorios argentinos. Este hecho ha conllevado que los distintos gobiernos argentinos busquen diezmar la situación a partir de la formulación de políticas públicas en varios sectores del Estado argentino, pues la amenaza tiene consecuencias multidimensionales las cuales se deben reducir desde varios sectores del Estado. Por lo tanto, se considera que los postulados de Charles Elder y Roger Cobb respecto a la formación de la agenda y las aclaraciones de Peter May sobre el diseño de políticas públicas, son el sustento teórico indicado para poder apoyar este estudio de caso.

Este estudio de caso se concentrará temporalmente durante 2001 y 2013, debido a que durante 2001 el COT ocupó el primer lugar en la agenda pública, lo cual derivó en una serie de acciones públicas llevadas a cabo por los distintos gobiernos. Sin embargo, los casos de Santa Fe en 2012 y Córdoba en 2013 demostraron que las debilidades institucionales en la formulación de políticas públicas de este país, son obstáculos para alcanzar el éxito de las políticas formuladas durante este espacio temporal.

De esta manera este trabajo intentará evidenciar la necesidad de una investigación que compruebe el aumento de la influencia que paulatinamente ha obtenido el COT en la formulación de políticas públicas en Argentina. Esto es de utilidad, puesto que la gran parte de estudios que analizan la incidencia del Crimen Organizado en la formulación de políticas públicas ignoran el carácter transnacional de este fenómeno, dado así una de las virtudes de este trabajo será el hincapié que se realizara sobre el carácter transnacional de este fenómeno.

Con ello esta investigación busca contribuir al permanente debate que se da en la academia con respecto a los efectos que conlleva el COT a nivel nacional, aportando elementos para el análisis desde términos académicos como “mapeo retrospectivo” y “ventanas de las políticas”. Por otra parte, se cree necesario realizar un estudio del COT desde una perspectiva de seguridad multidimensional, ya que la mayoría de investigaciones y

estudios se soportan en análisis de seguridad tradicional, en donde se prepondera el bienestar del Estado sobre el de los individuos pero ignora las repercusiones de dimensiones como la economía o el medio ambiente que puede tener el COT.

De esta manera, el primer capítulo se concentra en describir los distintos segmentos y métodos delictivos del Crimen Organizado Transnacional en Argentina, desde una perspectiva sistemática. En el segundo capítulo, se sintetiza las debilidades institucionales del Estado argentino en la lucha contra el COT, resaltando así las repercusiones del COT en los procesos políticos del Estado argentino, entre ellos la formulación de políticas públicas; y el tercer capítulo, analiza la formulación de Políticas Públicas de seguridad en contra del COT en Argentina, desde la perspectiva de los autores mencionados anteriormente.

1. EL SISTEMA DEL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL EN ARGENTINA DURANTE 2001 Y 2013

A partir de 1980 el reconocimiento de nuevas amenazas que obedecían a lógicas transnacionales comenzó a influenciar a los Estados. Debido a la transnacionalidad de estas amenazas, los Estados se mostraban incapaces de contrarrestarlas, puesto que estas amenazas se caracterizaban por la utilización de métodos asimétricos, lo cual contrastaba con la formulación de políticas estatales que se basaban en concepciones tradicionales de seguridad que se habían diseñado principalmente para diezmar amenazas simétricas. Es decir, las políticas de seguridad estaban concebidas para confrontaciones entre Estados o contra todo aquel actor que amenazara el andamiaje institucional del Estado, y no contra actores asimétricos como lo pueden ser organizaciones de crimen transnacional, que aunque no amenacen la existencia del Estado, perjudican la sociedad a partir de acciones como el tráfico de armas, drogas o personas.

En el caso particular del Crimen Organizado Transnacional¹ (COT) en Argentina, este ha sido una nueva amenaza que se ha caracterizado por una paulatina evolución en el país, debido a momentos coyunturales por los cuales ha pasado este país latinoamericano que han permitido la progresiva instauración de una serie de lógicas criminales que han encontrado en ciertos lugares del país, territorios idóneos para poder realizar delitos, los cuales en ciertos casos son realizados con ciertos grados de complicidad estatal.

Lo anteriormente expuesto, demuestra que en Argentina existen unos métodos delictivos que están compuestos por un número de actores que encuentran en el COT una

¹ Dentro del presente trabajo, se entenderá el Crimen Organizado Transnacional a partir de la composición de las definiciones de dos autores. En primer lugar, el investigador Jorge Chabat define el Crimen Organizado como una actividad delictiva que se planea para poder tener un beneficio económico y no ideológico por medio de una organización que tiene una división jerárquica de trabajo de tipo empresarial, con una membresía restringida a través del uso de violencia e intimidación real e implícita o del control sobre la corrupción estatal. (Chabat 2010, págs. 7-10). Por su parte la académica Lorraine Elliott, plantea cuatro razones por las cuales el Crimen Organizado puede tener una connotación transnacional; la primera es si el crimen es cometido en más de un Estado, la segunda es si la actividad ilegal es cometida en un Estado pero la parte sustancial de su preparación, planeación y dirección es en otro Estado, la tercera razón es si el crimen es cometido en un Estado pero el grupo criminal que realiza crímenes esta en más de un Estado y por último, se puede considerar transnacional, si el crimen es cometido en un Estado pero tiene efectos en otro. (Elliott 2007, pág.515)

fuelle de financiación económica y que se interrelacionan con otros actores y factores a través de una serie de acciones criminales, conformando un sistema que se retroalimenta. Con base en lo descrito, el objetivo de este capítulo es identificar los distintos segmentos y métodos delictivos del COT en Argentina durante 2001 y 2013. La identificación de estas dinámicas entre los años mencionados permitirá observar la manera en que se configuró el COT durante el 2001, cuando este fenómeno ocupó el primer lugar en la agenda pública del país, y el 2012 y 2013 cuando sucedieron en Santa fe y Córdoba, casos de COT que evidenciaron la debilidad institucional ante esta nueva amenaza. No obstante, para realizar la identificación mencionada, es necesario realizar un recuento histórico respecto el desarrollo y la configuración del COT en Argentina, que a su vez nos permita visualizar los métodos delictivos de este fenómeno durante las fechas establecidas.

1.1 Evolución de los métodos del Crimen Organizado Transnacional en Argentina durante 2001 y 2013

Según el investigador Martin De Simeone, los tres delitos de COT que tienen mayor incidencia en la economía mundial son: el tráfico de drogas, el tráfico de armas y la trata de personas, y por ello, estos son idóneos para llevar a cabo una investigación de COT en Argentina. (De Simeone 2014, pág. 15) Basados en esta afirmación, estos tres delitos han sido seleccionados para ser estudiados en el presente trabajo, y a continuación se resaltarán los aspectos más importantes de estos crímenes a través del tiempo en Argentina.

En primer lugar, *el tráfico de drogas* o narcotráfico ha sido el fenómeno que más ha afectado la opinión pública en los últimos años en la Argentina, tras considerarse como un país de tránsito de drogas durante la década de 1980 y 1990. Desde la década de los 2000, un gran número de investigaciones ha enfatizado en el aumento del consumo y la producción de drogas orgánicas en el país. Por ejemplo, la investigación de Khatchik Derghougassian y Paula Varone afirma que “la cocaína producida en los países andinos (Bolivia, Perú, Colombia) sale de Argentina hacia Europa y, en menor medida, la heroína colombiana hacia Estados Unidos. Sin embargo, el país cuenta con una importante industria química de sustancias que pueden utilizarse en el procesamiento de drogas orgánicas o en la fabricación

de drogas sintéticas” (Derghougassian y Varone 2009, pág. 317). Este fenómeno se debe a que Argentina no presenta las condiciones geográficas como los países andinos para poder producir drogas como la marihuana.

Durante 2000 a 2003, el tipo de droga que más se incautaba en Argentina era la heroína, luego esta disminuiría de 2003 a 2006, mientras que durante estos años el tipo de droga que más se incautaba era la cocaína. Esto demuestra que el narcotráfico en el país no depende de la producción y el tráfico de un solo tipo de droga, sino que como se configuró este mercado en Argentina, existe un gran número de factores que pueden incidir en la producción y tránsito de varios tipos de droga, pues es un país que recibe drogas como la marihuana provenientes de países andinos pero que también produce drogas orgánicas debido a su capacidad química y farmacéutica.

Gráfica 1. Incautación de droga en Argentina

Tipo de Droga		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006[*]
Hoja de cannabis	Kg.	25.539	33.052	44.824	58.340	54.785	36.482,14	26.666,49
Plantas de cannabis	Un.	-	-	-	14.244	-	2.497	1.433
Semillas de cannabis	Kg.	-	-	-	9	-	16,09	22,13
Resina de cannabis (hachís)	Kg.	-	-	-	13	-	24,9	2,2
Hoja de coca	Kg.	95.901	91.352	45.570	46.243	29.812,25*	52.928,47	2.132,61
Cocaína (Total)	Kg.	2.351	1.586	1.638	1.993	3.061	5.605,86	2.227,69
Sales de cocaína	Kg.	2.280	2.087	1.562	1.919	3.061	5.503	2.220
Pasta base de coca	Kg.	71.140	199.185	75.966	74.063	13.927**	102,86	5,69
Plantas de amapola	Un.	-	-	-	-	-	32	0
Heroína	Kg.	47.664	84.683	32.296	175.784	3.290**	31	18,83
Anfetamina/ metanfetamina	Un.	10.134	3.991	430	14.545	52.672**	1.504	1.429
Psicotrópicos	Un.	11.779	4.795	24.028	12.577	6.975**	20.948	8.129
LSD	Ds.	1.093	1.239	468	1.638	8.498**	1.537	266
MDMA (éxtasis) y derivados	Un.	-	-	-	-	-	3.570	20.523

Fuente: (Derghougassian y Varone 2009, pág. 320)

A nivel mediático, el aumento del narcotráfico evidenció una serie de efectos que estaban repercutiendo en la sociedad. Por ejemplo, el diario argentino *La Nación* divulgaría cifras que exponían la incidencia de este crimen en el país afirmando que “en la Argentina ingresan unos 400 vuelos por año vinculados al narcotráfico, en su gran mayoría desde

Paraguay.” (Di Marco 2013, párr. 5). Esta afirmación demuestra que para 2013, existían espacios geográficos en donde pistas aéreas clandestinas servían a los intereses del tráfico de drogas, lo cual significaba la carencia del Estado y la supremacía de organizaciones criminales en esas zonas.

Lo anteriormente expuesto conlleva a que el tráfico de drogas haya sido un fenómeno evolutivo en el país hasta el punto de ser el crimen con mayor incidencia en la sociedad argentina. Como anteriormente se había introducido, Argentina a través de los años pasó de ser un país de tránsito de tráfico de drogas a ser uno productor, debido a la fuerte industria química y farmacéutica que existe en el país. Según Derghougassian, el departamento de Estado de los Estados Unidos considera a Argentina como una fuente de precursores químicos que facilitan la producción de drogas, ya sea dentro del país o en el exterior en países como México o Colombia. (Derghougassian 2006, pág. 6) Esto evidencia que dentro del país existen facilidades para poder obtener estos recursos químicos, en palabras de De Simone “Argentina es uno de los países de Latinoamérica que posee una industria química con alto desarrollo, y muchos de los precursores químicos que son empleados en el procesamiento de estupefacientes se encuentran disponibles, para fines lícitos, en el país” (De Simone 2014, págs. 20-21). Dado esto, la primera característica que se puede identificar en este crimen es que se basa en la producción de drogas sintéticas u orgánicas debido a la capacidad química y la facilidad de ser adquirida.

Ahora bien, la característica transnacional de este delito se basa en dos circunstancias: en primer lugar la existencia de pistas clandestinas en las provincias de Corrientes y Misiones. Según la investigación realizada por Derghougassian, en el 2000 se encontraron alrededor de 30 vuelos no identificados que tenían como destino las provincias mencionadas, que tan solo eran un punto de tránsito para Estados Unidos y Europa. (Derghougassian 2006, pág. 7) Esta situación se presentó en mayor medida debido a la carencia de cooperación de las fuerzas de seguridad en el país.

Una segunda circunstancia es la existencia de grupos criminales de otros países en especial de México y Colombia en el país, los cuales no se dedican solo al tráfico de drogas, sino que también realizan actividades como lavado de dinero y refugio de cabecillas. Además de la influencia del Cartel de Sinaloa que se describirá en la siguiente parte de este capítulo,

De Simeone identifica a las BACRIM² como los principales grupos criminales en Argentina. Según él, estas organizaciones “comenzaron a cooptar a ciertos estratos del poder por un lado, y a ganar lentamente legitimidad por el otro, sobre todo en los barrios más pobres, donde al Estado le cuesta más llegar” (De Simeone 2014, pág. 20) La presencia de estos grupos en Argentina aumento considerablemente el consumo de estupefacientes en el país.

Por su parte, el *tráfico de armas* en Argentina fue un fenómeno que se comenzó a incrementar a partir de la década de 1990, debido a su pasado dictatorial que le hacía contar con una gran cantidad de armas, las cuales en ciertos casos recaían en organizaciones criminales las cuales las vendían. De Simeone identificaría este último factor como uno “que a largo plazo ha incentivado la oferta de armas disponibles para ser desviadas al mercado informal, es la existencia de una gran cantidad de armamento que pasó a ser innecesario para el Estado, producto de que luego de la última dictadura militar la confianza en las Fuerzas Armadas descendió rotundamente, y también lo hizo el gasto militar” (De Simeone 2014, pág. 36).

Otro factor a resaltar en la evolución de este fenómeno es la producción de armas al interior del país ya que Argentina es considerada como uno de los países con mayor producción de armas del continente. La investigadora Viviana García profundizó en este aspecto resaltando que “la mayoría de las armas pequeñas y livianas que proliferan en la región provienen de las industrias brasileña y argentina o han sido importadas legalmente de otros países; hay entonces un patrón de migración de armas legalmente producidas y de propietarios privados hacia el mercado criminal” (García 2012, pág. 225). A parte de estos factores, también es necesario resaltar que por un lado los traspasos de las armas registradas legalmente al mercado ilegal se dan en zonas grises donde los vacíos legales y la ausencia de políticas de control permiten esos desvíos (Derghougassian y Varone 2009, pág. 3336). Estos

² Las BACRIM o Bandas Criminales, son definidas por el investigador colombiano Carlos Andrés Prieto como “estructuras delincuenciales nacionalmente desarticuladas, con un alto poder corruptor, intimidador y armado que han combinado la producción y comercialización de drogas con la afectación violenta de los derechos y las libertades de los ciudadanos en las zonas rurales y en la periferia de algunos centros urbanos del país.” (Prieto 2013, pág. 3)

métodos descritos evidencian la carencia de regulación que tiene el tráfico de armas, puesto que los métodos son diversos y de distinta naturaleza.

Estos factores conllevan a que las armas que han sido percibidas en un momento como legales, ingresen al mercado ilegal, incrementando las cifras de violencia en el país y fortaleciendo otros crímenes como el tráfico de drogas y la trata de personas. Sin embargo, a pesar de ser un fenómeno trascendental para el aumento de la violencia del país, es un crimen que no ha sido tan debatido en la agenda pública lo cual ha conllevado a la baja producción de estadísticas e informes que evidencien los efectos negativos y nocivos sobre la sociedad. (De Simeone 2014, pág. 33)

Por último, la *trata de personas* es una acción delictiva que permea los derechos humanos. Según un informe de la Organización Internacional para las Migraciones “Argentina es señalada en varios documentos internacionales como un país de destino para mujeres y niños víctimas de trata con fines de explotación sexual y laboral, lo que compromete a todo el territorio argentino” (OIM 2008, pág. 23). Este informe demuestra que las principales víctimas de este delito son jóvenes mujeres poco escolarizadas y en su mayoría provenientes de Paraguay.

Este fenómeno se puede desarrollar de dos maneras: en primer lugar, el ingreso de las personas al país puede ser de una manera legal y ya dentro del país, las organizaciones criminales explotan a las personas laboral o sexualmente. “Esta modalidad requiere alguna forma de conexión o proximidad y, en general, involucra a más de una persona” (OIM 2008, pág. 23). Por otro lado, se pueden utilizar medios violentos para poder coaptar a personas las cuales pierden su libertad y son obligadas a trabajar para una organización delictiva. (OIM 2008, pág. 23) Un factor fundamental en este crimen es el engaño y los supuestos incentivos económicos con los cuales se trata de mantener a la víctima en un estado pasivo.

Este último fenómeno que se ha presentado en el país desde la década de 1980, sin embargo a partir de los años 2000, este fenómeno recobró una alta importancia debido a que se presentaba como una situación criminal con gran impacto a la sociedad, puesto que, a pesar de que Argentina antes era solo un país de tránsito de trata de personas, se volvió un país en donde esta actividad también se presentaba con un carácter permanente. Para 2011 “las víctimas de trata rescatadas fueron 938 en total, un 77% fueron víctimas de trata laboral

(723), mientras que 215 (23%) lo fueron de trata sexual” (De Simenone 2014, pág. 29). Esta actividad criminal se caracterizó por tener organizaciones delictivas verticales y ad hoc y porque su principal ruta de tránsito era a través de Paraguay.

Ahora bien, para poder tener una mayor comprensión del sistema de COT en Argentina es necesario revisar el papel que desempeñan los distintos actores que están involucrados en los métodos y medios expuestos anteriormente.

1.2 Actores y factores del sistema de Crimen Organizado Transnacional en Argentina durante 2001 y 2013

La expansión del sistema de COT ha sido una circunstancia que obedece a un gran número de factores, por lo tanto también existen diferentes actores que interactúan en dicha expansión, es decir, no solo las organizaciones criminales se encargaron de la proliferación del COT en el país, también actores como políticos, jueces y hasta la misma ciudadanía se han encargado de crear las condiciones necesarias para que crímenes como el tráfico de drogas y de armas, y la trata de personas, incidieran en la sociedad, lo cual representa un reto para la formulación de políticas públicas que sean acordes con lineamientos y estándares internacionales, puesto que este proceso se deberá estructurar teniendo en cuenta factores como la corrupción estatal o la indiferencia ciudadana.

En primer lugar, los criminales que componen organizaciones delictivas, en la mayoría de veces, pertenecen a contextos socioeconómicos que permiten que el COT sea percibido como una fuente económica y de trabajo. Según De Simeone, la descomposición de tres principales factores de socialización condujo a que un número de individuos encontraran en el COT una forma de encajar en la sociedad por medio de la obtención de dinero, los cuales serán explicados a continuación.

El primer factor es el trabajo; para el autor la transformación que tuvo esta institución durante la década de 1970 y 1990 fue significativa pues, “en la década del ’70 más del 90% de los trabajadores argentinos se hallaban registrados, lo que otorgaba un horizonte de estabilidad y la capacidad de articular un proyecto de vida en un mundo de certidumbre. Esta situación se deshizo en el último cuarto de siglo y con especial énfasis en los 90” (De

Simeone 2014, pág. 18). El énfasis que da el autor con esta afirmación implica que el proyecto de vida de un gran número de ciudadanos se fue transformando debido a la desocupación, esta transformación favoreció a la inserción del COT en la sociedad argentina.

El segundo factor es la educación; según el investigador esta institución está mal concebida, puesto que por un lado no asegura la inserción de todos los niños a las entidades educativas, y por otro lado se enfoca más en asuntos como la alimentación, que si bien es importante, descuida los asuntos por los cuales fue creada la educación, que es en si el aprendizaje. (De Simeone 2014, pág. 18) Este factor es trascendental, puesto que la educación es el ente formador de las generaciones próximas en un país, así que la consolidación de una adecuada educación permitirá diezmar y mitigar fenómenos a futuro, como lo es el COT.

El último factor es la familia, que para De Simeone “se ha modificado de manera significativa, porque entre los grupos más vulnerables hay una fuerte presencia de familias monoparentales” (De Simeone 2014, pág. 18). Esta afirmación al igual que la anterior, evidencia la importancia de los primeros años de las generaciones para insertarlas adecuadamente en la sociedad y con ello no fortalecer fenómenos delincuenciales.

La suma de estos tres fenómenos ha conllevado a la existencia de una generación vulnerable ante las organizaciones criminales, las cuales encuentran en los jóvenes mano de obra barata para poder llevar a cabo acciones delincuenciales. (De Simeone 2014, pág. 18) De esta manera, se puede afirmar que la caracterización de los criminales como actores del sistema de COT en Argentina, se manifiesta a partir de la ineficacia del trabajo, la educación y la familia, como instituciones socializadoras.

Un segundo grupo de actores de este sistema son los políticos, donde es necesario afirmar que aparte del fenómeno de corrupción, hay otras motivaciones para que los políticos no controlen de manera efectiva el fenómeno del COT. Estas motivaciones se basan en dos suposiciones: la primera suposición es que el COT ha sido fundamental para que fuerzas políticas lleguen a puestos gubernamentales y una segunda suposición es que los políticos tienen una actitud pasiva ante el incremento del COT.

Estas dos suposiciones surgieron principalmente de los argumentos de dos autores: por un lado Douglas Farah quien realiza una síntesis de la relación que el COT ha tenido con los gobiernos de Cristina Fernández, y por otro lado, Alberto Föhrig quien realiza un análisis

general de la situación del COT en Argentina en donde destaca la actitud indiferente y pasiva de la política ante el incremento de los grupos de crimen organizado.

La primera suposición determina que el COT al concebirse dentro de la sociedad tiene la capacidad de voto para elegir a su vez políticos que estén a favor de los intereses delincuenciales de este fenómeno. Además, existe la presunción de que el COT ha financiado campañas políticas; un ejemplo es el que describe Farah. Según este autor, durante la campaña presidencial de 2007, Cristina Fernández recibió financiamiento de unas farmacéuticas que son asociadas con el Cartel de Sinaloa. “Este grupo fue responsable por alrededor de 4.5 millones de pesos, en donativos a la campaña de 2007. El total de contribuciones reportadas fue de menos de 15 millones de pesos argentinos, lo que significó que la industria de farmacéuticos, en alianza con el Cartel de Sinaloa jugó un papel fundamental en el financiamiento de la victoria de Fernández.” (Farah 2013, pág. 40). Respecto a esta actuación pasiva, el profesor Föhrig en una entrevista al diario *La Nación* resalta que “estamos (la sociedad argentina) en una etapa en donde hay variados actores estatales y políticos en vínculos de complicidad con el narcotráfico y ninguna política para enfrentar este fenómeno, que tiene entre doce y quince años” (Di Marco 2013, párr. 13). La complicidad descrita por el académico, se puede describir como pactos de no agresión alrededor de varias regiones del país. Expuestas las dos suposiciones, se puede advertir que la supuesta financiación del COT a la política y la pasividad de esta ante el COT repercuten en la democracia representativa del país, pues la función y resultados de esta democracia se ven altamente influenciados por grupos al margen de la ley.

Un tercer grupo de actores son los funcionarios de la Rama Judicial en Argentina, los cuales tienen una gran importancia debido a que son los encargados de diezmar los fenómenos criminales en el país y tienen la labor de neutralizar las labores delictivas del COT y asegurar que no vuelvan a reincidir. Sin embargo, esta labor no ha podido ser llevada a cabo de una manera óptima por dos circunstancias: en primer lugar, la carencia de recursos por parte de la Rama para desarrollar adecuadamente su misión de judicializar a los miembros de grupos de COT, y en segundo lugar, la constante presencia de violencia en contra de la Rama por parte de grupos al margen de la ley. Estas dos circunstancias han impedido un adecuado andamiaje del poder judicial nacional.

Para analizar la primera circunstancia, el presente escrito se basará en los supuestos del investigador Miguel Julio Rodríguez, este autor afirma que “la cantidad de causas conspira contra la previsibilidad que debe tener el accionar del poder judicial. De hecho, muchas normas procesales que hacen al debido proceso legal, no se cumplen en la realidad, ya que si se respetaran estrictamente en cada caso, se paralizaría en gran medida el avance general de todos los juicios.” (Rodríguez 2002, pág. 15) esto significa la carencia de recursos humanos, físicos y económicos en el sistema judicial para poder abordar los casos que se presentan. Lo anteriormente descrito se puede expresar en cifras de la siguiente manera;

Mendoza se configura como la jurisdicción más saturada, en donde cada empleado inicia en promedio 71 causas sobre delitos vinculados a las drogas y 111 causas de todos los tipos penales por año. Salta (43), provincia clave en el ingreso de drogas y Rosario (41), donde más se ha manifestado la violencia entre bandas, son las jurisdicciones que siguen en la lista, además de Córdoba (40), Posadas (31), la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (30) y Resistencia (28). Las jurisdicciones menos saturadas -aunque considerando sólo las causas sobre estupefacientes- son las de La Plata (5), Mar del Plata (4) y San Martín (4). (De Simeone 2014, pág. 61)

La alta saturación de casos iniciados en jurisdicciones como Mendoza, Salta y Rosario, evidencia uno de los obstáculos que tiene la Rama Judicial para luchar correctamente en contra del COT.

Respecto a la segunda circunstancia, se pueden identificar varios métodos de violencia física y psicológica en contra de jueces, por ejemplo en Jujuy se presentaron dos casos que evidencian la instigación del COT en contra de la justicia argentina. El primero fue un caso de violencia psicológica donde “el juez federal de Jujuy Carlos Olivera Pastor aún no puede desterrar de su mente el recuerdo de aquella mañana: mientras trabajaba en el Juzgado N° 2, a su cargo, encontró una cabeza de un humano decapitado dentro de una caja que había sido dejada al pie de su auto, estacionado en la puerta del edificio” (Granda 2012, párr. 1). El segundo es un caso de violencia física que se presentó en la misma jurisdicción donde “el secretario penal de su juzgado recibió una golpiza, y dos jueces federales y un fiscal de Salta habrían sufrido intimidaciones. Ninguno de ellos descarta la hipótesis de que estos hechos estén vinculados con causas de narcotráfico que llevan en sus juzgados; y algunos coincidieron en alertar sobre el afianzamiento de organizaciones internacionales de

narcos en la región” (Granda 2012, párr. 2). Estos casos evidencian la persecución por parte de organizaciones de COT que puede tener la rama judicial.

Un cuarto grupo de actores involucrados en el sistema de COT es la ciudadanía, la cual se caracteriza por tener una cultura indiferente ante el aumento de COT en el país. Según De Simeone, “en América Latina, el trabajo de las organizaciones de la ciudadanía por la paz, la prevención de la violencia, de los conflictos armados y contra el crimen organizado es sumamente limitado, existiendo una tendencia a no colaborar con el Estado en tales cuestiones” (De Simeone 2014, pág. 87). Esto es un asunto perjudicial para la lucha en contra del COT, puesto que el éxito de la lucha en contra de este fenómeno radica en la prevención de la ciudadanía ante crímenes cotidianos.

Respecto a esto, el panorama en Argentina se enmarca por un lado, bajo una actitud de desconfianza por parte de la ciudadanía hacia las instituciones encargadas de controlar y mitigar el COT y por otro lado se debe tener en cuenta el contexto socioeconómico, en donde el COT se incursiona en comunidades con problemas sociales y económicos, lo que conlleva a que la aceptación hacia el crimen como una fuente económica se vuelve un asunto de aceptación cultural.

Por último, es necesario analizar el papel que desempeñan organizaciones internacionales como la Organización de Naciones Unidas (ONU) o la Organización de Estados Americanos (OEA), puesto que estas organizaciones estipulan una serie de parámetros y lineamientos en contra del COT por los cuales los Estados llevan a cabo procesos de formulación de políticas públicas.

Por parte de la ONU, esta institución internacional en el 2004 concordó la creación de la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos, esta tiene como finalidad “promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional.” (ONU 2004, pág. 5) para realizar este objetivo, la convención estipula penalizaciones y métodos en contra del COT que conllevarían a un actuar igual y en conjunto entre los actores.

Por otro lado, el último esfuerzo mancomunado de la OEA en contra del COT es la declaración de San Salvador el cual “insta a los Estados miembros del organismo a concretar un plan de acción para el combate de la violencia y del Crimen Organizado Transnacional”

(infobae 2011, párr. 1) los puntos principales de esta declaración se concentran en la adecuada formulación de políticas públicas a través de lineamientos democráticos, de respeto a los Derechos Humanos y el imperio del Estado de Derecho, a parte de un esfuerzo general y cooperativo entre los distintos actores de la sociedad.

No obstante y a pesar de la existencia de estos esfuerzos internacionales, en Argentina no se ha podido visualizar de una manera adecuada la implementación de estos acuerdos entre distintos países, según Guillermo Serpa Guiñazú, ex coordinador del Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) de la OEA, “Argentina es el "campeón en marcos regulatorios permisivos" porque constantemente viola los controles que establecen otros países miembros.” (Ceballos y Quesada 2010, párr. 6) Por lo anterior se puede evidenciar una desincronización entre los esfuerzos internacionales en contra del COT que se realizan en instituciones internacionales como la ONU y la OEA, y el accionar público de los gobiernos argentinos en contra las organizaciones criminales.

De esta manera se da por terminado la descripción de los actores del COT, que se caracterizó por la explicación del papel desempeñado de los criminales, los políticos, los jueces, la ciudadanía y las Instituciones Internacionales dentro de las dinámicas del COT. En general, se puede afirmar que los actores que componen el sistema de COT, presentan una configuración compleja pues son distintos tipos de actores los cuales representan un reto para el Estado en el momento de formular políticas públicas.

Dado así y teniendo en cuenta la descripción realizada en este capítulo, se puede afirmar que el sistema del COT en una sociedad dócil y débil ante los métodos delictivos de este sistema. La caracterización que se puede realizar de la sociedad está condicionada al papel que desempeña el Estado en este sistema, los distintos gobiernos argentinos se han caracterizado o por tener cierta convivencia con los grupos de COT o por episodios de corrupción que han favorecido a las dinámicas delictivas del COT. Esta serie de deficiencias del Estado se puede rastrear por una serie de obstáculos y debilidades del Estado en el momento de identificar el problema y con ello dar una apropiada formulación de políticas públicas, lo cual será abordado en el siguiente capítulo.

2. DEBILIDADES INSTITUCIONALES DEL ESTADO ARGENTINO EN LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL DURANTE 2001 Y 2013

Como se pudo observar en el anterior capítulo, el COT en Argentina ha sido un fenómeno que ha evolucionado dentro de la sociedad de este país, gracias a la conjunción de una serie de factores como la indiferencia ciudadana y la corrupción estatal. La suma y la interrelación de estos factores conllevó al surgimiento de debilidades del Estado, las cuales perjudican el andamiaje institucional de las distintas entidades estatales argentinas; este proceso tiene repercusiones directas en el proceso de formulación de políticas públicas de seguridad en el país.

Con base en lo anterior, el objetivo de este capítulo es exponer las debilidades institucionales del Estado argentino en la lucha contra el COT durante 2001 y 2013. Para realizar este fin, el capítulo abordará la corrupción estatal y la indiferencia ciudadana como las principales deficiencias institucionales en el momento de formular políticas públicas, y resaltará que la principal repercusión de esta situación es la conformación de la alianza entre políticos, policías y pandilleros, conocida como la “triple p”³.

La corrupción estatal ha sido seleccionada como un deficiencia estatal ya que según el académico Douglas Farah, la interacción entre este fenómeno y el COT por medio de sobornos permite que dinámicas delictivas se incursionen en procesos políticos y con ello las organizaciones criminales pueden obtener ciertos grados de gobernanza en territorios de países en donde la alianza entre la corrupción y las organizaciones criminales pueden amenazar el Estado de Derecho de los países (Farah 2012, pág. 11). Dentro de los procesos políticos que hace referencia Farah se puede encontrar la formulación de políticas públicas de seguridad.

³ El académico Juan Gabriel Tokatlián explica que “La lógica de acción de esta suerte de triple P es clara: las mafias necesitan zonas liberadas -cada vez mayores ante el repliegue del Estado- para manejar sus negocios ilícitos de diverso tipo; los cuerpos de seguridad cohonestan el despliegue territorial de la delincuencia, se nutren de recursos en la clandestinidad y avalan, de facto, la impunidad. Y los políticos de diversa talla -no son sólo los llamados "punteros" locales- validan la entente grupos criminales-fuerzas policiales, se benefician, a nivel municipal y provincial, de las transacciones ilegales y se despreocupan, en la práctica, de impulsar medidas para controlar la criminalidad nacional.”(Tokatlián 2011, párr. 9)

Por su parte, la selección de la indiferencia ciudadana se ha basado a partir del hecho de que el Estado tiene que garantizar una alta legitimidad para evitar que la ciudadanía pierda confianza y credibilidad en el gobierno y con ello no participen en la formulación de políticas públicas de seguridad. De Simeone analizaría la situación a partir de la afirmación que “la sociedad civil puede tener un rol fundamental en la construcción de instituciones para la formulación y desarrollo de políticas públicas orientadas a enfrentar la, en particular la vinculada al crimen organizado. La actuación estatal se enriquece si se complementa con una sociedad civil que actúe de manera dinámica y activa, pues una verdadera democracia incluye a una sociedad que participe vigorosamente para la resolución de los problemas que la acongojan.” (De Simeone 2014, pág. 92) Dado así, aunque la participación ciudadana no es indispensable para una política pública, la indiferencia de la ciudadanía es una deficiencia institucional, que no permite la adecuada formulación de políticas públicas a través de una sinergia entre el gobierno y sus ciudadanos.

2.1 La corrupción estatal como debilidad institucional en la lucha contra el Crimen Organizado Transnacional en Argentina.

La corrupción estatal será entendida por el concepto que se desarrolla en el texto “visión contemporánea de la corrupción” del académico Michel Rowland, quien la define como un “fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa” (Rowland 1998, pág. 33). Sin embargo, dentro de la jerarquía institucional del Estado es distinto analizar un funcionario corrupto que hace parte de los estratos bajos de la jerarquía a un político de los estratos altos de esta organización, ya que existen distintas situaciones de corrupción, que tienen alcances distintos dependiendo en que estrato de la jerarquía estatal pertenezca.

Dado así, De Simeone clasifica en cinco momentos los actos de corrupción por parte del COT sobre el Estado, los cuales se pueden reflejar en la siguiente tabla;

Tabla 1. Los momentos de los actos de corrupción

Momento de corrupción	Descripción
Actos esporádicos de soborno	Son intercambios únicos para obtener ciertas autorizaciones o informaciones o evitar castigos.
Actos regulares de soborno	Consiste en el intercambio continuo entre organizaciones criminales y oficiales públicos, a los fines de obtener una protección constante o facilitar el desarrollo de actividades ilegales.
Infiltración en agencias gubernamentales	En este nivel los grupos criminales se infiltran en los niveles medios de las agencias estatales y de las fuerzas de seguridad para facilitar sus operaciones criminales.
Actos regulares de soborno	En este caso las redes criminales se conectan con altos rangos públicos para obtener beneficios de largo plazo y protección, así como para ganar acceso a información criminal
Infiltración en la arena política	Este nivel involucra intercambios con funcionarios como legisladores, ministros e incluso jefes ejecutivos y miembros del poder judicial, con el objetivo de influenciar la generación de normas y la toma de decisiones judiciales.

Fuente: (De Simeone 2014, pág. 39)

Ahora bien, en el caso argentino se puede afirmar que en mayor medida existen momentos de actos de soborno regulares, en los cuales funcionarios principalmente pertenecientes a la policía efectúan acciones a favor del COT. El investigador Marcelo Sain profundizaría este tema afirmando que cuando el COT coopta o tiene relaciones corruptas con una entidad del Estado “la presencia estatal en estos ámbitos se asienta en un juego doble

de distribución esporádica y escasa de recursos materiales e intervenciones policiales asentadas en acciones represivas junto con el establecimiento de relaciones de connivencia de parte de ciertos sectores policiales con relación a algunos grupos delictivos asentados en esos territorios” (Sain 2004, pág. 9). Este método de corrupción, en donde se resalta la connivencia de las fuerzas policiales con grupos delictivos, pueden tener tres causas según De Simeone; en primer lugar que las acciones se realicen debido al establecimiento de una relación entre los policías y los criminales que surge en el acontecer diario de las labores policiales, en segundo lugar que las acciones se realicen gracias a la poca visibilidad pública de las acciones policiales, que junto a una cultura de solidaridad interna entre los policías, impiden que las acciones de corrupción sean de conocimiento general. Por último, la corrupción puede ser consecuencia de los bajos salarios policiales, puesto que estos son razón para que los funcionarios de la policía busquen ingresos de fuentes ilegales. (De Simeone 2014, pág. 41)

Lo anteriormente expuesto se puede observar en el caso de Santa Fe en el 2012, que se refiere a “la connivencia entre policías y narcotraficantes en Rosario, provincia de Santa Fe, y este se inició como consecuencia de una investigación sobre una red de trata de mujeres efectuada por la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) entre noviembre de 2011 y abril de 2012.” (De Simeone 2014, pág. 48) En general, este caso acusaba al jefe de turno de la división de drogas peligrosas de la Policía provincial, Hugo Tognoli, de recibir dinero de narcotraficantes dueños de prostíbulos a cambio de no perseguir las acciones delictivas que estos llevaban a cabo. Además, este caso vislumbró la colaboración de los policías en la custodia de lugares de expendio de drogas. Como resultado de las investigaciones, Hugo Tognoli fue acusado “por supuesto encubrimiento” al narco Daniel “Tuerto” Mendoza, y presuntas coacciones contra la denunciante Norma Castaño, titular de la ONG Madres Solidarias, que lucha contra las adicciones” (Infojus 2014, párr. 1).

En el caso anteriormente expuesto, se puede analizar en primer lugar que el nivel de corrupción que se dio en este caso, según la escala determinada por De Simeone, es un momento en que la corrupción se infiltró en altos cargos del gobierno, como lo es el jefe de la división de Drogas Peligrosas de la Policía provincial. Esta infiltración condujo a que grupos criminales, en especial delincuentes que se dedicaban al tráfico de drogas y a la trata

de personas, fueran beneficiados por la Policía Provincial a cambio de dinero. No obstante, la red de corrupción en Santa Fe tenía otros momentos que se pueden resaltar, para ello a continuación se sintetizará el principal método de las redes de narcotráfico en Santa Fe para la venta de drogas en las calles, según una investigación del periódico argentino;

La investigación detectó en principio numerosos kioscos de venta de drogas en villas de Rosario, que consistían en cuartitos de un metro por metro y medio. Una especie de casuchas con frente a un pasillo de la villa. Esos cuartitos, según la descripción que obra en la causa, son totalmente cerrados, con una sola puerta que se cierra desde afuera con un candado. En el frente hay una ventana tapiada, que deja apenas un orificio del tamaño de un cenicero, con dos barrotes cruzando la abertura. Por allí el comprador mete el dinero y adentro, por lo general, hay un chico de 14 o 15 años, al que encierran por 24 horas para hacer la transacción. Casi privado de la libertad, no le dan comida y tiene que hacer sus necesidades dentro de esa habitación. El expediente demuestra que afuera –en muchos casos– hay un policía en servicio de custodia. (Kollmann 2012, párr.2)

Las labores de custodia realizadas por la policía sobre estos “kioscos” y el papel realizado por el ex jefe de policía Hugo Tognolli, demuestra que la corrupción propiciada por el COT en Santa Fe se presenta desde los estratos bajos hasta los estratos altos de la jerarquía institucional de la policía.

Un segundo caso que se puede analizar respecto a la relación del fenómeno de corrupción y el COT, fue el sucedido en Córdoba en 2013. La descripción de este se puede resaltar principalmente por el testimonio de un informante de la policía el cual afirmaba que “si la policía, dijeron, secuestraba 500 kilos de marihuana, con un kilo le pagaban al informante que había pasado el dato y se quedaban con otros 15 para revender a otros narcotraficantes” (Infojus 2013, párr.1). Por esta declaración, la justicia de la provincia de Córdoba ordenó la captura del comisario mayor Rafael Sosa, director de Lucha Contra el Narcotráfico de la policía provincial y otros cuatro policías de la división Drogas Peligrosas, acusados de supuesta connivencia con traficantes.

Como en el caso de Santa Fe, en este caso se puede evidenciar la infiltración de intereses a favor del COT en altos cargos del gobierno, como lo es la del director de Lucha Contra el Narcotráfico. Sin embargo, según De Simeone en este caso también se puede evidenciar la infiltración de los intereses del COT en la arena política pues “al parecer, los vínculos alcanzan también a la esfera política pues el ex Secretario de Prevención de Adicciones y Lucha contra el Narcotráfico, Sebastián García Díaz, afirmó que lo habían echado por presentar un informe al gobernador y al ministro donde argumentaba que la

cuestión del tráfico de estupefacientes en la provincia no era un problema de venta al menudeo, sino de grandes organizaciones” (De Simeone 2014, págs. 50-51). La infiltración de intereses criminales en altas esferas políticas, simboliza la paulatina cooptación del COT sobre instituciones públicas que tiene como consecuencia la erosión de la institucionalidad y con ello la carencia de confianza por parte de la ciudadanía a entidades como la policía o las distintas gobernaciones de Argentina.

2.2 La indiferencia ciudadana como consecuencia de la corrupción en la lucha en contra del Crimen Organizado Transnacional

La carencia de confianza por parte de la ciudadanía a entidades como la policía, conllevó a la indiferencia del ciudadano común sobre los problemas públicos como la seguridad, lo cual podría ser aprovechado por las organizaciones criminales para imponer una serie de valores a favor de las prácticas criminales de estos grupos delincuenciales en ciertas partes del territorio argentino, que se caracterizan por la ausencia estatal.

Con el fin de poder comprobar lo anteriormente afirmado, se tendrá en cuenta indicadores y estadísticas del informe de la corporación Latinobarómetro de 2013⁴. Dado así, un primer indicador a revisar es la aprobación del gobierno. Según el estudio reseñado, para el 2013 el 43% de la población argentina aprobaba al gobierno de Cristina Fernández, esto representa una disminución de seis puntos en comparación con el año 2011.

⁴ “El estudio Latinobarómetro es producido por la Corporación Latinobarómetro, una ONG sin fines de lucro con sede en Santiago de Chile, quien es la única responsable de los datos. (...)La medición del año 2013 aplicó 20.204 entrevistas, entre el 31 de Mayo y el 30 de Junio de 2013, con muestras representativas del 100% de la población de cada uno de los 18 países, representando a la población de la región que alcanza 600 millones de habitantes.” (Corporación Latinobarómetro 2013, pág.3)

Tabla 2. Aprobación del Gobierno argentino

APROBACIÓN DE GOBIERNO

TOTALES POR PAÍS 2002 – 2013

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2013
Argentina	14	86	73	71	73	52	34	25	40	57	43
Bolivia	42	24	48	60	54	60	53	57	46	41	55
Brasil	34	62	53	47	62	56	70	84	86	67	56
Colombia	13	64	75	69	70	68	75	72	75	75	53
Costa Rica	52	37	50	32	56	55	45	75	53	48	22
Chile	50	54	64	66	67	55	59	85	55	28	29
Ecuador	30	27	20	24	23	74	66	59	58	64	73
El Salvador	35	46	57	58	46	54	51	83	71	63	66
Guatemala	12	15	36	44	45	28	46	52	47	43	47
Honduras	57	52	44	39	57	56	35		51	52	32
México	47	46	41	41	60	60	58	52	59	59	46
Nicaragua	84	32	30	32	23	54	32	37	58	50	60
Panamá	23	14	29	39	57	37	41	80	59	62	43
Paraguay	5	8	57	39	33	17	86	69	55	49	30
Perú	23	10	8	16	57	29	14	26	30	52	39
República Dominicana			21	62	61	46	50	47	45	36	74
Uruguay	30	16	12	72	63	61	61	74	75	63	61
Venezuela	51	35	43	65	65	61	46	45	47	49	47

Fuente: (Corporación Latinobarometro 2013, pág. 38)

Estas cifras demuestran que una gran parte de la ciudadanía no se encuentra a favor de las políticas del gobierno, lo cual puede significar a su vez la desconfianza de la ciudadanía sobre las directrices del gobierno nacional para ese entonces.

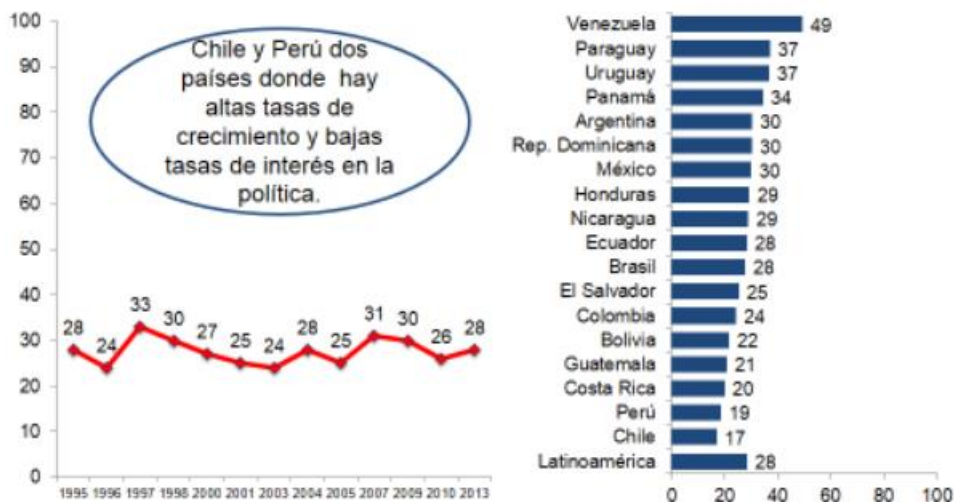
Por otro lado, tan solo el 30% de la población se muestra muy o algo interesado en la política, esto manifiesta que la cantidad de la población que se muestra indiferente sobre temas políticos es alrededor del 70%

Tabla 3. Interés en política según los ciudadanos argentinos

INTERÉS EN LA POLÍTICA

TOTAL AMÉRICA LATINA 1995 - 2013 - TOTALES POR PAÍS 2013

P. ¿Cuán interesado está Ud. en la política? Muy interesado, Algo interesado, Poco interesado o Nada interesado. *Aquí sólo 'Muy' más 'Algo'



Fuente: (Corporación Latinobarometro 2013, pág. 39)

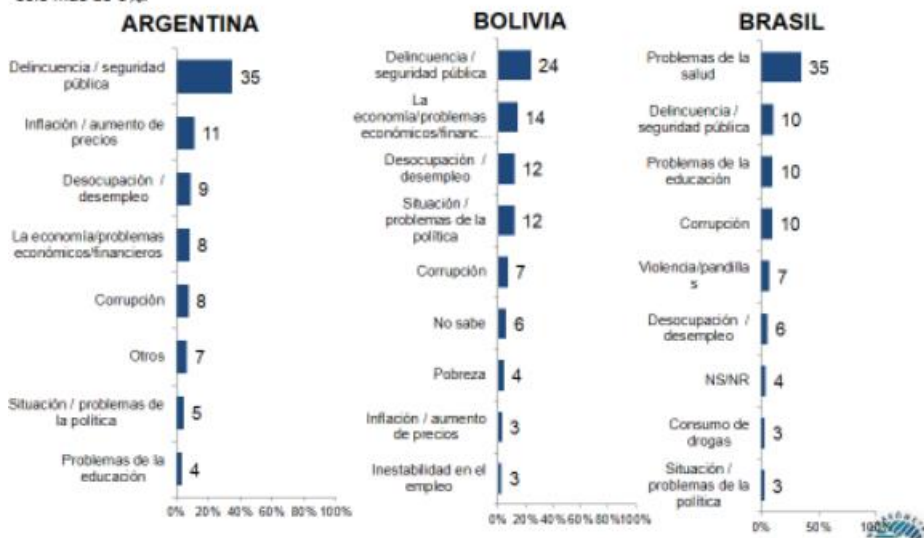
Estas cifras junto al hecho que aproximadamente el 57% para 2013 estaba en desacuerdo con el gobierno, demuestran que la percepción de la mayoría de la ciudadanía argentina hacia el gobierno se caracteriza por la indiferencia y la desconfianza hacia las políticas y directrices del gobierno.

Ahora bien, esta situación se complejiza con el hecho de que, según el estudio, la seguridad pública y la delincuencia son el problema más importante para los ciudadanos del país, lo cual se traduce en una alta percepción de inseguridad por parte de la población.

Tabla 4. Problemas más importantes de Argentina según sus ciudadanos

PROBLEMA MÁS IMPORTANTE DEL PAÍS I
TOTALES POR PAÍS 2013

*P. En su opinión ¿Cuál considera Ud. que es el problema más importante en el país? * Pregunta abierta **Aquí sólo más de 3%.*



Fuente: (Corporación Latinobarometro 2013, pág. 63)

Dado esto, se evidencia un panorama en donde los factores de la indiferencia ciudadana hacia la política y la desconfianza de los ciudadanos hacia el gobierno, junto con una alta percepción de inseguridad, puede llegar a favorecer a los intereses del COT, puesto que si la ciudadanía no cree en el gobierno y no le interesa la política, las organizaciones criminales tienen a favor una diversas condiciones para poder imponer una serie de valores que podrían desplazar paulatinamente al Estado argentino en ciertas partes del territorio.

Según el académico Norberto Emmerich, una de las principales metas del COT es legitimarse, con el fin de obtener un territorio y una población en la cual pueda ejercer su poder y así obtener beneficios económicos. Este investigador resalta que “el crimen organizado se fortalece mientras encarna una forma simple, inmediata, de justicia social, de equidad económica y de mínima prosperidad para todos” (Emmerich S.F. pág. 5). De esta manera, el COT construye una semántica, un léxico, una simbología y sobretodo una escala de valores.

Emmerich afirma que esta situación sucede a partir de la ejecución de crímenes predatorios por parte de las organizaciones delincuenciales, estos crímenes son aquellos que

tienen como fin el control territorial por medio del monopolio de la violencia sobre un territorio determinado. (Emmerich S.F. pág. 1) Si bien aún no se puede identificar una organización criminal en Argentina que pueda llevar a cabo esta serie de acciones, el panorama descrito anteriormente, a partir de factores como la indiferencia ciudadana, la desconfianza hacia la institucionalidad pública y la alta percepción de inseguridad en el país, puede conllevar a que una población incrédula a la política y al gobierno perciba en el COT una nueva forma de poder en el cual se pueda obtener una fuente económica estable y con ello, una serie de valores impuestos por el Estado como la resolución pacífica de conflictos y la obtención de fuentes económicas de una forma legal sean sustituidos y reemplazados por valores a favor de la violencia y de la ilegalidad impuestos por las organizaciones criminales.

Como anteriormente se afirmó, la situación expuesta aún no se ha podido evidenciar en su totalidad en el territorio argentino. No obstante, la conformación de una alianza entre policías, políticos y criminales, puede conllevar a la existencia de las condiciones necesarias para que el COT se apodere de una parte del territorio argentino por medio de la realización de crímenes predatorios.

2.3 La alianza entre Policías, Pandilleros y Políticos como principal debilidad institucional en contra del COT

Para el profesor Juan Gabriel Tokatlián, el fenómeno del COT tiene en cada país una configuración distinta debido a una construcción histórica distinta. En el caso argentino según el académico, el COT se ha instaurado en el país a partir de una lógica de cooperación entre los políticos, los cuales se ven beneficiados económicamente por las transacciones del COT y a su vez se despreocupan por realizar políticas en contra de este fenómeno; la policía, la cual avala la impunidad a cambio de tener retribuciones económicas y los grupos delincuenciales los cuales mantienen relaciones económicas con los políticos y la policía, con el fin de poder obtener un mayor control territorial y así maximizar sus ganancias. (Tokatlián 2011, párr. 9) Dado así, vale la pena revisar de qué manera se ha configurado esta alianza.

En primer lugar, es necesario examinar cómo se ha concebido la policía en Argentina a través del tiempo. Según Saín, el sistema de seguridad argentino en la actualidad ha sido el fruto de una construcción histórica la cual se ha caracterizado por favorecer más a los gobiernos de turno que a la comunidad ciudadana en sí. De esta manera, la policía se concibió como una entidad de seguridad que se encarga de proteger al Estado sobre los derechos y libertades civiles. (Saín 2004, pág. 13) Dado esto, la policía en Argentina ha recogido distintos lineamientos a través del tiempo, dependiendo del gobierno de turno, por lo tanto durante los gobiernos dictatoriales, la policía fue acogida como un organismo militarizado que se encargaba de apoyar las tareas de las Fuerzas Armadas en la protección del Estado, dejando a un lado las labores de mantenimiento de control y paz en la sociedad.

Saín resalta que el resultado de esta construcción histórica de la policía

...no solamente ha redundado en la conformación de un sistema policial ineficiente a la hora de registrar, prevenir y conjurar las nuevas manifestaciones delictivas en ciernes sino también en la estructuración de una modalidad de policiamiento regulatorio del delito, cuya consecuencia más significativa ha sido el establecimiento de un circuito estable de autofinanciamiento policial generado en un conjunto de dádivas y fondos provenientes de diversas actividades delictivas permitidas, protegidas o llevadas a cabo por los propios agentes policiales y avaladas políticamente. (Saín 2004, pág. 14).

El circuito estable de autofinanciamiento del que hace referencia Saín es la forma en que la policía interactúa en la “triple P” con los grupos criminales y los políticos. Esto se muestra como un factor que debilita la seguridad institucional, puesto que el ente que debe procurarse por el mantenimiento de la seguridad, los derechos y las libertades civiles, auspicia una serie de actividades ilegales que precisamente vulnera los aspectos que debería vigilar y resguardar.

El papel desempeñado por la policía dentro de esta alianza permite que las relaciones entre los políticos y los grupos criminales se mantengan de una forma regular y sin ningún inconveniente o consecuencia legal. El investigador Douglas Farah describe esta situación como una ventaja para los grupos criminales puesto que “lejos de ser perseguidos por servicios estatales de orden público y de inteligencia, quienes buscarían impedir sus actividades, los grupos del COT pueden operar dentro de un ambiente relativamente estable y seguro, situación que anhela cualquier negocio, lícito o ilícito” (Farah 2012, pág. 12). El

ambiente de estabilidad que hace referencia el autor es el fin primordial por el cual el COT decide establecer una relación con la policía y los políticos.

Las consecuencias de la configuración de la “triple p” podrían complejizar la situación del Estado argentino, debido a la ausencia de liderazgo político, cooptado por el COT y la carencia de una adecuada labor de la policía para garantizar derechos y libertades. Los grupos criminales se pueden afianzar paulatinamente en la estructura del Estado hasta el punto de considerarse, lo que Farah denominaría como un Estado criminalizado, es decir, una situación en donde el COT en vez de estar en la clandestinidad y al margen del Estado, opera bajo la custodia y en concierto con instituciones oficiales de los distintos gobiernos en un ambiente de estabilidad y armonía con las agencias de seguridad, lo cual se traduciría en el otorgamiento de una serie de facilidades por parte del Estado a las organizaciones criminales, como por ejemplo la obtención de pasaportes diplomáticos o el fácil acceso a estructuras bancarias. (Farah 2012, pág. 12) Aunque si bien no existen pruebas que Argentina se presente en una situación de Estado criminalizado, la consolidación cada vez mayor de la alianza de la “triple P” en las distantes parte del territorio argentino, puede llegar a presentar las condiciones necesarias para que se estipulen operaciones del COT bajo la custodia del gobierno.

Con base en lo anteriormente descrito, se puede asegurar que las consecuencias y repercusiones de las acciones delictivas del COT, implicaron la existencia de una serie de debilidades estatales enmarcadas bajo dos factores, la indiferencia ciudadana y la corrupción estatal. Estos dos factores permitieron la consolidación de una alianza entre grupos criminales, políticos y la policía, la cual puede ser el principio para la existencia de una serie de condiciones que podrían permitir el accionar mancomunado del Estado y el COT. Esto afecta directamente el proceso de toma de decisiones por parte de autoridades públicas en el momento de la formulación de políticas públicas, lo cual va a ser el tema del siguiente capítulo.

3. ANÁLISIS DE LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN CONTRA DEL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL EN ARGENTINA DURANTE 2001 Y 2013

Las debilidades institucionales del Estado argentino para luchar en contra del COT expuestas en el anterior capítulo, han sido obstáculos para una adecuada formulación de políticas públicas. Sin embargo, a pesar de la existencia de dichas debilidades institucionales, en Argentina se ha formulado una serie de políticas públicas que causan gran interés para realizar una serie de observaciones. Con base en lo anterior el objetivo de este capítulo es analizar la formulación de Políticas Públicas de seguridad en contra del COT en Argentina durante 2001 y 2013.

En el presente trabajo se entenderá políticas públicas a partir de la conceptualización realizada por el profesor Raúl Velásquez, el cual define políticas públicas como “Proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener” (Velásquez 2009, pág. 167-168) esta definición es necesaria para comprender los aspectos fundamentales de una política pública, tales como la necesidad de la existencia de una autoridad pública para llevar a cabo una política o la connotación problemática de la situación a resolver por parte de la política pública.

Por otra parte, dentro del proceso de elaboración de políticas públicas una etapa de alta importancia para esta investigación es la formación de la agenda pública, puesto que gracias a esta etapa se determina cuáles son los problemas de los que los gobiernos se van a ocupar por medio de la formulación de políticas públicas. Con base en lo anterior, este trabajo se va a valer de los postulados de los académicos de Charles Elder y Roger Cobb expuestas en su texto “Formación de la agenda” en donde se sostiene principalmente que “por formación de la agenda se entiende el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública.” (Elder y Cobb 1984, pág. 77). Principalmente estos aportes académicos serán

sustanciales para revisar la forma en que el COT como problemática social se insertó en la agenda pública y con ello influenció en el proceso de formulación de políticas públicas, principalmente de el Plan Nacional de Prevención del Delito (PNPD) y el Programa Comunidades Vulnerables (PCV), las cuales son macropolíticas que pueden incluir varias decisiones y acciones por parte de las autoridades nacionales.

Luego de analizar la formación de la agenda pública en Argentina a partir de los postulados de Elder y Cobb, es necesario acudir a los lineamientos teóricos del autor Peter May con el fin de realizar un análisis de las concepciones y los modos de formulación de políticas públicas en Argentina en contra del COT. No obstante, para poder llevar a cabo este análisis es necesario revisar las políticas públicas en contra del COT durante 2001 y 2013.

3.1 Políticas públicas de seguridad en Argentina durante 2001 y 2013

Según el Informe “Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana – ARGENTINA”, realizado por el investigador Patricio Tudela, las políticas públicas que influenciaban la situación de inseguridad y por ende que estaban en contra del COT se pueden dividir en tres grupos: a nivel nacional, a nivel policial y respecto a drogas; sin embargo en el presente trabajo se tendrá en cuenta también una política pública que se formuló debido al carácter transnacional del fenómeno del COT. A pesar de que puede existir un gran número de políticas públicas que se relacionen con la lucha en contra del COT, este trabajo se ha basado y concentrado en aquellas que tienen una mayor relación directa con la problemática planteada en los anteriores dos capítulos, según la investigación que se realizó del trabajo de Tudela. De esta manera esta parte del capítulo enunciará las principales políticas públicas en contra del COT, con el objetivo que en las siguientes partes del trabajo se realice un análisis de políticas públicas.

Dado así, a nivel nacional se puede identificar principalmente el PNPD. Esta política fue desarrollada por la Dirección de Política Criminal desde el 2000 y tiene como fin incentivar la seguridad en las ciudades a través de la prevención de delitos. Para Tudela, esta política “nació para fortalecer un trabajo conjunto del Gobierno Nacional, los gobiernos provinciales, los gobiernos municipales y la comunidad, a partir de “Contratos para la Prevención del Delito” (Tudela 2006, pág. 40). Estos “Contratos para la Prevención del

Delito” son acuerdos entre agencias del Estado para poder obtener cooperación interinstitucional respecto a la prevención de delito.

En el marco de esta política se creó el PCV, con el fin de “promover la puesta en marcha de proyectos locales que estén destinados a favorecer la integración social de los sectores más desprotegidos de la sociedad, especialmente de adolescentes y jóvenes inmersos en procesos de alta vulnerabilidad social, procurando reducir su participación en la comisión de delitos callejeros” (Dirección Nacional de Política Criminal 2007, pág. 4). De esta manera este programa está basado en dos ejes: la integración social y la prevención del delito.

Por su parte, las políticas públicas a nivel policial se han caracterizado por surgir en el marco de una reforma general del sistema policial que ha desarrollado desde 1998, sin embargo desde 2004 se dieron los mayores avances en términos de formulación de políticas públicas que afectaban a la policía principalmente en la capital del país, lo cual se puede resumir en dos grandes acciones: la creación de la Policía Comunal de Seguridad y la creación de la Policía de Buenos Aires (Tudela 2006, pág. 41), principalmente lo que buscaba la creación de estos cuerpos policiales, era autonomía e independencia política, por medio de un proceso de descentralización el cual será explicado en la siguiente parte de este capítulo.

Un tercer grupo de políticas públicas que luchan en contra del COT, son aquellas que tratan respecto el problema de las drogas. Principalmente, dentro de este grupo de políticas públicas se puede destacar el Plan Federal de Prevención Integral de la Drogadependencia y Tráfico Ilícito de Drogas como el intento más importante por parte del Estado argentino para disminuir las tasas de consumo de estupefacientes y con ello mitigar el fenómeno del narcotráfico. “Sus objetivos son la prevención y capacitación comunitaria para reducir el uso indebido de drogas. En el área de lucha contra el narcotráfico coordina a nivel nacional la información y estrategias tendientes a detectar y desbaratar el comercio y distribución de drogas ilegales” (Tudela 2006, pág. 43). Este programa ha sido modificado en varias ocasiones con el fin de poder lograr mayor eficiencia en la coordinación interinstitucional en la lucha contra el narcotráfico.

Un último grupo de políticas públicas son aquellas que responden al carácter transnacional del fenómeno y que tienen como fin crear un ambiente armónico entre los países con el fin de realizar acciones conjuntas a nivel nacional en contra del COT, bajo

parámetros de cooperación internacional. Según De Simeone, este tipo de políticas públicas son de alta importancia debido a que “el crimen organizado es cada vez más un fenómeno de carácter transnacional, por lo que afrontarlo en el marco de los Estados Nación resulta claramente insuficiente: es necesario aumentar el nivel de cooperación internacional” (De Simeone 2014, pág. 95) En este sentido es fundamental resaltar el trabajo que desempeña el Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) de la Organización de Estados Americanos⁵.

Dado así, el informe de implementación de recomendaciones del MEM de 2012 demuestra que en una de las sugerencias realizadas por este mecanismo, como la de “ampliar las acciones de prevención de todo ciclo escolar, desde preescolar hasta secundaria”, Argentina ha esbozado un programa integral y general como lo es el Programa Nacional de Mediación Escolar, el cual tiene como principal objetivo trabajar sobre nuevas estrategias para atender a la creciente conflictividad en la convivencia escolar, y con ello la principal consecuencia de este programa sea crear condiciones y aptitudes positivas de los estudiantes con el fin de prevenir y evitar que se inserten en actividades delictivas en el futuro. (Ministerio de Educación de la Nación Argentina 2003, párr. 1).

Luego de haber sido mencionadas las principales políticas públicas en contra del COT, ese necesario realizar un análisis a partir de los postulados de Charles Elder y Roger Cobb puesto estos autores nos permiten analizar el contexto político de la inserción del COT en la agenda pública por medio de políticas públicas.

3.2 Análisis de la agenda pública en Argentina a partir de las aclaraciones de Charles Elder y Roger Cobb

Para Elder y Cobb la importancia del proceso de formación de la agenda se explica principalmente por dos razones: en primer lugar porque la capacidad del gobierno de atender problemas es limitada, es decir siempre existen más problemas que tiempo y recursos para solucionarlos, en segundo lugar los problemas de políticas públicas son resultados de

⁵ El Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) es un instrumento para la medición de las actividades contra las drogas que llevan a cabo los 34 Estados miembros de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD). Esta medición se realiza a través de la elaboración de informes nacionales y hemisféricos de evaluación del progreso del control de drogas. (OEA 2012, párr. 10)

definiciones (Elder y Cobb 1984, pág. 77). Por otra parte, en este subcapítulo se enfatizará en el PNPD y el PCV, con el fin de realizar un análisis sobre macropolíticas públicas que interactúan con varias entidades estatales en el proceso de formulación de políticas públicas.

Por otro lado, el PNPD y el PCV tienen una gran relación debido a que “en agosto de 2000 el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Ministerio del Interior de la Nación lanzaron conjuntamente el Plan Nacional de Prevención del Delito. En el marco del Plan mencionado, y con el objetivo de profundizar el desarrollo de la estrategia de prevención social del delito diseñada en el mismo, se creó el Programa Comunidades Vulnerables.” (Dirección Nacional de Política Criminal 2007, pág. 3) De esta manera, se puede identificar estas dos políticas como las pertinentes para realizar un análisis de formación de la agenda, ya que la coyuntura de la formulación de ambas políticas se puede rastrear como un esfuerzo nacional para combatir los fenómenos de inseguridad en el país como el COT.

Dado así, Elder y Cobb caracterizan el proceso de formación de la agenda como un proceso decisional, es decir es un proceso de toma de decisiones que depende en alto grado de su contexto y que sus resultados se dan a partir de la interacción de corrientes relativamente independientes, como lo son las personas, los problemas, las soluciones y las oportunidades de elección (Elder y Cobb 1984, págs. 81-82). A partir de esta caracterización los autores se proponen explicar el papel desempeñado por cada una de los factores que interactúan en la formación de la agenda.

De esta manera, en primer lugar los autores sintetizan el papel desempeñado por las personas en la formación de la agenda, en donde afirman que “debido a que los problemas y las prioridades de la agenda se construyen socialmente, quien participa en su formación puede ser un factor muy importante y hasta decisivo” (Elder y Cobb 1984, pág. 83) Con esta aclaración Elder y Cobb quieren darle cierto grado de importancia a los grupos de interés y las personas que tengan la capacidad de influenciar en las autoridades públicas durante el proceso de formulación de la política y de esta forma, exponer el respaldo que puede tener una política pública.

En el caso del PNPD y el PCV, estas políticas no contaron con un gran respaldo por parte de grupos de interés que puedan influenciar a las instituciones públicas que se hacen cargo de estas políticas puesto que “desde 2001 hasta 2006 no contaron con financiamiento

directo, ni estuvo inserto en el presupuesto del Ministerio, lo cual constituye una señal potente sobre los énfasis de la gestión ministerial.” (Tudela 2006, pág. 40) Aunque en el principio de la política pública se puede afirmar que sí contaba con un gran respaldo y apoyo por parte de las autoridades públicas, puesto que según Pasin “El Programa Comunidades Vulnerables se crea en octubre de 2001 en el marco del entonces vigente Plan Nacional de Prevención del Delito y en un contexto de reconocimiento público, por parte del Estado Nacional y demás actores políticos, de que la “inseguridad urbana” constituía un “problema grave” (Pasin 2009, pág. 2), este reconocimiento no se tradujo en la creación de un grupo de interés que tuviera la labor de asegurar ese apoyo durante los siguientes años.

Ahora bien, respecto al análisis que Elder y Cobb realizan sobre los problemas, los autores afirman que “la mayor parte de la agenda del gobierno, por lo menos en el nivel federal, depende de los arreglos políticos que ocurren en los subsistemas. En consecuencia, los subsistemas tienen ciertos sesgos y predisposiciones que filtran el acceso de los problemas a la agenda y delimitan el número de las posibles soluciones susceptibles de tomar en consideración.” (Elder y Cobb 1984, pág. 89) De esta forma, los autores enuncian la importancia que tiene los subsistemas políticos en el proceso de formación de la agenda, puesto que en gran medida depende de estos subsistemas la inserción de un problema en la agenda pública nacional.

Por lo tanto, para los autores la definición del problema central de la política pública es sustancial para llamar la atención de la autoridad pública que se puede encargar de insertar el tema en la formación de la agenda puesto que, “el carácter de problema de un fenómeno suele ser el que ocasiona conflictos entre las partes interesadas que luchan por definir (o descartar la definición de) un asunto que se considera objeto de acción pública” (Elder y Cobb 1984, pág. 91) Dado así, el papel que desempeña las personas o la autoridad pública que define el problema es crucial para encontrar apoyo en las instituciones estatales.

En el caso del PNPD, el problema que es la inseguridad se definió de la siguiente manera por parte del subsecretario de política criminal de la época, Mariano Ciafardini;

Hoy por hoy asistimos a una situación de fractura social y fractura institucional. La primera, que se da en el seno de la sociedad misma: la fractura de clase, la marginalidad de la que hablábamos, la condena de ciertos sectores de la población a estar excluidos de lo social. Por otro lado, tenemos una ruptura institucional. Las instituciones están fraccionadas: los

gobiernos nacionales están separados, no tienen estrategias comunes con los gobiernos provinciales y estos no las tienen con los gobiernos municipales. (Ciafardini S.F. pág. 147)

La definición de este problema tenía como fin producir un carácter de interagencialidad y multiagencialidad, en donde se realizara un trabajo en conjunto entre las agencias nacionales y federales del país, que demostraran los distintos ámbitos que el problema de la inseguridad podría alcanzar (Pasin 2009, pág. 5).

Con base en lo anterior, se puede afirmar que el PNPD se configuró con el fin de que existiera una sinergia entre distintas entidades gubernamentales, lo que se podría entender desde los planteamientos de Elder y Cobb como el trabajo conjunto de varios subsistemas políticos, lo cual parece ser un desafío para el proceso de formulación de una política pública, pues “algunos subsistemas están más rígidamente estructurados que otros y el grado de control que ejercen sobre los problemas y las definiciones es variable según el acuerdo que exista entre los varios participantes en el subsistema” (Elder y Cobb 1984, págs. 89 – 90). Por esta razón se podría entender que para 2006 su implementación a pesar de ser una política de carácter nacional solo se había dado en algunos territorios de la Provincia de Buenos Aires.

En un tercer momento, Elder y Cobb analizan el “flujo de las soluciones en el proceso de la formación de una agenda” en donde se asegura que “definir una situación como un problema de políticas significa aceptar que tiene solución y delimitar sus soluciones posibles. Se presume no sólo que debe y se puede "hacer algo" sino que la posible solución cae dentro de la competencia de las autoridades legítimas del gobierno.” (Elder y Cobb 1984, pág. 93) Para los autores esta parte del análisis es de alta importancia ya que se considera que las soluciones son las que definen los problemas, puesto que para que una situación sea considerada problemática, tiene que existir una solución.

De esta manera, dentro del texto se determina que los límites de las soluciones son las restricciones ideológicas y las restricciones de recursos pues, en primer lugar “las restricciones ideológicas que predeterminan cuáles son las soluciones aceptables y, por lo tanto, cuáles son los problemas dignos de ser considerados tienen sus raíces en los valores y en creencias culturales y en el conocimiento "aceptado" de la sociedad” (Elder y Cobb 1984, pág. 94) por lo tanto se puede afirmar que por medio de las restricciones ideológicas, la sociedad acepta o no la formulación de política pública.

En el caso del PNPD y el PCV, estas políticas se formularon bajo unos parámetros ideológicos que preponderaban la prevención sobre otro tipo de intervención hacia la delincuencia. Pasin describiría lo anterior de la siguiente manera “la Nueva Prevención, en términos de política criminal, implica la puesta en práctica de recursos extrapenales, es decir recursos que no se refieren a la imposición de una pena en tanto castigo legal, en lo que respecta a la prevención del delito.” (Pasin 2009, pág. 3) Ese esquema denominado la *Nueva Prevención* tenía una gran aceptación social lo cual se puede comprobar ya que a pesar que el PNPD se formulará durante un gobierno de alta controversia como lo fue el de Fernando de la Rúa. Este Plan no se desarticuló durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, lo cual implicó la aceptación social y política de la ideología del Plan a pesar de haber sido formulado durante un gobierno que al final tuvo una baja aprobación por parte de la sociedad y de las fuerzas políticas de Argentina.

Respecto a las restricciones de recursos en las soluciones, estas son explicadas por los autores a partir del hecho de que “las soluciones viables son determinadas por las tecnologías disponibles y por el conocimiento "aceptado” (Elder y Cobb 1984, pág. 95) entendiendo conocimiento aceptado como la conjunción de teorías científicas, prescripciones basadas en ciencia y conocimientos comparativos. En el caso del PCV, este está planteado principalmente a partir de una serie de conocimientos sustraídos principalmente de un enfoque de derechos que se encarga de promover los derechos fundamentales, una perspectiva de las redes sociales que tiene como fin la utilización de la tecnología para operar un problema con varios miembros de la red y un enfoque comunitario que busca una forma particular de acercamiento de la comunidad con las autoridades públicas. (Dirección de Política Criminal 2007, págs. 9-11) De esta manera se puede afirmar que los límites de las soluciones dentro del PCV están delimitados por el conocimiento aceptado que se evidenció en la anterior cita.

Por último, los autores realizan un análisis sobre el flujo de las oportunidades de elección en donde se resalta que “en gran parte la agenda del gobierno está ocupada por compromisos anteriores y por las obligaciones permanentes del estado. Esta situación, combinada con las presiones de los demás problemas, hace que sean muy limitadas las oportunidades para introducir problemas nuevos en la agenda.” (Elder y Cobb 1984, pág. 97)

por lo tanto, dentro del texto se propone la utilización del término “ventanas de las políticas” las cuales se entienden como ocasiones propicias en donde se pueden llevar a cabo ciertas iniciativas durante un corto tiempo, puesto que estas ventanas no permanecen abiertas gran tiempo. (Elder y Cobb 1984, pág. 98)

En el caso del PNPD y el PCV, la ventana de la política que se dio en ese momento se puede visualizar de la siguiente manera;

El Programa Comunidades Vulnerables se crea en octubre de 2001 en el marco del entonces vigente Plan Nacional de Prevención del Delito y en un contexto de reconocimiento público, por parte del Estado Nacional y demás actores políticos, de que la “inseguridad urbana” constituía un “problema grave”. En este sentido, estas políticas públicas (PNPD-PCV) supieron encontrar suelo fértil para su nacimiento y desarrollo tanto en el ascenso de la problemática de la (in)seguridad y en su construcción social como demanda acrítica de la población urbana en la década de los `90, así como en la insistencia y convicción de algunos funcionarios públicos que supieron encontrar en los gobiernos nacional y local (Ciudad de Buenos Aires) de la “Alianza” un espacio propicio para el lanzamiento de las misma. (Pasin 2009, pág. 2)

De esta manera se puede afirmar que estas dos políticas fueron formuladas en un adecuado momento en donde una serie de factores se conjuraron para que el gobierno de ese entonces encontrara apoyo local y regional en la formación de la agenda de ese entonces, en donde se incluía el PCV y el PNPD. Con base en el análisis anterior, se puede profundizar el estudio en otras políticas públicas en contra del COT formuladas durante 2001 y 2013 a partir de los planteamientos de Peter May.

3.3 Las políticas públicas de seguridad en Argentina según los postulados de Peter May

En su texto “Claves para diseñar políticas”, el académico Peter May sintetiza una serie de lineamientos para realizar un adecuado análisis de políticas públicas. De esta manera, May expone una serie de sugerencias para crear diversas opciones de políticas públicas, partiendo del hecho que la formulación de políticas públicas es un proceso creativo de las autoridades públicas; por ello resalta que es una labor compleja que necesita un marco de procedimiento por el cual las instituciones públicas se guíen para un adecuado proceso de formulación. “...para saber qué camino tomar en la elaboración de opciones de políticas es necesario, por un lado, analizar las concepciones erróneas acerca de las opciones de solución a los

problemas de las políticas y, por el otro, revisar los modos incorrectos de elaborar las propuestas alternativas.” (May, 1981, pág. 237) Por lo tanto, se puede clasificar el texto de Peter May como una guía apropiada para realizar un análisis sobre la formulación de políticas públicas de seguridad en contra del COT en Argentina.

Con relación a las concepciones erróneas de las opciones de solución a los problemas de las políticas, Peter May enfatiza en un primer momento que la mala clasificación de los problemas es un error común en el proceso de formulación de políticas públicas y que consiste en “reformular el conjunto de condiciones que se califican como problema de tal modo que éste aparezca como un caso conocido y general.” (May 1981, pág. 239) Dado así, los problemas no se pueden establecer bajo la definición de esquemas rígidos, puesto que de esa manera no se tendría en cuenta varios factores sustanciales para la formulación de políticas públicas.

En un segundo momento, para May aplicar las soluciones ya existentes en la formulación de anteriores políticas públicas tiene como consecuencia la creación de una solución superficial del problema a resolver. En un tercer momento, el autor caracteriza como un error el realizar un análisis del problema de la política pública desde una perspectiva de “arriba hacia abajo” es decir un estudio jerárquico sobre el asunto a resolver en la política pública, que tiene como principal consecuencia ignorar a los actores y las situaciones primarias de las políticas públicas, para evitar este tipo de análisis propone la utilización de un “mapeo retrospectivo”⁶ por el cual se tome en cuenta primordialmente los actores que son inmediatos a las políticas públicas, por ejemplo si se realizara una política pública de educación a los primeros actores que se deberían tener en cuenta serían a los estudiantes y los profesores, sobre los rectores y dueños de las universidades y los colegios.

En el caso de las políticas públicas de seguridad en Argentina y partiendo de los postulados de May, en primer lugar se puede evidenciar que el PNPD y el PCV no tuvieron una mala clasificación del problema, puesto que estas políticas abandonaron el carácter militar y policivo de la lucha en contra de la delincuencia y lo reemplazaron por una solución

⁶ Dentro del texto de May se hace referencia al académico Richard F. Elmore, el cual ha elaborado el enfoque, del "mapeo retrospectivo" (backward mapping), que toma en cuenta, apenas se comienzan a elaborar las opciones de política, los cambios que podrían inducirse en el lugar mismo de la prestación de servicios. (May 1981, pág. 242)

para ese entonces innovadora, como lo fue el carácter preventivo de la lucha en contra del crimen.

La investigadora Julia Pasin, explicaría lo anteriormente descrito de la siguiente manera;

Es necesario apuntar que el Plan Nacional de Prevención del Delito y el Programa Comunidades Vulnerables no respondieron de una manera clásica al populismo punitivo dominante desde la década del '80 en el mundo occidental y con predominancia en América Latina a partir de la década siguiente, sino que se ubicaron en el marco de lo que algunos autores identifican como una innovación y que más claramente debe situarse en la denominada corriente de la Nueva Prevención. (Pasin 2009, pág. 2)

Dado así, estas dos políticas públicas parten del hecho que se tiene que reformular un problema ya existente desde un tiempo atrás como lo son las distintas dinámicas delictivas existentes en el país, entre ellas el COT, a través de una solución innovadora como lo es la prevención.

Por su parte la reforma policial en Buenos Aires de 2004 que dio como principal resultado la creación de la Policía Comunal de Seguridad, responde a la necesidad de descentralizar el ejercicio policial. Para el diputado Ricardo Vago el surgimiento de la Policía Comunal de Seguridad tenía como fin despolitizar los asuntos de seguridad ya que en ciertos casos “algunos jefes políticos locales ejercían (y ejercen) un control informal sobre la policía a través del control de las designaciones en las comisarías de su jurisdicción, cuando no, en los casos más extremos, a través de la participación conjunta en la administración de algunos circuitos ilegales.” (Vago S.F. pág. 2) Sin embargo, el problema de la politización de la policía es un constante problema que se había presentado ya en varias reformas policiales, por lo cual la descentralización de la policía y la creación de un nuevo organismo de seguridad para ser lo que Peter May clasificaría como un atajo en donde se “reformula un conjunto de condiciones que se califican como problema de tal modo que éste aparezca como un caso conocido y general” (May 1981, pág. 239) y de esta manera la descentralización aparece en las reformas policiales de Argentina como una única opción para despolitizar las agencias de seguridad, mientras que en la realidad ha sido una opción utilizada reiteradamente en la formulación de políticas públicas antecesoras a la de 2004.

Respecto al Plan Federal de Prevención Integral de la Drogadependencia y Tráfico Ilícito de Drogas, este fue evaluado por la Auditoría General de la Nación en el 2009. El

informe de esta entidad resaltaría que “el Plan no ha sido concebido como una estrategia global para abordar la problemática de las drogas en el país, dado que el mismo se encuentra orientado básicamente a las acciones que debe desarrollar la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR).” (Auditoria General de la Nación 2009, pág. 1) Esto se clasifica desde los postulados de Peter May como una forma de prescribir acciones “de arriba hacia abajo” puesto que este plan no tiene en cuenta medidas para elaborar políticas en materia de prevención sobre la población en general, sectores de mayor vulnerabilidad, comunidad educativa y ámbitos laborales (Auditoria General de la Nación 2009, pág. 2) lo cual se demuestra como una política pública que no tiene en cuenta los cambios que se puede realizar desde la prestación de servicio que está destinada la política pública.

Por último, el Programa Nacional de Mediación Escolar “se propone el diseño e implementación de proyectos de mediación entre pares, cuyos destinatarios finales son los alumnos” (García S.F. pág. 6) Este propósito lo logra a partir de la capacitación en Herramientas comunicacionales para la resolución de conflictos en el ámbito escolar a la comunidad educativa. Esta política evidencia la utilización del denominado mapeo retrospectivo del autor Richard Elmore, que es mencionado en el texto de May, puesto que esta política es formulada teniendo en cuenta el problema desde el lugar mismo de la prestación de servicios, es decir “un entendimiento del problema y un diagnóstico de los puntos centrales para la formulación de distintas opciones de políticas.” (May 1981, pág. 242) esto se puede contemplar por el hecho que este programa tiene como principales destinatarios a los alumnos por medio de herramientas comunicacionales que determinaran cuales son los factores que conllevan a actitudes violentas entre los estudiantes.

Ahora es necesario tener en cuenta los modos incorrectos de elaborar propuestas alternativas que expone Peter May. En principio en el texto se sintetiza que muchas políticas son elaboradas con el fin de intervenir los factores críticos⁷, según May este un modo

⁷ En políticas públicas, los factores críticos son aquellos que inciden mucho sobre la problemática pero son igualmente incididos, esto hace que dependan de varios actores en el escenario público y que tengan una mayor dificultad para poder cambiar. Mientras que los factores activos son aquellos que tienen mayor grado de incidencia e independencia, y que se perciben con mayor facilidad para realizar cambios durante el proceso de formulación de políticas públicas.

incorrecto de elaborar propuestas de políticas, pues los factores a intervenir deberían ser los más activos, es decir aquellos en donde se tenga un mayor margen de manejo.

Luego, el autor expone que el tener conocimiento del contexto político es fundamental en el proceso de formulación de políticas públicas, pues así se tiene un entendimiento general sobre las variables políticas de la institución encargada de realizar la política pública.

En tercer lugar, se afirma que una adecuada formulación tiene que tener propuestas alternativas para el problema, puesto que para May, no existe una respuesta correcta a un problema sino que existe una conjugación de elementos que son mejores que otras, además que las estrategias que se tienen en cuenta en una política pública, son combinaciones de varios componentes de políticas que contemplan diferentes niveles de las variables de una política (May 1981, pág. 254).

Por último, May expone que el tener conocimiento de los límites de una política pública es una necesidad del analista, pues se tiene que tener en cuenta los recursos disponibles por las instituciones y las organizaciones estatales, con el fin de no pretender hacer políticas que abarquen muchos temas, y debido a su capacidad institucional, no se concentre en el asunto a resolver y exista un trato superficial sobre este.

El análisis de las políticas públicas de seguridad en Argentina durante 2001 y 2013 a partir de lo anteriormente expuesto, evidencia ciertas características particulares de cada una de las intervenciones realizadas por el Estado. En primer lugar, con relación al PNPD, se puede afirmar que esta política interviene en factores más activos que críticos, ya que esta política no actúa sobre cuestiones que a pesar de ser importantes no se tiene un gran margen de manejo, como lo podría ser la búsqueda de los líderes de las organizaciones criminales, sino que este plan interviene en cuestiones tales como la prevención de delitos, el cual es un factor importante y que tiene un gran margen de manejo. Tudela explicaría lo anteriormente descrito a partir del hecho que el “Plan Nacional de Prevención del Delito en su caracterización resulta de interés y presenta una visión más amplia de la seguridad que el enfoque dominante, pues con énfasis en la criminalidad callejera, también asume la

disminución de la sensación de inseguridad y la construcción de un modelo participativo de gestión pública.” (Tudela 2006, pág. 40) La disminución de la sensación de inseguridad y la construcción de un modelo participativo, son lo que Peter May define como “intervenciones factibles” y estas a su vez son de una gran importancia ya que son los elementos básicos para construir opciones de políticas. (May 1981, pág. 248)

Respecto al PCV, esta política es destacada por Tudela como un aporte valioso para la prevención del delito, sin embargo esta política no ha tenido un impacto directo en las practicas policivas y además desde 2001 hasta 2006, no conto con un financiamiento directo (Tudela 2006, pág. 40) Esto se puede explicar ya que en el momento de la formulación de la política pública no se tuvo en cuenta el contexto político, en el cual por un lado trataba de influenciar en un aspecto altamente politizado como lo es la policía y por otro lado no tuvo en cuenta el cambio gubernamental que hubo en el país en el 2001, en donde las fuerzas políticas del kishnerismo se acentuaron en gran parte del territorio argentino. Dentro de los postulados de Peter May, lo anteriormente descrito se puede explicar a través de la carencia de un análisis que “esboce un modelo descriptivo de los factores que ocasionan los problemas y visualice claramente los incentivos que requieren los diferentes actores involucrados (usando el "mapeo retrospectivo"), el análisis se torna más sencillo que si se tiene un conocimiento vago de los problemas y de las posibles medidas a tomar.” (May 2006, pág. 249) En el caso del PCV, se puede afirmar que principalmente no se tuvo en cuenta los incentivos de actores tales como los policías o los políticos que llegaban al poder en 2001.

Por otro lado, la creación de la Policía Comunal de Seguridad se muestra como la combinación de varios componentes, es decir es la conjunción de diferentes niveles de las variables de una política, ya que como lo explica el diputado Vago;

Las Policías Comunales poseen una doble dependencia jerárquica. Orgánicamente, dependen del Ministerio de Seguridad. Funcionalmente, dependen del Municipio. La dependencia orgánica involucra todo lo referido al régimen de ascensos, política salarial, sanciones, formación y capacitación, evaluación del desempeño, estructura organizativa, jerarquías, rangos, etc. Mientras que la dependencia funcional se refiere específicamente a la faz operativa, como el despliegue de los efectivos policiales en el terreno y las prioridades de la acción. (Vago S.F. pág. 6)

Lo anteriormente descrito según los postulados de May, sería entendido como el hecho de que la elaboración de estrategias alternativas en una política pública, no responde a

un simple hecho de reemplazo de los distintos niveles de las variables, sino que se debe tener en cuenta los distintos modos en que los niveles de las variables pueden ser compatibles (May 1981, págs. 251 – 252). Dado así, dos niveles de las variables de la política, como lo son la dependencia orgánica y la dependencia funcional, fueron compatibles entre sí para poder crear una estrategia que tuviera en cuenta ambos tipos de dependencia.

Con relación al Plan Federal de Prevención de la Drogadependencia y del Control del Tráfico Ilícito de Drogas, se puede afirmar que este no tuvo en cuenta la capacidad y los límites institucionales de las entidades encargadas de llevar a cabo dicha política, puesto que “la heterogeneidad en la conformación de las oficinas de drogas provinciales y de sus respectivos representantes ante el **Consejo Federal para la Prevención y Asistencia de las Adicciones y Control del Narcotráfico** torna dificultoso el accionar en conjunto de los niveles nacionales, provinciales y municipales, sumado al hecho que aproximadamente el 50% de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no cuentan con Planes Provinciales de Drogas y Observatorio Provincial de Drogas.” (Auditoria General de la Nación 2009, pág. 2) esto se puede analizar a partir del hecho que aparentemente en la formulación de este plan no se realizó un análisis de los límites cognoscitivos, es decir tener en cuenta la situación de factores tales como la calidad de información disponible o la situación interna de las instituciones públicas, para restringir el número de opciones disponibles en la política pública. (May 1981, pág. 254).

Por último, la ley que reglamenta el Programa Nacional de Mediación Escolar, tiene en cuenta una serie de pautas que se pueden analizar como las estrategias de la política pública, estas son;

- a) Capacitación del personal directivo, docentes y estudiantes en las instituciones educativas de diferentes jurisdicciones.
 - b) Asesoramiento en el diseño del plan de estudios de mediación y otros métodos cooperativos y pacíficos de abordaje de conflictos en el sistema educativo y en todas las carreras de formación docente, incluidas las instancias de actualización docente.
 - c) Definición de requisitos, evaluación y certificación de los mediadores que intervengan en el sistema educativo: adultos, jóvenes y niños.
 - d) Realización de monitoreos sobre el desarrollo, seguimiento y evaluación de la aplicación de las técnicas de resolución pacífica de disputas en el ámbito educativo, así como de los Programas de Alumnos Mediadores e integración en las tareas de seguimiento a los gabinetes psicopedagógicos de los establecimientos educativos en cuestión.
 - e) Promoción y/u organización de encuentros de intercambio entre distintos actores institucionales relacionados con métodos pacíficos y cooperativos de abordaje de conflictos)
- Desarrollo de líneas rectoras de intervención ante conflictos en el sistema educativo. (Honorable Cámara de Diputados de Buenos Aires 2003, págs. 2-3)

La existencia de varias estrategias dentro de la política se puede comprender como la combinación de varios niveles de intervención, el cual se puede determinar como un adecuado modo de formular la política solo si “se procede reiterativamente, intentando nuevas combinaciones de intervención o manipulación, evaluando los resultados de las combinaciones y reformulando las estrategias con base en las evaluaciones.” (May 1981, pág. 252). De esta manera esta política posee las estrategias y las variables suficientes para poder hacer una adecuada conjunción de posibilidades y opciones de la política pública.

CONCLUSIONES

El progresivo aumento del COT en Argentina representó un reto para el Estado durante 2001 y 2013. Esto se debe a la existencia de un complejo sistema delincencial en el país, compuesto por una serie de actores criminales de distinta naturaleza que se benefician de una serie de falencias estatales, como la corrupción estatal y la indiferencia ciudadana. Estas falencias se traducen en una serie de consecuencias y repercusiones tanto económicas como sociales y políticas que se presentan como un obstáculo para la formulación de políticas públicas de seguridad multidimensional.

Esto se demostró ya que el progresivo aumento del COT en Argentina, a través de la expansión de segmentos de distintas cadenas criminales y métodos delictivos no ideológicos, influyó la formulación de políticas públicas en Argentina por medio de la inserción del tema en la agenda pública, el proceso de toma de decisiones por parte de las autoridades públicas y la creación de proyectos o regulaciones respecto al tema, durante 2001 y 2013.

Dado así se comprobó la existencia de un sistema de COT compuesto por una serie de actores que debido a unos determinados factores, desempeñan ciertos papeles dentro de la situación de inseguridad en Argentina propiciada por el COT. De estos actores se puede identificar en primer lugar a los delincuentes que componen grupos criminales, e ingresan a estas organizaciones debido a la descomposición de factores sociales como el trabajo, la educación y la familia.

Un segundo grupo de actores que se identificó es una gran parte de la clase política la cual se caracterizó por dos suposiciones. La primera es que el COT ha sido fundamental para que fuerzas políticas lleguen a puestos gubernamentales y una segunda suposición es que los políticos tienen una actitud pasiva ante el incremento del COT. Un tercer grupo son los funcionarios de la Rama Judicial en Argentina, estos suscitaron un gran interés en la investigación puesto que, a pesar de ser los encargados de impedir la reiteración y la expansión de delitos relacionados con el COT, estas labores se han visto entorpecidas debido a la carencia de recursos por parte de la Rama para desarrollar adecuadamente su misión de

judicializar a los miembros de grupos de COT y por otro lado la constante presencia de violencia en contra de la Rama por parte de grupos al margen de la ley.

Un cuarto actor en el sistema es la ciudadanía, que se caracteriza en el mayor de los casos por una paulatina indiferencia hacia los asuntos que se relacionan con la lucha en contra del COT. Un último grupo de actores son las Organizaciones Internacionales, las cuales se encargan de estipular una serie de parámetros en contra del COT por los cuales los Estados llevan a cabo procesos de formulación de políticas públicas.

Estos actores están interconectados bajo el sistema del COT por medio de un número de métodos delictivos que han evolucionado paulatinamente desde la década de 2000, dentro de estos métodos resaltan tres fenómenos. Por un lado el *tráfico de drogas*, del cual se afirmó que tiene un carácter transnacional debido a la existencia de pistas clandestinas en las provincias de Corrientes y Misiones y por otro lado, la existencia en el país de grupos criminales de otros países, en especial de México y Colombia.

Un segundo crimen que se reseñó en el trabajo fue el *tráfico de armas*, el cual se caracterizó dentro de la investigación por ser un fenómeno que complementa tanto al tráfico de drogas como a la trata de personas, puesto que esta actividad es necesaria para la obtención de armamento de grupos criminales del COT y de esta manera asegurar la consecución de sus objetivos.

Por último, en el trabajo se sintetizó que la *trata de personas* en el caso argentino se caracteriza porque las víctimas de este flagelo son jóvenes mujeres poco escolarizadas y en su mayoría provenientes de Paraguay.

La principal repercusión de los grandes rasgos del sistema del COT descritos anteriormente, fue una serie de debilidades estatales que se presentaron como obstáculos en el momento de la formulación de políticas públicas. Principalmente en la investigación se rastreó por un lado a la corrupción estatal como una deficiencia institucional. Por otro lado se expuso a la indiferencia ciudadana como una deficiencia institucional puesto que el Estado tiene que garantizar una alta legitimidad para evitar que la ciudadanía pierda confianza y credibilidad en el gobierno y con ello no participen en la formulación de políticas públicas de seguridad.

Dado así, la conjunción de estos dos elementos permitió que las organizaciones criminales tengan a favor una serie de diversas condiciones para poder imponer una serie de valores que podrían desplazar paulatinamente al Estado argentino en ciertas partes del territorio. Lo anterior se evidencia con la conformación de una alianza entre Políticos, Pandilleros y Policías, puesto que la consolidación cada vez mayor de esta alianza en las distantes parte del territorio argentino, puede llegar a presentar las condiciones necesarias para que se estipulen operaciones del COT bajo la custodia del gobierno.

Sin embargo, en el presente trabajo se identificaron procesos de formulación de políticas públicas, como el PNPD, el PCV, la creación de la Policía Comunal de Seguridad, la creación de la Policía de Buenos Aires, el Plan Federal de Prevención Integral de la Drogadependencia y Tráfico Ilícito de Drogas y el Programa Nacional de Mediación Escolar. Estas políticas públicas fueron escogidas debido a que dentro de la investigación realizada se presentaban como las que tenían una mayor incidencia en la lucha contra el COT.

Teniendo en cuenta lo anterior, se analizó la formación de la agenda con base en el PNPD y el PCV, a través de los postulados de Charles Elder y Roger Cobb. Se concluyó en primer lugar que el PNPD y el PCV a pesar de que tenían un cierto reconocimiento y apoyo desde las autoridades públicas en un principio, este reconocimiento no se tradujo en la creación de un grupo de interés que tuviera la labor de asegurar ese apoyo durante los siguientes años. Por otro lado, se sintetizó que el problema del PNPD tal como fue definido tenía el fin de resaltar la necesidad de un carácter de interagencialidad y multiagencialidad para resolver el asunto, lo que se presentó como un esfuerzo mancomunado entre varios subsistemas y a su vez como un reto para la formulación de política pública, puesto que no todos los subsistemas operan desde una misma naturaleza.

Por otro lado, a partir de lo descrito en el trabajo se aseguró que por un lado las restricciones ideológicas de las políticas públicas, en general tuvieron una aceptación de la comunidad argentina y de las fuerzas políticas de este país, mientras que las restricciones de recursos de las políticas estaban conformadas por un enfoque de derechos, una perspectiva de redes sociales y un enfoque comunitario. Por último, se enfatizó que estas dos políticas fueron formuladas en un adecuado momento en donde una serie de factores se conjuraron

para que el gobierno argentino de ese entonces encontrara apoyo local y regional en la formación de la agenda de ese entonces, en donde se incluía el PCV y el PNPD

Ahora bien, teniendo en cuenta el análisis realizado de las concepciones erróneas de las opciones de solución a los problemas de las políticas desde la perspectiva de Peter May, se afirmó que el PNPD y el PCV no tuvieron una mala clasificación del problema, puesto que estas políticas abandonaron el carácter militar y policivo de la lucha en contra de la delincuencia y lo reemplazaron por una solución para ese entonces innovadora: el carácter preventivo de la lucha en contra del crimen. También se enfatizó que la creación de la Policía de Buenos Aires y la Policía Comunal de Seguridad fueron planteadas con el fin de descentralizar la policía, esta descentralización aparece en las reformas policiales de Argentina como una única opción para despolitizar las agencias de seguridad, mientras que en la realidad ha sido una opción utilizada reiteradamente en la formulación de políticas públicas antecesoras a la de 2004, con la cual se dio la creación de las Policías mencionadas.

Además se resaltó que el Plan Federal de Prevención Integral de la Drogadependencia y Tráfico Ilícito de Drogas no tiene en cuenta los cambios que se puede realizar desde la prestación de servicio que está destinada la política pública, por lo tanto se puede definir como una política que ha sido formulada desde “arriba hacia abajo”. Mientras que el Programa Nacional de Mediación Escolar evidencia la utilización del denominado mapeo retrospectivo, puesto que esta política es formulada teniendo en cuenta el problema desde el lugar mismo de la prestación de servicios.

Respecto a los modos incorrectos de elaborar propuestas alternativas que expone Peter May se afirmó una serie de aclaraciones respecto al estudio de caso del trabajo. En primer lugar, con relación al PNPD, se puede afirmar que esta política interviene en factores más activos que críticos, ya que esta política no actúa sobre cuestiones que a pesar de ser importantes no se tiene un gran margen de manejo, como lo podría ser la búsqueda de los líderes de las organizaciones criminales, sino que este plan interviene en cuestiones tales como la prevención de delitos, el cual es un factor importante y que tiene un gran margen de manejo. En segundo lugar, en el caso del PCV no se tuvo en cuenta los incentivos de actores tales como los policías o los políticos que llegaban al poder en 2001. En tercer lugar, respecto a la creación de la Policía Comunal de Seguridad se explicó que los dos niveles de las

variables de la política, como lo son la dependencia orgánica y la dependencia funcional, fueron compatibles entre sí para poder crear una estrategia que tuviera en cuenta ambos tipos de dependencia.

Además se resaltó que el Plan Federal de Prevención de la Drogadependencia y del Control del Tráfico Ilícito de Drogas, no tuvo en cuenta la capacidad y los límites institucionales de las entidades encargadas de llevar a cabo dicha política. Por último se concluyó que el Programa Nacional de Mediación Escolar posee las estrategias y las variables suficientes para poder hacer una adecuada conjunción de posibilidades y opciones de la política pública.

Bibliografía

Capítulos o artículos en libro

- Ciafardini, M. (2004). El plan de prevención del delito urbano en Argentina. En *Memoria del proyecto Política Pública de Seguridad Ciudadana. Primera fase*. (págs. 145-149). Ecuador: FLACSO, primera edición.
- Elder, C., Cobb, R. (1984). Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos. En *Problemas públicos y agenda de gobierno* (págs. 77 – 104). México: Miguel Ángel Porrúa grupo editorial, primera edición.
- García, V. (2012). Violencia y tráfico armas pequeñas y ligeras en el Cono Sur. En *El prisma de las seguridades en América Latina* (págs. 217– 236). Argentina: CLACSO, primera edición.
- May, P. (1981). Claves para diseñar opciones de políticas. En *Problemas públicos y agenda de gobierno* (págs. 235 – 256). México: Miguel Ángel Porrúa grupo editorial, primera edición.

Artículos en publicaciones periódicas académicas

- Chabat, J (2010). El Estado y el crimen organizado transnacional: amenaza global, respuestas nacionales. *Istor: revista de historia internacional*, 11(42), 3-14.
- Elliott, L (2007). Transnational environmental crime in the Asia Pacific: an ‘un(der)securitized’ security problem? *The Pacific Review*, 4 (20), 499-522.
- Velasquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Desafíos* (20), 149-187.

Artículos en publicaciones periódicas no académicas

- Ceballos, J., Quesada, L. (2010, 24 de junio). Nuevos esfuerzos en la lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo. *CARI*. Disponible en: <http://www.cari.org.ar/recursos/cronicas/amenazas24-06-10.html>
- Córdoba: negocios entre narcos y policías, grabados en video. (2013, 6 de septiembre). Infojus. Disponible en: <http://infojusnoticias.gov.ar/provinciales/cordoba-negocios-entre-narcosy-policias-grabados-en-video-522.html>
- Di Marco, L. (2013, 27 de octubre). Alberto Fohrig: “Hay actores políticos cómplices del narcotráfico y ninguna iniciativa para enfrentarlo”. *La Nación*. Disponible en:

<http://www.lanacion.com.ar/1632442-alberto-fhrig-hay-actores-politicos-complices-delnarcotrafico-y-ninguna-iniciativa-para-enfrentarlo>

Granda, D. (2012, 1 de febrero). Como el narcotráfico buscó someter a la justicia argentina. *La Nación*. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1444861-como-el-narcotrafico-busco-someter-a-la-justicia-argentina>

Hugo Tognoli, el ex jefe de la policía santafesina, ira a juicio oral. (2014, 9 de junio). *Infojus*. Disponible en: <http://www.infojusnoticias.gov.ar/nacionales/hugo-tognoli-el-ex-jefe-de-la-policiasantafesina-ira-a-juicio-oral-4381.html>

Kollmann, R. (2012, 19 de octubre). Cuando las sospechas apuntan a los uniformes. *Página 12*. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-205943-2012-10-19.html>

La OEA aprobó una estrategia global contra el crimen organizado. (2011, 8 de junio). *Infobae*. Disponible en: <http://www.infobae.com/2011/06/08/1026723-la-oea-aprobo-una-estrategia-global-contra-el-crimen-organizado>

Toklatián, J. (2011, 15 de enero). El desafío del crimen organizado. *La Nación*. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1341751-el-desafio-del-crimen-organizado>

Otros documentos

Auditoría General de la Nación. (2009) Ficha del informe a la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SE.DRO.NAR.).

Corporación Latinobarometro (2013) Informe 2013.

De Simeone, M (2014) Crimen Organizado en Argentina. Escrito para la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia.

Derghougassian, K (2012) Under (loose) control: drug trafficking in Argentina. Escrito para el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de San Andrés.

Derghougassian, K., Varone, P (2009) El crimen organizado en el cono sur. Un mapeo de las transacciones ilícitas en Argentina, Uruguay, Paraguay y Chile. Escrito para el Anuario 2009 de Seguridad región en América latina y el Caribe.

Dirección Nacional de Política Criminal (2007) Plan Nacional de Prevención del Delito. Programa Comunidades Vulnerables.

Emmerich, N. (s.f.). Indicadores de crimen organizado a nivel municipal. Estudio conceptual y marcadores prácticos. Ponencia realizada para la Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria.

- Farah, D (2013) Volviendo al futuro. Escrito para International Assessment and Strategy Center.
- García, M (s.f). Taller de difusión del Programa Nacional de Mediación Escolar. Escrito para el Ministerio de Educación de la Nación Argentina.
- Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires (2003). Proyecto de ley 13-14D13180.
- Ministerio de Educación de la Nación Argentina (2003). Programa Nacional de Mediación Escolar [Web Log Post] Disponible en: <http://portal.educacion.gov.ar/?p=264>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2004). Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos.
- Organización de Estados Americanos (OEA) (2012). Mecanismo de Evaluación Multilateral. [Web Log Post] Disponible en: http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/mem/about/default_spa.asp
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2008). Estudio exploratorio sobre la trata de personas con fines de explotación sexual en Argentina, Chile y Uruguay.
- Pasin, J (2009) Complejo tutelar y prevención social del delito. Rupturas y continuidades. Escrito para el Observatorio de adolescentes y Jóvenes y Grupo de Estudios sobre Sistema Penal y Derechos Humanos.
- Prieto, C (2013) Las BACRIM y el crimen organizado en Colombia. Escrito para el observatorio de Crimen Organizado y Gobernanza Democrática en América Latina y el Caribe.
- Rodríguez, M (2002) La transparencia en el poder judicial de Argentina. Escrito para seminarios en México.
- Rowland, M (1998) Visión contemporánea de la corrupción. Escrito para la Fundación Esquel.
- Saín, M (2004) Un Estado fallido ante las nuevas problemáticas delictivas. El caso argentino. Escrito para el departamento de investigación de la Universidad de Belgrano.
- Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR) (2011). Tendencia en el Consumo de Sustancias Psicoactivas en Argentina 2004-2010: Población de 16 a 65 Años.
- Transparencia Internacional (2013). Argentina [Web log post]. Disponible en: <http://www.transparency.org/gcb2013/country?country=argentina>
- Tudela, P (2006). Informe “Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana – ARGENTINA”. Guía para la Evaluación del Sector de Seguridad Ciudadana BID-RE1/SO1 Estudio

Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana. Los casos de Argentina, Chile y Uruguay.
Escrito para el Banco Interamericano de Desarrollo.

Vago, R. (s.f.). El Sistema de Seguridad en la Argentina: Nación, Provincia y Municipios.
Escrito para el centro de articulación y fortalecimiento legislativo.