

Plan Bandera

Respuesta estatal al crimen organizado
híbrido en Rosario, Argentina

Patricio Maffei Gaido

ÁREA TEMÁTICA

Instituciones, seguridad y políticas públicas

VERSIÓN

1.0 · Octubre de 2026

PUBLICADO EN

maffeigaido.com

Resumen

El trabajo analiza el Plan Bandera como caso de coordinación estatal ante redes criminales en Rosario. Utiliza anuncios, normas y estadísticas oficiales para reconstruir su trayectoria entre diciembre de 2023 y 2025, con una nota institucional de enero de 2026. La categoría de hibridez se emplea como pregunta sobre la combinación de repertorios, sin equiparar automáticamente crimen organizado, insurgencia y terrorismo. El análisis distingue actividades operativas, cambios descriptivos y atribución causal. La disminución de homicidios de 2024 es relevante, pero no permite estimar por sí sola el efecto del plan. Se proponen criterios de seguimiento sobre violencia, investigaciones, capacidades institucionales y controles. El estudio no constituye una auditoría ni una evaluación causal y utiliza información pública.

PALABRAS CLAVE

Plan Bandera · Rosario · crimen organizado · coordinación estatal · evaluación

FICHA EDITORIAL

AUTOR	Patricio Maffei Gaido
TIPO	Working Paper 02
LÍNEA DE INVESTIGACIÓN	Instituciones, seguridad y políticas públicas
VERSIÓN Y FECHA	1.0 · Octubre de 2026
ESTADO	Publicado en este sitio. Sin evaluación externa por pares.
URL PERMANENTE	https://maffeigaido.com/es/writing/plan-bandera-crimen-organizado-rosario/
CITA SUGERIDA	Maffei Gaido, P. (2026). Plan Bandera: respuesta estatal al crimen organizado híbrido en Rosario, Argentina (Working Paper 02, versión 1.0). https://maffeigaido.com/es/writing/plan-bandera-crimen-organizado-rosario/
NOTA EDITORIAL	Documento de trabajo de autor, sin revisión externa por pares. Las opiniones son personales. El análisis se basa en información pública y no constituye asesoramiento jurídico ni una evaluación causal del programa.
DERECHOS	© 2026 Patricio Maffei Gaido. Todos los derechos reservados. La reserva se aplica al contenido propio del autor. Las citas y los materiales de terceros conservan los derechos de sus titulares. Cualquier reproducción fuera de los usos permitidos por la legislación aplicable requiere autorización del titular correspondiente.

1. Pregunta, enfoque y alcance

El Plan Bandera ofrece un caso para examinar cómo se organiza una respuesta estatal ante redes criminales capaces de combinar mercados ilegales, violencia, intimidación y vínculos institucionales. La pregunta de este trabajo es qué aporta la coordinación entre jurisdicciones y qué condiciones se necesitan para evaluar sus resultados más allá de los anuncios y los indicadores operativos.

El calificativo «híbrido» se utiliza como una propuesta analítica sobre la combinación de repertorios. No designa jurídicamente a las organizaciones, no demuestra que todos sus integrantes actúen de la misma manera y no equipara de forma automática el crimen organizado con una insurgencia o con el terrorismo. La pertinencia de cada comparación debe establecerse mediante evidencia del caso.

El uso de la noción de amenaza híbrida en estudios del crimen organizado, como el de Cuervo Ceballos (2018) sobre la Triple Frontera, proporciona un antecedente para formular preguntas. Sin embargo, Rosario y la Triple Frontera son configuraciones diferentes. Una categoría no debe trasladarse como si probara, por sí sola, capacidades o relaciones concretas de las redes rosarinas.

El análisis se basa en documentos públicos: anuncios ministeriales, normas y registros oficiales de homicidios. El período principal comprende el lanzamiento de diciembre de 2023 y los años 2024 y 2025. Se incorpora una nota sobre la reorganización institucional de enero de 2026. Las fuentes operativas del propio gobierno se identifican como tales, y las series estadísticas se leen según su cobertura y fecha de elaboración.

Este diseño permite reconstruir objetivos, instrumentos y variaciones descriptivas. No constituye una evaluación causal del plan. Tampoco contiene información reservada, entrevistas a operadores ni una reconstrucción judicial de todas las organizaciones. Las recomendaciones se presentan como propuestas de análisis institucional, no como afirmaciones de medidas ya implementadas.

2. Un problema de redes e instituciones

Escalas que deben distinguirse

La ciudad de Rosario, el departamento Rosario y el área metropolitana no son unidades intercambiables. Un dato de homicidios referido al departamento no debe presentarse como si correspondiera exclusivamente a la ciudad. La misma cautela se aplica a operaciones cuyo alcance puede ser provincial o federal.

Las redes criminales pueden vincular territorios, mercados y personas mediante funciones diferentes. Analizar una estructura exige distinguir quién ejerce violencia, quién participa en transacciones, quién administra recursos y quién proporciona apoyo. La pertenencia atribuida a una red no reemplaza la prueba de una conducta ni permite imputar indiscriminadamente los actos de otras personas.

Una respuesta estatal tiene que atender tanto a la protección inmediata de la población como a los mecanismos que permiten sostener actividades ilegales. La presencia territorial puede reducir oportunidades de violencia en un lugar, mientras las investigaciones judiciales y patrimoniales se ocupan de relaciones menos visibles. Ambas tareas requieren criterios de coordinación, pero sus resultados se miden de manera diferente.

Utilidad y límites del concepto de hibridez

La noción de hibridez puede ayudar a preguntar cómo se combinan violencia visible, amenaza, adaptación organizativa y aprovechamiento de fallas institucionales. Su valor está en orientar una investigación sobre esa combinación, no en convertir cualquier delito grave en una categoría excepcional.

El concepto pierde precisión si se utiliza para atribuir capacidades tecnológicas, conexiones internacionales o estrategias políticas sin evidencia. En este trabajo no se adjudican ataques a organizaciones específicas sin una fuente judicial pertinente. Tampoco se presume una relación determinada entre cada mercado local y las rutas internacionales de tráfico.

El análisis institucional debe evitar una consecuencia circular: describir una amenaza como extraordinaria para justificar instrumentos extraordinarios y

luego presentar su uso como prueba de que la amenaza era tal. La evidencia sobre redes, conductas y efectos debe conservar su independencia respecto de la retórica de la intervención.

3. Trayectoria del Plan Bandera

Lanzamiento e implementación

El Ministerio de Seguridad anunció el Plan Bandera el 18 de diciembre de 2023. La comunicación oficial lo presentó como una intervención coordinada con Santa Fe, que incluía participación de fuerzas federales, apoyo tecnológico, medidas penitenciarias y mecanismos de denuncia. Un balance ministerial posterior situó el inicio operativo el 2 de enero de 2024 (Ministerio de Seguridad de la Nación, 2023, 2024).

La diferencia entre anuncio e inicio importa para construir una cronología y seleccionar períodos de comparación. Un balance de un año completo no puede atribuir al programa todos los acontecimientos anteriores al inicio de sus operaciones. También debe distinguir las medidas anunciadas de aquellas cuya ejecución está documentada.

Los primeros balances públicos subrayaron la cooperación y la reducción de violencia. Se trata de comunicaciones de una autoridad responsable del programa. Son fuentes pertinentes para conocer cómo define sus objetivos y resultados, pero sus interpretaciones no reemplazan una evaluación independiente.

Segunda etapa y marco normativo

El 3 de abril de 2025 se anunció una segunda etapa, vinculada a la Ley 27.786 y a nuevas herramientas para actuar contra organizaciones criminales. El comunicado también anticipó la utilización del régimen de zona sujeta a investigación especial (Ministerio de Seguridad Nacional, 2025). Un anuncio de aplicación futura debe distinguirse de una declaración judicial efectiva.

La Ley 27.786 fue sancionada el 20 de febrero de 2025 y publicada el 10 de marzo. Regula organizaciones criminales y un procedimiento para declarar zonas sujetas

a investigación especial, con intervención judicial. Las facultades previstas dependen de los supuestos y controles de la norma; no son poderes generales aplicables en cualquier lugar (Congreso de la Nación Argentina, 2025).

La modificación penal distingue la participación o colaboración en determinadas organizaciones de los delitos que cada integrante comete. No corresponde resumirla como responsabilidad automática por todos los hechos de todos los miembros. La aplicación a personas y conductas concretas exige interpretación y decisión judicial. Esta síntesis no sustituye el análisis jurídico de un expediente.

Reorganización de enero de 2026

La Resolución 4/2026 del Ministerio de Seguridad Nacional, fechada el 5 de enero y publicada el 7 de enero de 2026, disolvió el Grupo Especial Antinarcotráfico Rosario creado por la Resolución 360/2024 y dispuso la reasignación de sus integrantes. Sus fundamentos mantuvieron al Plan Bandera dentro de la organización de la respuesta federal (Ministerio de Seguridad Nacional, 2026).

Por tanto, la disolución de ese grupo no debe presentarse como cancelación del plan. Sí muestra que una intervención puede continuar mientras cambia su arquitectura de personal y coordinación. Evaluar esa continuidad requiere seguir funciones, responsabilidades y capacidades, además de los nombres de los dispositivos.

4. Componentes de la respuesta y preguntas de evaluación

Coordinación y presencia territorial

La coordinación entre autoridades nacionales y provinciales constituye un componente central de la presentación pública del plan. Su utilidad depende de que exista una distribución clara de tareas, intercambio de información pertinente y capacidad para actuar sin duplicaciones o vacíos de responsabilidad.

La presencia de fuerzas puede proteger espacios y mejorar una respuesta inmediata. Sin embargo, cantidad de efectivos y cantidad de controles son medidas de

actividad. Para evaluar sus efectos deben relacionarse con cobertura, continuidad, incidentes, respuesta a denuncias y resultados judiciales. Un despliegue visible no demuestra por sí mismo que se haya desarticulado una red.

Investigaciones y capacidades judiciales

Los procedimientos policiales deben conectarse con investigaciones que identifiquen conductas, relaciones y activos. Una detención no equivale a una condena y un decomiso no mide por sí solo la reducción de un mercado. Por ello, las estadísticas operativas necesitan seguimiento de los casos, sin anticipar culpabilidad.

La dimensión financiera es una línea de trabajo que conviene fortalecer y evaluar. Como propuesta, implica relacionar información patrimonial, transacciones y evidencia judicial mediante canales institucionales adecuados. No se afirma aquí que el Plan Bandera haya producido un resultado financiero específico para el cual no se dispone de documentación verificable.

La especialización tampoco elimina la necesidad de supervisión. Las herramientas de investigación deben tener propósitos definidos, responsabilidades y controles. La cooperación entre organismos resulta más sostenible cuando está documentada y puede revisarse, en lugar de depender exclusivamente de acuerdos personales.

Ámbito penitenciario

El control de comunicaciones ilícitas desde establecimientos penitenciarios fue parte de los objetivos anunciados. Para estudiarlo hay que distinguir medidas de seguridad, resultados verificables y garantías de las personas detenidas. La existencia de restricciones no demuestra por sí sola que se haya interrumpido una cadena de mando criminal.

Una evaluación debería considerar procedimientos autorizados, supervisión judicial, acceso a defensa y condiciones de detención, junto con evidencia sobre comunicaciones ilegales. Esta perspectiva no propone incomunicación indefinida o indiscriminada: plantea que la eficacia y la legalidad deben examinarse como dimensiones del mismo instrumento.

Tecnología como capacidad propuesta

El uso de información puede ayudar a detectar patrones y coordinar recursos. No obstante, este trabajo no presenta como hechos implementados sistemas de inteligencia artificial, sensores fronterizos o barreras físicas cuya incorporación al Plan Bandera no está acreditada en las fuentes utilizadas.

Como propuesta, cualquier herramienta tecnológica requiere datos adecuados, un problema definido y criterios para evaluar su aporte. Su adopción debería considerar costos, errores, seguridad de la información y límites de acceso. Un tablero o un algoritmo no sustituye la investigación ni resuelve una falta de coordinación por su sola existencia.

5. Resultados descriptivos y límites de atribución

Homicidios: una disminución importante en 2024

El informe anual de 2024 del Observatorio de Seguridad Pública y del Ministerio Público de la Acusación de Santa Fe registra, para el departamento Rosario, 290 víctimas en 2022, 261 en 2023 y 90 en 2024. En esa edición de la serie, la disminución de 2024 respecto de 2023 es aproximadamente 65,5 % (OSP y MPA, 2025).

Tabla 1. Víctimas de homicidios dolosos en el departamento Rosario

Año	Víctimas	Cobertura de la cifra
2022	290	Departamento Rosario
2023	261	Departamento Rosario
2024	90	Departamento Rosario

Fuente: OSP y MPA (2025), informe anual de homicidios de 2024. Se utiliza una misma edición de la serie. Los registros pueden ser revisados en publicaciones posteriores.

La infografía de diciembre de 2025 informa un acumulado de 115 víctimas para ese año (OSP, 2026). Es una publicación posterior y se presenta aquí como actualización separada. No se calcula una variación porcentual entre ediciones sin verificar antes las eventuales revisiones de la serie histórica.

La caída de 2024 es un cambio descriptivo relevante, pero no identifica cuánto corresponde al Plan Bandera. Pueden concurrir intervenciones provinciales,

dinámicas de las redes, cambios penitenciarios u otros procesos. Para estimar un efecto causal se necesita un diseño que construya una comparación defendible y examine explicaciones alternativas.

La cifra anual tampoco describe toda la violencia. Debe complementarse con información territorial, características de las víctimas y hechos, lesiones, amenazas y otros indicadores. Una reducción del total puede coexistir con concentraciones de riesgo o desplazamientos que el agregado no permite observar.

Actividad operativa: qué se informó y cuándo

El comunicado ministerial del 3 de abril de 2025 informó, para lo transcurrido de 2025, 1.390 procedimientos, 1.273 personas detenidas, más de una tonelada de drogas —incluidos 750 kg de cocaína— y más de 55.000 unidades de drogas sintéticas. Estas cifras son atribuidas a esa comunicación oficial; no se trasladan al balance de 2024 ni se presentan como una auditoría independiente (Ministerio de Seguridad Nacional, 2025).

Los registros operativos muestran actividad. Su interpretación exige definiciones: qué se cuenta como procedimiento, qué territorio comprende el registro y cómo se evitan duplicaciones. Para relacionarlos con efectos sobre una organización se necesitan resultados posteriores, como avance de causas, identificación de funciones y decisiones sobre activos.

No puede deducirse de esas cifras una caída específica de exportaciones ilegales, la eliminación de la mayoría de las redes o una mejora permanente. Cada afirmación requeriría evidencia adicional y una medida apropiada. La evaluación debe conservar la diferencia entre recursos movilizados, actividades realizadas y cambios en el problema.

Un esquema de evaluación más completo

La continuidad del seguimiento debería separar al menos cuatro dimensiones: violencia y victimización; funcionamiento de investigaciones; capacidades de coordinación; y costos y efectos no deseados de la intervención. Esta distinción evita evaluar una política exclusivamente mediante el indicador en el que obtiene un resultado favorable.

Para las series temporales conviene publicar definiciones, cobertura, revisiones y fechas de corte. Las comparaciones deben utilizar períodos equivalentes. Cuando se presenten tasas, es necesario informar el denominador y la unidad territorial. Para una evaluación causal pueden explorarse comparaciones territoriales o temporales, siempre que la disponibilidad de datos y los supuestos del diseño lo permitan.

Los cambios en las redes requieren otro tipo de evidencia. La persistencia de un mercado no se mide sólo por homicidios, y la ausencia de un ataque visible no demuestra pérdida de capacidad. Investigación judicial, registros patrimoniales y análisis territorial pueden aportar piezas diferentes, con sus propias limitaciones.

6. Líneas de fortalecimiento institucional

La primera prioridad propuesta es sostener una coordinación verificable. Deben documentarse responsabilidades, canales de intercambio y mecanismos para resolver desacuerdos. Las reorganizaciones de personal han de evaluarse por su efecto sobre capacidades y continuidad, no únicamente por sus anuncios.

Una segunda línea es conectar intervención territorial, investigación y seguimiento judicial. Para ello resulta útil construir indicadores que acompañen los casos y distingan etapas procesales. El trabajo sobre activos y apoyos organizativos debe conservar la exigencia de prueba individualizada, evitando equiparar proximidad social o territorial con participación criminal.

Una tercera línea es planificar la transferencia y permanencia de capacidades. La reducción de violencia debe acompañarse de instituciones capaces de sostener protección, atención a denuncias y acceso a justicia. El retiro o la modificación de un dispositivo requiere criterios de transición y seguimiento, en vez de depender de una meta aislada de corto plazo.

La prevención social constituye una dimensión complementaria. Las intervenciones de seguridad no reemplazan políticas educativas, laborales, sanitarias y de protección comunitaria. Articularlas exige objetivos y responsabilidades

concretos; no basta con añadir una referencia general a lo social al final de un balance operativo.

La tecnología debe incorporarse sólo cuando responda a una necesidad y pueda evaluarse. Se propone definir fuentes de datos, reglas de acceso, trazabilidad de decisiones y revisión de errores antes de ampliar su uso. Estas condiciones permiten que la información apoye una capacidad institucional en lugar de convertirse en una promesa de solución automática.

Por último, la comunicación pública debería separar avances, incertidumbres y límites. Publicar datos comparables, reconocer revisiones y atribuir las cifras a su fuente mejora la evaluación. También permite debatir resultados sin confundir una disminución observada con una atribución causal demostrada.

7. Conclusiones

El Plan Bandera permite estudiar una respuesta que combina coordinación interjurisdiccional, intervención territorial y herramientas contra organizaciones criminales. La reducción de homicidios registrada en 2024 constituye un resultado descriptivo importante. Sin embargo, ese cambio no prueba por sí solo un efecto causal del plan ni la desarticulación permanente de las redes.

La categoría de hibridez resulta útil si orienta preguntas sobre la combinación de repertorios y conserva sus límites. Se vuelve menos útil cuando reemplaza la prueba de capacidades concretas o justifica excepcionalidad sin examen. La respuesta estatal debe evaluarse mediante evidencia sobre protección, investigaciones, continuidad institucional y controles.

El desafío de mediano plazo es convertir una intervención en capacidades sostenibles y revisables. El seguimiento de violencia, causas judiciales, activos y condiciones territoriales permitiría evaluar esa transformación. Este trabajo propone ese marco y sus preguntas; no presenta una auditoría ni un balance definitivo de eficacia.

Referencias

- Congreso de la Nación Argentina. (2025). Ley 27.786: Organizaciones criminales. Sancionada el 20 de febrero de 2025; publicada el 10 de marzo de 2025. [Fuente en línea](#)
- Cuervo Ceballos, G. (2018). El crimen organizado transnacional como una amenaza híbrida para la Triple Frontera (Argentina, Paraguay y Brasil). *Revista Científica General José María Córdova*, 16(23), 43–61. <https://doi.org/10.21830/19006586.304>
- Ministerio de Seguridad de la Nación. (2023, 18 de diciembre). La ministra Bullrich presenta el Plan Bandera para recuperar la provincia de Santa Fe. [Fuente en línea](#)
- Ministerio de Seguridad de la Nación. (2024, 29 de febrero). A dos meses del lanzamiento del Plan Bandera, la ministra Bullrich brindó detalles de los resultados en la lucha contra el narcotráfico. [Fuente en línea](#)
- Ministerio de Seguridad Nacional. (2025, 3 de abril). Con la puesta en marcha de la Ley Antimafias, Bullrich anunció en Rosario la segunda etapa del Plan Bandera. [Fuente en línea](#)
- Ministerio de Seguridad Nacional. (2026). Resolución 4/2026. [Fuente en línea](#)
- Observatorio de Seguridad Pública y Ministerio Público de la Acusación de Santa Fe [OSP y MPA]. (2025). Informe anual de homicidios: provincia de Santa Fe, enero–diciembre de 2024. [Fuente en línea](#)
- Observatorio de Seguridad Pública de Santa Fe [OSP]. (2026). Infografía sobre homicidios dolosos en el departamento Rosario: diciembre de 2025. [Fuente en línea](#)