



# **Notas sobre la institucionalidad gubernamental en seguridad pública Deficiencias y perspectivas en el caso argentino**

**Marcelo Fabián Sain**

*NOTA: Ponencia presentada en el Seminario Regional "Institucionalidad pública en ámbito de la seguridad ciudadana: experiencias de gobierno en los países del Cono Sur", organizado por la Friedrich Ebert (FES-Chile), y llevado a cabo en Santiago, Chile, los días 20 y 21 de julio de 2006.*

## 1) Notas conceptuales sobre las políticas y el gobierno de la seguridad pública.

La Argentina, al igual que la mayoría de los países de América Latina, cuenta con un sistema de seguridad pública tradicional, particularmente, en todo lo atinente al gobierno del mismo.

El *gobierno de la seguridad* comprende al conjunto de estructuras y procesos institucionales abocados a la formulación, implementación y control de las políticas y estrategias de seguridad pública así como a la dirección y administración del sistema institucional mediante el cual se lleva a cabo ello.

Una *política de seguridad pública* es el conjunto de *intervenciones públicas* llevadas a cabo por diferentes *actores estatales y sociales –públicos o privados-* a los efectos específicos de abordar y resolver aquellos *riesgos y conflictos*<sup>1</sup> -concretos o previsibles- de carácter *violento y/o delictivo*<sup>2</sup> que lesionen los derechos y libertades de

---

<sup>1</sup> En la vida social, un *conflicto* constituye un fenómeno social que se desarrolla en el marco de un *proceso de interacción* articulado sobre la base de un *enfrentamiento, disputa o contienda* entre actores sociales –personas, grupos, organizaciones o colectividades- que intervienen en dicho proceso en función de *preservar* ciertos bienes, relaciones o situaciones preexistentes o, por el contrario, en función de *producir* un nuevo conjunto de bienes y relaciones o de *crear* una nueva situación social. De este modo, un *conflicto* es siempre un *proceso* debido a que, si bien se puede expresar a través de acciones, eventos u acontecimientos puntuales, se desenvuelve en el marco de una *trama o sucesión de hechos e interacciones sociales concatenadas* cuya manifestación global, como se dijo, refleja un enfrentamiento, disputa o contienda entre los actores protagonistas. Según las formas o medios a través de los cuales se manifiesta y canaliza predominantemente una interacción conflictiva, ésta puede adquirir el carácter de pacífica o violenta. Cuando las formas o medios típicos del enfrentamiento o contienda que priman en una interacción conflictiva implica alguna modalidad de agresión violenta contra otras personas, grupos, organizaciones y colectividades, esto es, una modalidad de embestida o acometimiento producido mediante la utilización de medios coercitivos extraordinarios en cuanto a su intensidad y tipo y que, además, dicha acción no tiene en cuenta las intenciones o preferencias del actor social victimizado, estamos ante la presencia de un *conflicto violento*. La *interacción social violenta* se consume contra la voluntad de quienes la sufren directa o indirectamente y su particularidad está dada por detentar un componente físico y/o psíquico esencial dado por los daños o lesiones tangibles producidas sobre personas y cosas y por su concomitante impacto psíquico.

<sup>2</sup> Algunos conflictos sociales adquieren la impronta de *delitos* o, mejor, se expresan a través de *hechos delictivos*. Ahora bien, lo que en determinada sociedad se denomina *delito* resulta de un complejo proceso social que siempre se inscribe en el marco de un determinado conflicto social. El delito refleja o expresa alguna forma de conflicto social, y, como tal, su producción por parte de los actores sociales es siempre histórica, vale decir, tiene sentido en un tiempo y en un lugar. Toda sociedad construye una noción de *delito* a partir de la clasificación, distinción e identificación –cultural y jurídica- de aquellas *acciones sociales* no-deseadas y prohibidas que son consideradas generadora de algún tipo de *daño o lesión* sobre personas, grupos, organizaciones o colectividades. Ese daño o lesión puede significar un perjuicio violatorio de un conjunto de condiciones constitutivas de las personas tales como la vida, la libertad individual y social, la integridad física o sexual, el honor, la privacidad o la propiedad de las mismas. También puede cercenar ciertas condiciones colectivas como la seguridad pública y el orden público, los poderes públicos y el orden constitucional, la administración pública, la fe pública, la salud pública o diferentes aspectos de la vida social y económica. En razón de ello, dichas acciones poseen una impronta socialmente *reprochable*, es decir, constituye una acción jurídicamente reprobable y, por ende, *ilícita*. Ahora bien, la determinación de lo *delictivo* resulta de una operación simbólica y convencional de distinción y diferenciación o, dicho de otro modo, deriva de una *construcción conceptual y jurídica*. Lo que en determinada sociedad o momento histórico es conceptualizado y tipificado como delictivo, no necesariamente lo es en otro contexto social o temporal. Lo delictivo resulta, así, de una conceptualización jurídica mediante la cual se tipifica un conjunto de acciones violatorias del orden jurídico y que, en tanto disvaliosas y reprobables, son pasibles de una cierta *punición institucional*, siempre que se compruebe fehacientemente que el hecho ha importado la infracción de una norma y que dicha infracción no está legalmente autorizada. Como ya se dijo, el carácter social del proceso de *criminalización* de determinados comportamientos está justamente ratificado por el hecho de que dicho proceso no solamente supone la calificación de determinadas acciones como delictivas a través de la elaboración y sanción de la *ley penal –criminalización primaria-* sino también la identificación de una *persona concreta* como infractor de la ley penal y el establecimiento de una cierta punición –*criminalización secundaria*-. De este modo, el *delito* es un producto social y cultural que sólo en su expresión positiva y formal configura una infracción del orden jurídico merecedora de una *pena*, siempre que el carácter dañoso del mismo esté estrictamente dado por la lesión de un bien jurídicamente regulado, es decir, por la lesión de un interés social jurídicamente protegido. En este contexto, *el delito o el acto delictivo es la acción de violar las leyes penales*.

las personas en un determinado ámbito espacio-temporal. Se trata, pues, de una *política de gestión de determinada conflictividad social*, esto es, de aquella conflictividad que se manifiesta en *hechos de violencia y/o en acciones delictivas*, todo ello mediante la *prevención, conjuración e investigación administrativa* de los mismos y/o la *persecución penal* los responsables de éstos últimos, es decir, de los delitos.<sup>3</sup>

En este marco, toda *política de seguridad pública* se estructura sobre la base de tres componentes fundamentales, a saber:

1. La elaboración y actualización permanente de un *cuadro de situación de la violencia y el delito* de la jurisdicción que permita conocer y tener una comprensión -estratégica y táctica- del conjunto de problemáticas que serán el objeto de las labores de prevención, conjuración o persecución penal propias del sistema de seguridad pública, ya sea en sus dimensiones *objetivas* como en las *subjetivas*.
2. El desenvolvimiento de una *estrategia institucional* asentada en la elaboración de un *diagnóstico institucional* acerca del estado de situación organizativo y funcional del sistema institucional de seguridad pública, así como también de las políticas y estrategias llevadas a cabo o en curso, y en la consecuente puesta en marcha de un plan de *reforma y modernización legal e institucional* de dicho sistema.
3. El desarrollo de una *estrategia de control de la violencia y el delito* articulada sobre la base de una *estrategia social de prevención y control de la violencia* gestionada por el sistema de prevención social de la violencia y el delito, así como de una *estrategia institucional de prevención y control de la criminalidad común y compleja* -según modalidades delictivas específicas- llevada a cabo por el sistema policial y judicial de la jurisdicción.

La *estrategia de control de la violencia y el delictivo* constituye el núcleo fundamental de la política de seguridad pública. El *cuadro de situación del delito y la violencia* así como la *estrategia institucional* configuran dimensiones instrumentales

---

<sup>3</sup> Una política de seguridad pública se efectiviza a través del desarrollo de cuatro *acciones básicas*, a saber, (i) la *prevención* de los hechos que pudieran resultar delictivos o vulneratorios de la seguridad pública; (ii) la *conjuración* de los delitos y hechos vulneratorios de la seguridad pública que estuvieran siendo desarrollados; (iii) la *investigación administrativa* de los delitos y hechos vulneratorios de la seguridad pública en desarrollo o consumados; y (iv) la *persecución penal* de los delitos consumados por parte de la justicia criminal. La *prevención* abarca las acciones tendientes a impedir, evitar, obstaculizar o limitar aquellos hechos que, dadas determinadas circunstancias y elementos objetivos y concurrentes, pudieran resultar delictivos o que pudieran configurar actos atentatorios de la seguridad pública. La *conjuración*, en cambio, engloba las acciones tendientes a neutralizar o contrarrestar en forma inmediata los delitos o hechos en ejecución que resulten atentatorios de la seguridad pública, hacerlos cesar y evitar consecuencias ulteriores. La *investigación administrativa* -esto es, *no-jurisdiccional*- de los delitos y hechos vulneratorios de la seguridad pública en desarrollo o ya consumados comprende las acciones tendientes a conocer y analizar los mismos, sus modalidades y manifestaciones, las circunstancias estructurales y coyunturales en cuyo marco se produjeron, sus factores determinantes y condicionantes, las personas o grupos que lo protagonizaron como autores, instigadores o cómplices, y sus consecuencias institucionales y sociales mediatas e inmediatas. Y, finalmente, la *persecución penal* de los delitos consumados implica las acciones tendientes a constatar la comisión de los mismos y sus circunstancias de tiempo, lugar y modo de ejecución; individualizar a los responsables de los mismos; y reunir las pruebas para acusarlos penalmente.

básicas para la elaboración y puesta en marcha de aquella estrategia de control delictivo.

El *cuadro de situación de la violencia y el delito*, resultante de un proceso permanente de recopilación y sistematización de información y de abordaje analítico de la misma, debe dar cuenta de la situación general y específica del delito y la violencia existente en un tiempo y espacio determinado, su evolución, modalidades de manifestación, despliegue territorial, impacto social e institucional. Sin dicho conocimiento resulta imposible desarrollar estrategias focalizadas y eficientes de prevención y conjuración de dichas problemáticas así como también planificar acciones e intervenciones gubernamentales en la materia. En consecuencia, su elaboración permanente debe brindar a las autoridades gubernamentales del área el conjunto de aspectos objetivos y subjetivos de la situación de seguridad pública de la jurisdicción. La importancia de ello reside fundamentalmente en la necesidad de producir un conocimiento lo más detallado y actualizado posible del conjunto de eventos y procesos que en una determinada sociedad vulneran o quebrantan de alguna manera los derechos y libertades de las personas y el necesario imperio de la ley. Dichas problemáticas configuran el ámbito y el objeto central de las políticas de seguridad pública y en su marco, de las diferentes modalidades de intervención estatal y comunitaria tendientes a controlarlas.<sup>4</sup>

Por su parte, la *estrategia institucional* le otorga a las autoridades gubernamentales del sector un discernimiento detallado de la organización y del funcionamiento real de las estructuras de gobierno institucional de la seguridad, de sus agencias componentes y de los actores sociales que intervienen en las cuestiones de la seguridad pública así como también de las políticas, estrategias e iniciativas desarrolladas o en desarrollo, esto es, un conocimiento pormenorizado de las condiciones institucionales de la respuesta estatal y social a las problemáticas delictivas y de violencia a ser prevenidas, conjuradas o penalmente perseguidas. Asimismo, dicho saber favorece el desarrollo de un proceso de modernización y fortalecimiento institucional –organizativo, funcional, doctrinal- de los diferentes componentes del sistema de seguridad pública a los efectos de desarrollar las estrategias de control de la violencia y el delito. Dicha estrategia debe partir de la elaboración de un *diagnóstico institucional* acerca de la estructuración organizativa y funcional de los principales

---

<sup>4</sup> La *dimensión objetiva de la violencia y el delito* hace referencia a los hechos de violencia, los conflictos vulneratorio del orden público y los eventos delictivos cometidos en la jurisdicción de referencia y cuyos aspectos fundamentales deben expresarse en algunos indicadores básicos, a saber, (i) la situación y evolución de los *conflictos vulneratorios del orden público*; (ii) la situación y evolución del *delito en general*, ya sea en términos absolutos y relativos; (iii) la situación y evolución de la *violencia delictiva*; (iv) la situación y evolución de las *modalidades de criminalidad compleja*; y (v) las *condiciones sociales e institucionales de la violencia, el conflicto vulneratorio del orden público y el delito* en sus diferentes manifestaciones. Asimismo, la *dimensión subjetiva de la violencia y el delito* se refiere a los aspectos simbólicos-culturales expresados en el conjunto de sensaciones, percepciones, valoraciones e interpretaciones sociales acerca de la criminalidad y de las respuestas institucionales del sistema de seguridad pública. Sus manifestaciones básicas deben suponer el conocimiento de algunos indicadores básicos, tales como (i) las *opiniones acerca de la problemática de la seguridad y el delito*, según franja etaria, género, nivel socioeconómico, lugar de residencia, y su evolución temporaria; (ii) la *evaluación del desempeño y la actuación de la policía* en la prevención o conjuración de delitos así como también *de los gobiernos (nacional, provincial o municipal)* en la dirección del sistema de seguridad *o del poder judicial* en la persecución penal de las personas sospechadas de la comisión de delitos, según franja etaria, género, nivel socioeconómico, lugar de residencia; y (iii) la *percepción social* acerca de cualquier aspecto relevante referido a las problemáticas de la seguridad pública.

componentes del sistema institucional de seguridad pública, esto es, el gobierno de la seguridad; el sistema de prevención social de la violencia y el delito; el sistema policial; el sistema de persecución penal; la participación comunitaria; y el sistema de seguridad privada. Dicha evaluación, además, debe contemplar el desempeño y los resultados obtenidos por dicho sistema en el ejercicio del control –prevención, conjuración y/o persecución penal- de la violencia, los conflictos vulneratorios del orden público y el delito. Como consecuencia de ello y, en particular, de las eventuales desactualizaciones o anacronismos doctrinales, organizacionales y/o funcionales existentes en algunos de los componentes del sistema institucional de seguridad pública, la estrategia institucional también debe conllevar el diseño y desarrollo de programas y planes de *reforma y modernización legal e institucional* de dicho sistema o de algunos de sus componentes a los efectos de adecuarlos a las estrategias de seguridad que se desarrollen.

Por cierto, tanto el cuadro de situación sobre el conjunto de problemáticas de la seguridad como la estrategia institucional constituyen las acciones instrumentales de las políticas de seguridad pública y están orientadas a sentar las bases conceptuales e institucionales de lo que, en verdad, conforma el núcleo básico de esa política dado por el desarrollo de una *estrategia de control de la violencia y el delito*, asentada en dos tipos de modalidades básicas de intervención. En primer lugar, una *modalidad de intervención social de prevención y control de la violencia* gestionada por el sistema de prevención social de la violencia y el delito conformado por el conjunto de agencias y actores sociales que actúan en forma directa o indirecta sobre las condiciones y los factores sociales determinantes de ciertas situaciones que favorecen o apuntalan una gama de conflictos y delitos vulneratorios de la situación de seguridad pública. Y, en segundo término, una *modalidad de intervención institucional de prevención y control de la criminalidad común y compleja* llevada a cabo por el sistema policial y judicial de la jurisdicción, sin excluir la intervención de otras agencias estatales no-policiales ni judiciales y de otros actores sociales.

En la Argentina, la estructura del gobierno de la seguridad adquiere su organización en el marco del sistema institucional del Estado Nacional. De acuerdo con la *Constitución de la Nación Argentina*, la Argentina adopta para su gobierno nacional “*la forma representativa, republicana y federal*” -CN, art. 1- y, en ese contexto, su organización política está integrada por 23 *provincias* y la *Ciudad de Buenos Aires*, que posee un gobierno autónomo. Cada una de las provincias cuenta con autonomía política y jurídica y, en función de ello, pueden *organizar su propia policía provincial a los fines de desenvolver las funciones de seguridad preventiva y de investigación criminal dentro de su territorio*, excepto la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo, el sistema policial federal está conformado por cuatro instituciones policiales y fuerzas de seguridad, a saber, la *Policía Federal Argentina*, la *Policía de Seguridad Aeroportuaria*, la *Prefectura Naval Argentina* y la *Gendarmería Nacional*.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> En su conjunto, los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad federales están integrados por un total de 84.582 efectivos, mientras que las policías provinciales en el 2004 agrupaban un total de 138.034 efectivos. En su conjunto, el sistema policial argentino concentra 222.616 efectivos.

El sistema institucional de *seguridad interior* está instituido en la *Ley 24.059 de Seguridad Interior*,<sup>6</sup> promulgada en 1992, en cuyo marco, además, se establecieron los parámetros legales fundamentales del *sistema nacional de policía*. Allí se definió a la seguridad interior como “*la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional*” -art. 2- y se estableció que la misma implica “*el empleo de los elementos humanos y materiales de todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación*” -art. 3-. Asimismo, se fijó que “*la seguridad interior tiene como ámbito espacial el territorio de la República Argentina, sus aguas jurisdiccionales y su espacio aéreo*” -art. 4- y se le dio a la misma ley el carácter de convenio tendiente a regular “*la acción coordinada interjurisdiccional con aquellas provincias que adhieran a la misma*” -art. 5-.<sup>7</sup>

Por su parte, el Presidente de la Nación Argentina es el titular del poder ejecutivo nacional y, en consecuencia, es “*el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país*” -CN, art. 99, inc. 1-. En razón de ello, “*expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación*” -CN, art. 99, inc. 2-. Los despachos de los asuntos de la administración pública y de los negocios de la Nación son llevados por el *Jefe de Gabinete de Ministros* y los demás *Ministros* -cuyo número y competencia son establecidos por una ley especial-, los que refrendan y legalizan con su firma los actos del Presidente -CN, art. 100-. El Jefe de Gabinete de Ministros ejerce “*la administración general del país*” -CN, art. 100, inc. 1-.

Los asuntos relativos a la seguridad interior son tratados y desarrollados por *Ministerio del Interior* a través de la *Secretaría de Seguridad Interior*. Ello deriva básicamente de la *Ley de Ministerios* -texto ordenado por *Decreto 438/92-*, y modificatorias, y de la *Ley 24.059 de Seguridad Interior*, en cuyo marco se le fija a esta cartera ministerial el ejercicio de la “*conducción política del esfuerzo nacional de policía*”, mediante la coordinación del accionar de las fuerzas federales entre sí y con las policías provinciales, así como también la “*dirección superior de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad del Estado nacional*” -art. 8-.

A través de la Ley de Ministerio –modificada al respecto por el *Decreto 1.066/04* y del *Decreto 1.067/04*, ambos del 20 de octubre de 2004-, el Poder Ejecutivo Nacional transfirió la *Secretaría de Seguridad Interior* y los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad federales desde el ámbito del *Ministerio de Justicia y Derechos Humanos* hacia la órbita del *Ministerio del Interior*, de quien dependieron hasta el año 2002. Allí, con relación a la seguridad interior, se le fijó a este ministerio la función de *asistir al Presidente de la Nación, y al Jefe de Gabinete de Ministros, en orden a sus competencias, en todo lo inherente a la seguridad interior y al ejercicio pleno de los*

---

<sup>6</sup> BOLETÍN OFICIAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, Buenos Aires, 17 de enero de 1992.

<sup>7</sup> En la actualidad, las 23 provincias y la Ciudad de Buenos Aires han adherido a la Ley de Seguridad Interior.

*principios y garantías constitucionales, asegurando y preservando el régimen republicano, representativo y federal.* Para ello, se lo dotó de funciones fundamentales referidas al ejercicio del gobierno sobre la seguridad interior y el sistema federal de policía, en particular, (i) entender en la *formulación de las políticas de seguridad interior* así como en la *ejecución de los planes, programas y proyectos* del área; (ii) entender en el *ejercicio del poder de policía de seguridad interna* y en la *dirección y coordinación de funciones y jurisdicciones de las policías y fuerzas de seguridad nacionales, provinciales y territoriales*; (iii) *dirigir el esfuerzo nacional de policía*, planificando y coordinando las *acciones individuales y de conjunto de las fuerzas de seguridad y policiales*; atendiendo todo lo concerniente a su *preparación, , capacitación, doctrina y equipamiento* así como a su *organización, doctrina, despliegue, equipamiento y esfuerzos operativos* y a la *producción de inteligencia e información*; y *supervisando su accionar individual o conjunto*; y (iv) formular el *diagnóstico de la situación de la seguridad interior en el MERCOSUR* e impulsar la *coordinación de políticas de seguridad conjuntas* con los países miembros.<sup>8</sup>

Ahora bien, ¿cómo se han desempeñado las sucesivas gestiones gubernamentales en el ejercicio del gobierno de la seguridad pública en la Argentina de los últimos años y qué impacto ha tenido esta institucionalidad en dicho desempeño?.

## **2) Institucionalidad deficiente y policialización de la seguridad pública en la Argentina.**

En el proceso de democratización política desarrollado desde mediados de los '80, en la Argentina, si bien resultó exitosa la reversión de la autonomía y la tutela militar sobre la vida institucional y se puso fin al ciclo de violencia que caracterizó la vida política local durante varias décadas, *no fue posible la estructuración de una situación de seguridad pública signada por la regulación y conjuración efectiva del conjunto de los conflictos sociales vulneratorios de los derechos y libertades ciudadanas básicas de toda democracia consolidada, en particular, de aquellos conflictos de impronta delictiva.* Es decir, el retorno de la democracia no solamente no ha significado la consolidación del *imperio efectivo de la ley* sino que, además, ha supuesto también el *ejercicio de un poder ilegal y arbitrario por parte de ciertas agencias públicas –en particular, las agencias policiales–*, lo que ha redundado en situaciones de inseguridad objetiva y de violentos abusos de los derechos humanos.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Por su parte, mediante la *Ley 24.059 de Seguridad Interior*, se creó el “*Consejo de Seguridad Interior*” con la misión de asesorar al ministro del ramo en la “*elaboración de las políticas correspondientes al ámbito de la seguridad interior*” así como también en la “*elaboración de los planes y la ejecución de las acciones tendientes a garantizar un adecuado nivel de seguridad interior*” -art. 9-. Actualmente, este Consejo está integrado por (i) el *Ministro del Interior*, en calidad de presidente; (ii) el *Secretario de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico*; (iii) el *Secretario de Seguridad Interior*; (iv) y los titulares de la *Policía Federal Argentina*, la *Policía de Seguridad Aeroportuaria*; la *Prefectura Naval Argentina*; la *Gendarmería Nacional* y cinco *jefes de policía de las provincias* que adhieran al sistema, los que rotarán anualmente de acuerdo a lo que se establezca en la reglamentación, procurando que queden representadas todas las regiones del país -art. 12-.

<sup>9</sup> PINHEIRO, Paulo Sérgio, “La efectividad de la ley y los desfavorecidos en América Latina”, en MÉNDEZ, Juan, O'DONNELL, Guillermo y PINHEIRO, Paulo Sérgio (comps.), *La (in)efectividad de la ley...*, op.cit.

De este modo, al igual que en otros países latinoamericanos, en la Argentina, la democratización política enmarcó la conformación de un *Estado deficiente*, esto es, un *Estado que se ha mostrado incapaz de asegurar la efectividad de sus leyes, disposiciones y políticas a lo largo del territorio y del sistema de estratificación social*, moldeando con ello un escenario en el que las relaciones entre ese Estado y la sociedad pasaron a estar signadas en muchos aspectos por un *bajo grado de institucionalización*.<sup>10</sup>

En este contexto, se hizo evidente el conjunto de *parámetros tradicionales* sobre la base de los cuales se fue estructurando en la Argentina el *sistema de seguridad pública*, del que el sistema policial configura apenas una dimensión particular del mismo, y que resultó de un largo proceso histórico.<sup>11</sup> Tales parámetros no sólo no fueron revertidos a partir de la instauración democrática sino que se apuntalaron y adquirieron nuevos ribetes al amparo, principalmente, de la desatención política de los mismos.<sup>12</sup>

Por cierto, durante las últimas décadas, en nuestro país, el signo característico de la situación institucional al respecto ha sido el recurrente *desgobierno político sobre los asuntos de la seguridad pública*, en cuyo contexto la dirigencia política local y, en particular, las sucesivas y diferentes autoridades gubernamentales *delegaron* a las agencias policiales el monopolio de la dirección y de la administración de la seguridad pública. Es decir, ésta configuró una esfera institucional exclusivamente controlada y gestionada por la policía sobre la base de criterios, orientaciones e instrucciones autónoma y corporativamente definidas y aplicadas sin intervención determinante de otras agencias estatales no-policiales. En consecuencia, la dirección, administración y control integral de los asuntos de la seguridad pública así como la organización y el funcionamiento del propio sistema policial quedaron en manos de las agencias policiales, generando así una suerte de *policialización de la seguridad pública*.

Estas tendencias impidieron la estructuración de dispositivos normativos, organizacionales y funcionales apropiados para el ejercicio integral del gobierno político de la seguridad pública y trajeron aparejadas algunas *deficiencias institucionales* relevantes en esta dimensión de la institucionalidad democrática.

---

<sup>10</sup> O'DONNELL, Guillermo, "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas", en O'DONNELL, Guillermo, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Buenos Aires, 1997; y O'DONNELL, Guillermo, "Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina", en MÉNDEZ, Juan, O'DONNELL, Guillermo y PINHEIRO, Paulo Sérgio (comps.), *La (in)efectividad de la ley...*, op.cit.

<sup>11</sup> Al respecto véase: MAIER, Julio, "Breve historia institucional de la policía argentina", en WALDMANN, Peter (ed.), *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*, Biblioteca Jurídica Diké, Medellín, 1996; y MAIER, Julio, ABREGÚ, Martín y TISCORNIA, Sofía, "El papel de la policía en la Argentina y su situación actual", *Ibid.*; ANDERSEN, Martin Edwin, *La policía. Pasado, presente y propuestas para el futuro*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2001; SOZZO, Máximo, "Usos de la violencia y construcción de la actividad policial en la Argentina", en GAYOL, Sandra y KESSLER, Gabriel (comps), *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*, Manantial, Buenos Aires, 2002.

<sup>12</sup> He trabajado este conjunto de aspectos en: SAIN, Marcelo Fabián, *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2002, cap. 2.

En primer lugar, es notoria la *falta de plexos normativos* adecuados para la conducción política sobre los asuntos de la seguridad pública. Los diferentes componentes del régimen legal y normativo regulatorio de la seguridad pública en el ámbito federal y de sus diferentes instancias resultan obsoletos y/o desactualizados para afrontar eficientemente los desafíos que derivan de las complejas problemáticas que actualmente se ciernen al respecto. Dicho régimen no solamente refleja los anacronismos funcionales y organizativos del sistema de seguridad pública nacional sino que datan de algunas décadas atrás, en particular, de épocas dictatoriales o post-dictatoriales y han sido formulados para atender situaciones y conflictividades substancialmente diferentes de las actuales.

En segundo término, resulta significativa la *ausencia de estructuras organizacionales de conducción político-institucional de la seguridad pública* en el marco de la rama ejecutiva de los gobiernos administrativos abocadas exclusiva y profesionalmente al diseño, planificación, gestión y evaluación de las políticas de seguridad pública. Las estructuras existentes son generalmente endebles en el desempeño de esas labores, y existe una pronunciada desvinculación y/o descoordinación organizativa y funcional entre sus diferentes instancias componentes, muchas de las cuales dependen de diferentes carteras ministeriales o secretarías de Estado.

En tercer lugar, es recurrente la *inexistencia de un servicio civil de seguridad pública* compuesto por funcionarios y agentes gubernamentales especializados y altamente capacitados en el ejercicio del gobierno de la seguridad pública, particularmente, del diseño y aplicación de las políticas criminales y de seguridad, de la gestión político-institucional del sistema de seguridad pública en su conjunto y, específicamente, de la dirección superior del sistema policial y del resto de las agencias intervinientes. En general, estos menesteres han sido llevado a cabo por efectivos policiales o, en su defecto, por funcionarios y agentes sin experiencia alguna en los estos temas, en muchos casos seleccionados de acuerdo exclusivamente con su pertenencia partidaria, generando una suerte de politización del sector.

Y, por último, es significativa la *ausencia de mecanismos institucionales de mando civil sobre el sistema policial*, esto es, la inexistencia de instrumentos, procedimientos y capacidades para que las autoridades gubernamentales ejerzan la conducción institucional superior y la administración general del sistema policial de la jurisdicción.

A su vez, estas deficiencias institucionales impidieron el desarrollo de abordajes integrales de las problemáticas del sector, lo que se reflejó en la *ausencia de políticas de seguridad pública* articuladas básicamente en torno de *estrategias de control del delito* destinadas a la prevención, conjuración y punición del delito en todas sus manifestaciones o de neutralización o atenuación de situaciones y hechos de violencia vulneratorios de las libertades ciudadanas y los derechos humanos, así como también en torno de *estrategias institucionales* que apunten a producir profundas reformas institucionales tendientes a modernizar el sistema institucional de seguridad pública.

Durante los últimos años, las orientaciones y el accionar que las sucesivas gestiones gubernamentales nacionales han hecho de los asuntos de la seguridad pública han estado signado por ciertas tendencias que obviamente resultaron deficitarias y parciales, tales como:

1. El recurrente *normalismo penal* basado en la promoción de reformas legales en materia penal y procesal-penal como basamentos centrales de las iniciativas y políticas de seguridad, a tono con los reclamos que al respecto a formulado insistentemente los sectores de la derecha.
2. El exacerbado *coyunturalismo reactivo* dado por la adopción de iniciativas y medidas decididas como respuestas o reacciones puntuales a hechos o situaciones específicas de crisis de fuerte impacto en la opinión pública pero que, en general, no se inscriben en iniciativas o políticas de mediano y largo plazo referidas a las cuestiones estructurales de la seguridad – puesto que estas están ausentes.
3. La permanente *fragmentación formulativa* asentada en la formulación de políticas y medidas parciales, diversificadas y desconexas entre sí sobre las mismas problemáticas o sobre cuestiones y aspectos vinculados o determinados entre sí.
4. La sistemática *compartimentalización institucional* expresada en la constante desvinculación y/o descoordinación organizativa y funcional entre los organismos y agentes encargados de la implementación de las políticas y medidas decididas.

En este marco, fueron insignificantes y parciales las iniciativas tendientes a que las autoridades gubernamentales ejercieran un *gobierno eficiente en materia de seguridad pública*, lo que ha vulnerado sistemáticamente la posibilidad de desarrollar un abordaje integral de estos asuntos y ha dado lugar a la *apropiación policial* de los mismos, impidiendo la incorporación de los diferentes actores y grupos sociales y comunitarios en la formulación, implementación y control de la iniciativas y estrategias del sector, en particular, de los sectores sociales más vulnerables a la violencia así como de organizaciones no-gubernamentales perfiladas al tratamiento de algunos de estos asuntos.

Lo cierto es que la indefensión y el desgobierno político de la seguridad pública favorecieron la *policialización del gobierno de la seguridad pública*, haciendo que la gestión de ésta fuese llevada a cabo por las propias instituciones policiales. En primer lugar, el cuadro de situación acerca del delito y la violencia que se impuso en el ámbito de las instituciones públicas fue elaborado por la policía sobre la base de una visión institucional que casi siempre giró en torno de la sistemática afirmación de que el crecimiento de la violencia y del delito ha estado vinculado en forma directa al aumento de la pobreza y que la única manera de contenerlo y controlarlo es dotando a la institución policial de mayores facultades discrecionales y medios operacionales. La policía monopolizó dentro del ámbito estatal la información acerca del delito, de su

envergadura, su despliegue y su evolución, lo que la proyectó como la única agencia estatal con capacidad para producir aquel cuadro de situación, pero lo hizo conforme sus propias perspectivas, orientaciones e intereses institucionales. Ante las autoridades gubernamentales y la sociedad, dicho diagnóstico casi nunca reflejó la verdadera realidad delictiva ya que ésta, en ciertas ocasiones, fue “inflada o magnificada” a la hora de reclamar más facultades y recursos institucionales y, en otras oportunidades, fue “subvaluada u ocultada” a los efectos de esconder los trazos de ineficiencia que signaron el desempeño policial o la corrupción derivada de la regulación de ciertas actividades criminales, imponiéndose siempre la versión policial de los hechos y de la problemática criminal.

En segundo término, fue también la propia policía la institución encargada de la elaboración y puesta en marcha de las estrategias institucionales tendientes a estructurar el sistema de seguridad pública, en particular, su propio desarrollo institucional. Al amparo de desconocimiento y la incompetencia gubernamental para dar cuenta del verdadero estado de situación organizativo y funcional del sistema institucional de seguridad pública y, en particular, de la institución policial, de sus regulaciones y formas organizacionales, de sus prácticas, rutinas y concepciones institucionales y de su verdadero funcionamiento, el conocimiento supino de todo ello fue detentado casi integralmente por la propia policía. Y, en función de ello, fue esta institución la única agencia estatal con relativa competencia para elaborar estrategias institucionales tendientes a propiciar y desarrollar adecuaciones legales y organizacionales o a dotar al sistema de mayores recursos y medios operacionales, descartando de antemano reformas institucionales tendientes a producir la reestructuración y modernización del sistema de seguridad pública y, especialmente, del sistema policial.

Finalmente, la policialización de la elaboración del cuadro de situación acerca del delito y de las estrategias institucionales tuvo como consecuencia inevitable que recayera en la propia institución policial la responsabilidad institucional fundamental en el diseño y desarrollo de las estrategias de control del delito, dándole a éstas una fuerte impronta policial y hasta castrense bajo la égida del “combate o guerra contra el crimen” y desechando toda forma de intervención asentada en la prevención social de la violencia.

### **3) Fortalecimiento de la gobernabilidad política de la seguridad pública.<sup>13</sup>**

La reversión de estas deficiencias requiere, antes que nada, del desarrollo de una *estrategia de fortalecimiento de la gobernabilidad política de la seguridad pública*

---

<sup>13</sup> Los ejes prospectivos de esta parte del presente trabajo forman parte de los trabajos realizados en el marco del Proyecto “Elaboración de un manual sobre gobierno del sector de seguridad para América Latina y el Caribe” que se está siendo desarrollado por *Latin America and Caribbean Sub-Regional Resource Facility (LAC-SURF)*, *United Nations Development Programme (UNDP)*, Ciudad de Panamá, y en cuyo marco el autor de este trabajo se desempeña como consultor a cargo de la elaboración del diseño del “Manual de políticas de seguridad ciudadana para América Latina” y de la elaboración de varios capítulos del mismo. Estos ejes, que en el presente trabajo están aplicados para el caso argentino, están siendo desarrollados para América Latina ya que consideramos que la situación estructural de la seguridad pública de los países de la región guarda características semejantes entre sí.

que apunte a *construir gobierno y gobernabilidad* en donde tradicionalmente no la ha habido, dado que la formulación, implementación y evaluación de las políticas y estrategias de seguridad pública requieren, por cierto, de una *capacidad de gestión gubernamental integral* signada por la efectividad, eficacia y eficiencia.

Asimismo, dicha estrategia requiere de un proceso de *despolicialización de la seguridad pública* asentado básicamente en una retomada de la conducción institucional de la seguridad pública por parte de las autoridades gubernamentales, teniendo particularmente en cuenta ciertas nociones básicas que hacen a una visión democrática de la seguridad pública:

1. Los asuntos de la seguridad pública son sustancialmente políticos, y no sólo policiales, ni son predominantemente policiales.
2. La seguridad pública tiene como objeto y sujeto fundamental a las personas y a la comunidad, y no al Estado o a su agencia policial, los que son apenas un instrumento de aquellas instancias.
3. Los instrumentos de intervención fundamentales del gobierno político en materia de seguridad pública no se agotan en el sistema policial sino que también suponen el sistema de prevención social de la violencia y el delito.
4. La elaboración del cuadro de situación de los hechos vulneratorios del orden público, la violencia y las problemáticas del delito así como el diseño y formulación de las políticas y estrategias de seguridad pública son responsabilidades institucionales indelegables de las autoridades gubernamentales a cargo del gobierno de los asuntos de la seguridad pública, y no de la agencia policial.
5. La dirección superior, la conducción estratégica y la administración general de la policía son responsabilidades institucionales indelegables de La Argentina carece de una evaluación integral del estado de situación normativo, organizacional, procedimental y funcional de su sistema de seguridad pública, lo que no solamente impide llevar a cabo el diseño de un proceso de modernización institucional del mismo sino también, en ese marco, fortalecer la gobernabilidad política del sector.

Por su parte, toda *forma competente de ejercicio del gobierno político-institucional de la seguridad pública* debe inscribirse en un proceso integral y eficiente de *formulación, implementación y control de las políticas y estrategias de seguridad pública* y, en su marco, debe suponer, entre otras cosas, el ejercicio efectivo de la *conducción político-institucional del sistema de seguridad pública y, en particular, de las fuerzas policiales en cuanto a su estructuración doctrinal, organizativa y funcional*. Este aspecto constituye un núcleo problemático de relativa importancia, ya que la recurrente aprehensión con que la dirigencia política de nuestro país ha abordado estos asuntos así como las significativas resistencias al cambio interpuestas exitosamente por los

actores del sistema de seguridad pública, en especial, por las policías, ha impedido ejercer un gobierno competente sobre la seguridad pública.

En razón de todo ello, una *governabilidad política integral y eficaz sobre la seguridad pública* requiere de ciertas condiciones de efectividad:

1. La manifestación de una clara y firme *voluntad política de conducción institucional* del área a través de un conjunto de intervenciones públicas efectivas.
2. Los necesarios *conocimientos técnico-profesionales* sobre los asuntos de la seguridad pública.
3. La ineludible *capacidad operativo-instrumental* para diseñar, implementar y evaluar eficientemente las políticas y estrategias decididas.

En este marco, y teniendo particularmente en cuenta la impronta de desgobierno político sobre los asuntos de la seguridad pública que signó al sistema institucional argentino, el *fortalecimiento de la gobernabilidad política de la seguridad pública* debería estructurarse sobre la base de algunos ejes fundamentales e imprescindibles:

### **3.1) El desarrollo de una evaluación integral de la situación de seguridad pública.**

La Argentina carece de una evaluación integral del estado de situación normativo, organizacional, procedimental y funcional de su sistema de seguridad pública, lo que impide llevar a cabo el diseño de un proceso de reforma y modernización institucional del mismo y, en ese marco, de fortalecimiento de la gobernabilidad política del sector.

La *evaluación de la situación de la seguridad pública* del país es un ejercicio de estimación y apreciación consistente en el abordaje descriptivo e interpretativo de un conjunto de campos y dimensiones fundamentales de las problemáticas -situaciones de violencia, conflictos y delitos- existentes en el país y de su sistema institucional de seguridad pública, de sus actores, organización y funcionamiento.

Los campos fundamentales de la evaluación de la situación de seguridad pública nacional deberían ser los siguientes:

1. El *estado de situación general de la violencia, los conflictos vulneratorios del orden público y el delito*, su evolución, envergadura, diversidad, modalidades de manifestación, factores condicionantes e impactos sociales, económicos, culturales y políticos, así como también las percepciones y sensación social existentes acerca de dichas problemáticas y de las intervenciones estatales y sociales. La apreciación de este campo constituye la *evaluación situacional*.

2. La *respuesta y abordaje estatal y social a la violencia, el conflicto vulneratorio del orden público y el delito* mediante la estructuración organizativa y funcional del sistema institucional de seguridad pública -el gobierno de la seguridad; el sistema de prevención social de la violencia y el delito; el sistema policial, el sistema de persecución penal; la participación comunitaria; el sistema de seguridad privada; y el sistema de seguridad pública en el plano local- y, en ese marco, su desempeño y resultados en función del control –prevención, conjuración y/o punición- de la violencia, los conflictos vulneratorios del orden público y el delito. La apreciación de este campo constituye la *evaluación institucional*.

La importancia de la *evaluación situacional* mediante la elaboración de un cuadro de situación de la violencia, el conflicto vulneratorio del orden público y el delito reside fundamentalmente en la necesidad de producir un conocimiento lo más detallado posible del conjunto de eventos y procesos que en una determinada sociedad vulneran o quebrantan de alguna manera los derechos y libertades de las personas y el necesario imperio de la ley. Dichas problemáticas configuran el ámbito y el objeto central de las diferentes modalidades de intervención estatal y comunitaria tendientes a controlarlas.

Por consiguiente, tal labor debe anteceder necesariamente a la *evaluación institucional* asentada en la apreciación de una serie de dimensiones fundamentales tales como la organización jurídico-institucional del sistema de seguridad pública; su funcionamiento; el desarrollo del proceso gubernamental mediante el cual los diferentes actores y agencias componentes de dicho sistema identifican e incorporan a aquellas problemáticas en la agenda pública, emprenden –con diferente grado de competencia, eficacia y eficiencia- el diseño, la implementación y evaluación de determinadas políticas, estrategias, programas y acciones perfiladas a prevenirlas o conjurarlas así como también del proceso legislativo mediante el cual se sancionan las normas y se lleva a cabo el control parlamentario de la seguridad pública y del proceso de persecución penal en cuyo marco se investigan los delitos, y, en ese contexto, el conjunto de prácticas institucionales cuya efectivización recurrente genera la reproducción de dicho sistema.

En definitiva, en la Argentina, dada la tradición de desgobierno político de la seguridad, este conjunto de conocimientos y apreciaciones configura un instrumento fundamental tanto para el diseño de políticas y estrategias de modernización institucional de la seguridad pública como para el desarrollo de políticas y estrategias sociales y/o policiales de prevención y conjuración de las problemáticas de violencia y delictivas existentes en el país.

Asimismo, los acelerados cambios en los conflictos que son objeto de la seguridad pública y, en particular, en la problemática criminal de nuestro país así como los impactos de esos cambios sobre el sistema institucional de seguridad pública, las modalidades de abordaje de aquellas problemáticas por parte de los diferentes componentes de este sistema y su desempeño ante las mismas, imponen la necesidad

de *monitoreamiento permanente y actualizado* tanto del contexto situacional como de la situación institucional del sistema de seguridad pública argentino.

### **3.2) La conformación del Ministerio de la Seguridad Pública.**

Como ya se sostuvo, un proceso eficiente de formulación, implementación y evaluación de una política de seguridad pública requiere de una amplia *capacidad de gestión gubernamental* de parte de la cartera oficial responsable o interviniente en dicho proceso, muy particularmente, del organismo que tiene a su cargo la responsabilidad primaria en el ejercicio del gobierno de la seguridad pública. El fortalecimiento de la capacidad de gobierno de esta cartera sobre los asuntos de la seguridad pública constituye, en consecuencia, una condición institucional indispensable para lograr un abordaje integral de los asuntos de la seguridad pública.

La decisión acerca de los *lineamientos estratégicos y de las directivas generales de la política de seguridad pública* es de exclusiva responsabilidad del gobierno nacional a través del área específica del sector. Sobre esta instancia debe recaer la competencia exclusiva de *conducción político-institucional del sistema nacional de seguridad pública y de dirección superior del sistema policial y del resto de las agencias específicamente comprometidas en la cuestión.*

Ahora bien, en la Argentina, este conjunto de funciones y responsabilidades recaen en varias áreas u organismos de la administración pública central, muchos de ellos pertenecientes a diferentes carteras ministeriales o secretarías de Estado, entre las que hay escasa labor de coordinación tanto en el diseño y planificación de las políticas y estrategias como en la implementación y evaluación de las mismas.

Asimismo, la Secretaría de Seguridad Interior, organismo de aplicación de las políticas y estrategias del sector en el ámbito del Ministerio del Interior, no posee instancias organizativas especializadas en el diseño, planificación y coordinación de dichas políticas y estrategias o en la administración general del sistema institucional de seguridad; cuenta con escasos recursos humanos especializados; y tiene una exigua incidencia en lo relativo al ejercicio del mando policial. Éste es ejercido por las propias cúpulas policiales y, en general, éstas se vinculan directamente con el Ministro del ramo sin mediación alguna del Secretario del sector, lo que apuntala más aún la autonomía relativa de cada institución policial o fuerza de seguridad. La enorme sensibilidad social y política que, en las actuales condiciones, generan los hechos de la seguridad pública ha conducido a los sucesivos titulares de esta cartera ministerial a concentrar o-pretender concentrar- el conjunto de las decisiones en la materia. Sin embargo, la imposibilidad fáctica y administrativa de tomar cuenta de manera directa la gran cantidad de diversos y complejos acontecimientos producidos en el sector, sumando a la falta de formación y capacitación especializada en estos temas por parte del Ministro, ha impedido gestionar de manera planificada y eficazmente los asuntos de la seguridad pública, lo que favoreció la delegación de dicha gestión a favor de las instituciones policiales. Asimismo, todo ello ha estado apuntalado por el hecho evidente de que el

titular de esa cartera, además, de los temas de la seguridad pública, debe atender un conjunto de cuestiones complicadas y muy diversas tales como la relación político-institucional del gobierno nacional con las provincias; los asuntos municipales y de gestión local; la dirección de los asuntos políticos y de la reforma política; las relaciones con la comunidad; los asuntos electorales nacionales; las cuestiones de población y demográficas; el archivo general de la Nación; el registro nacional de las personas; y los asuntos migratorios, entre otros. En este contexto, la atención prestada por el Ministro del Interior a los asuntos de la seguridad pública es acotada y generalmente no supone un abordaje integral y estratégico de la cuestión sino, más bien, respuestas episódicas y coyunturales a las problemáticas acuciantes del momento. En consecuencia, son las propias jefaturas policiales las encargadas de gobernar, de hecho, la seguridad pública en la Argentina.

En razón de ello y en función del fortalecimiento de la capacidad de gestión gubernamental de la seguridad pública resulta indispensable la *conformación de un Ministerio de Seguridad Pública* específicamente abocado a la dirección de los asuntos de seguridad pública –esto es, la formulación, implementación y evaluación de las políticas y estrategias del sector- y a la coordinación institucional general con otras áreas del gobierno administrativo, el parlamento, el poder judicial o la comunidad que intervengan en algunas de aquellas labores institucionales.

Dado el carácter multidimensional, plurisectorial y complejo de los asuntos de la seguridad pública, el *Ministerio de Seguridad Pública* debería integrarse orgánicamente a través de un conjunto de áreas básicas responsables del desarrollo de las funciones esenciales de dicha dependencia:

1. La *Secretaría de Gestión Estratégica*, a cargo de asistir al titular del ministerio en todo lo relativo a la planificación y coordinación estratégica del sector. Para ello, dicha secretaría debería integrarse con las siguientes dependencias:
  - a. La *Subsecretaría de Planificación Estratégica*, encargada de la *elaboración de las políticas de seguridad pública* en sus diferentes dimensiones y la *planificación estratégica* derivada de ello, particularmente, en todo lo relativo a la formulación de la estrategia institucional –diagnóstico institucional y planes de reforma y modernización institucional- y de las estrategias de control social e institucional de la violencia y el delito.
  - b. La *Subsecretaría de Gestión del Conocimiento*, encargada de la *gestión del conocimiento en materia de seguridad pública* mediante la planificación, producción, coordinación y evaluación del *conocimiento institucional* referido a la situación y el desempeño institucional de los componentes del sistema de seguridad pública así como del *conocimiento de las problemáticas de seguridad* referido a la situación del delito y la violencia en el nivel estratégico.

2. La *Secretaría de Gestión Social de la Seguridad Pública*, a cargo de asistir al titular del ministerio en todo lo relativo a la prevención social de la violencia y el delito y a la participación social en los asuntos de la seguridad pública. Para ello, dicha secretaría debería integrarse con las siguientes dependencias:
  - a. La *Subsecretaría de Prevención Social*, encargada de la *dirección y coordinación del sistema de prevención social de la violencia y el delito* mediante la formulación, implementación y/o evaluación de las estrategias sociales de prevención y control de la violencia y/o el delito, los factores de riesgo y las situaciones de alta vulnerabilidad social.
  - b. La *Subsecretaría de Asuntos Comunitarios*, encargada de la *coordinación integral de la participación social y comunitaria en asuntos de seguridad pública* en todo lo referido a la identificación de los problemas de seguridad; la intervención en las estrategias sociales de prevención del delito y la violencia así como en las estrategias de seguridad preventiva de la policía; la supervisión y control del sistema de seguridad pública y sus diferentes agencias y componente; y la formulación de recomendaciones y sugerencias.
3. La *Secretaría de Asuntos Policiales*, a cargo de asistir al titular del ministerio en todo lo relativo a la *dirección político-institucional del sistema policial federal* en cuanto a su estructura doctrinal, orgánica y funcional; y la conducción y la coordinación estratégica de las diferentes dependencias y unidades policiales de dicho sistema. Para ello, dicha secretaría debería integrarse con las siguientes dependencias:
  - a. La *Subsecretaría de Seguridad Preventiva*, encargada de la *dirección orgánica y funcional del sistema policial federal en todo lo relativo a la seguridad preventiva*.<sup>14</sup>
  - b. La *Subsecretaría de Seguridad Compleja*, encargada de la *dirección orgánica y funcional del sistema policial federal en todo lo relativo a la seguridad compleja*.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> La *seguridad policial preventiva* abarca el conjunto de tareas y actividades policiales tendiente a evitar u obstaculizar la posibilidad o la decisión de cometer un delito o impedir la realización de hechos o actos que, dadas determinadas circunstancias y elementos objetivos y concurrentes, pudieran resultar delictivos o que pudieran configurar actos atentatorios de la seguridad pública mediante acciones disuasorias –*prevención directa*– o a través de acciones situacionales tendientes a neutralizar las condiciones favorables para la comisión de delitos –*prevención indirecta o situacional*–. Asimismo, el policiamiento preventivo comprende aquellas labores tendientes a inhibir, neutralizar o abortar en forma inmediata un hecho delictivo en desarrollo, evitando la producción de consecuencias ulteriores y eventualmente garantizando el aseguramiento de los presuntos delincuentes –*prevención conjurativa*–.

<sup>15</sup> La *seguridad policial compleja* abarca el conjunto de labores y actividades policiales tendiente a evitar, interrumpir o conjurar las actividades delictivas desarrolladas por la criminalidad organizada, el terrorismo o el accionar de grupos políticos ilegales, es decir, por

4. La *Secretaría de Control de la Seguridad Privada*, a cargo de asistir al titular del ministerio en todo lo relativo a la *habilitación y fiscalización del sistema de seguridad privada* mediante la aplicación de las regulaciones de los servicios de seguridad privada legalmente establecidos; la concesión y administración de la habilitación a las entidades y empresas prestatarias del servicio de seguridad privada; la inspección y supervisión de dichas entidades y empresas, de sus actividades y de su funcionamiento; y la administración del régimen de infracciones y sancionatorio.
5. La *Secretaría de Gestión Institucional*, a cargo de asistir al titular del ministerio en el ejercicio de la administración general del ministerio y del sistema policial en todo lo referido a la gestión administrativa, económica, infraestructural, jurídico-legal, institucional y de recursos humanos. Para ello, dicha secretaría debería integrarse con las siguientes dependencias:
  - a. La *Subsecretaría de Gestión Administrativa*, encargada de la gestión administrativa unificada del sistema de seguridad pública; el diseño, aplicación y control de los sistemas y procedimientos administrativos integrados de la institución; el diseño y actualización de las normas, reglamentaciones y cursos de acción de los procedimientos administrativos; y el establecimiento de los procedimientos de control interno.
  - b. La *Subsecretaría de Gestión Económica y Contable*, encargada de la planificación y dirección de la administración contable y financiera del sistema de seguridad pública.
  - c. La *Subsecretaría de Gestión Presupuestaria*, encargada de la programación del presupuesto anual de gastos e inversiones así como del análisis y planificación del financiamiento respectivo y la elaboración de la cuenta de inversión; la ejecución presupuestaria; y la elaboración, actualización y aplicación de las normas técnicas para la formulación, programación, modificación y evaluación del presupuesto del sector.
  - d. La *Subsecretaría de Gestión Infraestructural y Tecnológica*, encargada de la gerencia patrimonial e infraestructural del sistema de seguridad pública; el diseño, planificación y control de los sistemas tecnológicos; la administración, registro y control de los bienes del mismo; la centralización y organización de los requerimientos de bienes y servicios, y la planificación de las adquisiciones de los mismos, en particular, los referidos a los

---

aquellas expresiones criminales protagonizada por grupos internamente estructurados y con permanencia en el desarrollo de emprendimientos ilegales, todo ello a través de la producción de inteligencia, el seguimiento y la investigación de tales grupos y emprendimientos, apuntando a su persecución penal y desarticulación.

sistemas técnicos-operacionales; los sistemas de armas; los sistemas de movilidad; los sistemas comunicacionales; los sistemas informáticos; y los sistemas edilicios; y la elaboración de los planes de inversión.

- e. La *Subsecretaría de Recursos Humanos*, encargada de la gestión de los recursos humanos del sistema de seguridad; la administración, aplicación y control del régimen profesional del personal civil del ministerio y de las instituciones policiales, así como del régimen de empleo, previsional y médico-asistencial del mismo.
- f. La *Subsecretaría de Asuntos Jurídicos*, encargada del asesoramiento jurídico-legal; la intervención previa en los actos administrativos; la producción de los dictámenes jurídicos; el diligenciamiento de los oficios judiciales; la sustanciación de los sumarios administrativos disciplinarios y la denuncia ante la justicia penal competente de los eventuales delitos de acción pública conocidos.
- g. La *Subsecretaría de Relaciones Institucionales*, encargada de la gestión de las relaciones y la coordinación institucionales del sistema de seguridad pública y de sus diferentes componentes con otros organismos y con toda otra instancia pública o privada, nacional o extranjera.

Por cierto, una nueva estructura organizacional en la gestión política superior del sistema de seguridad pública no garantiza, por sí mismo, la reversión de la tradicional tendencia al desgobierno político de la seguridad y a la policialización de la misma. Ello requiere de la necesaria conformación de un funcionariado profesional especializado en la materia y de la paulatina asunción por parte de las autoridades ministeriales y de dicho funcionariado especializado de las responsabilidades de diseño, planificación, conducción y evaluación de los asuntos del sector que hoy son ejercidas, de hecho, por las instituciones policiales.

### **3.3) La actualización del marco normativo del sistema de seguridad pública.**

El fortalecimiento de la gobernabilidad política de la seguridad pública, cuyos pilares legales datan de una década y media y cuyo desempeño ha estado caracterizado por la recurrente fragmentación institucional de los diferentes componentes del sistema de seguridad pública requiere del establecimiento de un *nuevo marco legal regulatorio* de la misma. Se trata, pues, del diseño y sanción de una nueva *ley marco general de la seguridad pública* a tono con las problemáticas y desafíos que actualmente se imponen en nuestro país.

La Ley 24.059 de Seguridad Interior ha constituido un instrumento legal fundamental para sentar, en el marco del proceso de democratización en ciernes, nuevas bases institucionales de la seguridad interior. En su marco, y a través de ella, se instituyó una clara diferenciación entre la defensa nacional y la seguridad interior y conformó el sistema institucional de gobierno de la seguridad así como el sistema policial federal, convalidando el proceso institucional de desmilitarización de la seguridad interior iniciado en 1983 con la propia instauración democrática.<sup>16</sup> No obstante, el sistema institucional de seguridad interior allí instituido ha sido diseñado para atender fundamentalmente a eventuales hechos de *conmoción interna*<sup>17</sup> derivados del accionar de grupos políticos ilegales, de actos de rebelión cometidos por sectores militares amotinados o de situaciones de crisis social que dieran lugar a saqueos y hechos de violencia generalizados, tal como los que signaron la vida institucional argentina de fines de los '80 y comienzos de los '90. Por entonces, la problemática criminal no tenía las dimensiones y envergadura que tiene en la actualidad ni constituía un asunto colectivo central que concitara la atención pública que ha concitado en estos tiempos. Desde hace una década, el incremento del delito y la complejización creciente que las problemáticas delictivas fueron adquiriendo nuevos ribetes y generaron extendidos hechos de protesta y fragorosos reclamos ciudadanos a favor de una mayor protección estatal.

---

<sup>16</sup> En referencia a la eventual intervención de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad interior, en la Ley 24.059 de Seguridad Interior se estableció la posibilidad de que estas fuerzas puedan actuar en tres situaciones distintas y en función del cumplimiento de tres funciones diferentes. En primer lugar, se habilitó la posibilidad de que, en caso de crisis en materia de seguridad interior, el ministerio de Defensa pueda disponer que "las Fuerzas Armadas apoyen las operaciones de seguridad interior mediante la afectación, a solicitud del mismo, de sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones [...]". En segundo término, se fijó como "una obligación primaria de la autoridad militar, la preservación de la Fuerza Armada y el restablecimiento del orden" dentro de la "jurisdicción militar", frente a "todo atentado en tiempo de paz" perpetrado contra dicha jurisdicción. Y, por último, se estableció la posibilidad de que las Fuerzas Armadas fuesen empleadas en el "restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional" solamente "en aquellos casos excepcionales en el que el sistema de seguridad interior [...] resulte insuficiente a criterio del Presidente de la Nación". Para ello, el mandatario podría disponer "el empleo de elementos de combate de las fuerzas armadas para el restablecimiento de la normal situación de seguridad interior, previa declaración del estado de sitio". No obstante, el empleo subsidiario de las Fuerzas Armadas en tales situaciones excepcionales debía ajustarse a ciertas normas, tales como que (i) "la conducción de las Fuerzas Armadas, de Seguridad y policiales nacionales y provinciales" quede a cargo del presidente de la Nación; (ii) que la designación de un comandante operacional de las Fuerzas Armadas, al que debía subordinarse todas las demás fuerzas de seguridad y policiales, se limite "exclusivamente en el ámbito territorial definido para dicho comando"; y principalmente (iii) que, tratándose de "una forma excepcional de empleo", la misma sea desarrollada "únicamente en situaciones de extrema gravedad" y "no incidirá en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las Fuerzas Armadas, las que mantendrán las características derivadas de la aplicación de la ley 23.554".

<sup>17</sup> Como ya se dijo, en la Ley 24.059 de Seguridad Interior se estableció que, ante la eventualidad de que en el ámbito de la seguridad interior del Estado, se produzcan hechos o se tuviera que hacer frente a amenazas o procesos que excedieran la capacidad operativa de los cuerpos y fuerzas policiales y de seguridad para su conjuración, las Fuerzas Armadas podrían intervenir en dicha conjuración y en el restablecimiento de la situación de seguridad interior, previa decisión del presidente de la Nación y del Congreso Nacional a través de la declaración del "estado de sitio". Según la Constitución Nacional, la declaración en "estado de sitio" de la "provincia o territorio en donde exista la perturbación del orden" es un acto político-institucional que se concreta en situaciones excepcionales derivadas de un estado de "conmoción interior o de ataque exterior que ponga en peligro el ejercicio de [la] Constitución [Nacional] y de las autoridades creadas por ella". En caso de conmoción interior, es el Congreso Nacional el responsable de declarar el estado de sitio, o de aprobar o suspender el estado de sitio declarado por el Poder Ejecutivo cuando el Congreso se encuentre en receso. Así, pues, es aquella mención legal al estado de sitio la que le otorga, en verdad, el carácter *excepcional* a la referida intervención militar y, en razón de ello, su concreción debería suponer la emergencia de una situación *extraordinaria*, es decir, de un estado de *conmoción interior* que pusiera efectivamente en peligro la vigencia plena de la Constitución Nacional y de las autoridades legislativas, administrativas y judiciales nacionales, y que, en consecuencia, requiriera la declaración previa del estado de sitio. Esta declaración constituye una *medida excepcional de gobierno* dictada exclusivamente en *circunstancias de extrema gravedad para el orden público, para la paz interior y la seguridad común*, y dado que está fuera de los recursos ordinarios de la Constitución, es siempre temporaria y limitada en sus efectos. Configura, entonces, un *recurso extraordinario para la defensa del orden constitucional*.

Asimismo, a tono con lo señalado, la *Ley 24.059 de Seguridad Interior* se articula básicamente en torno del “*esfuerzo nacional de policía*”, reduciendo la seguridad interior a la labor estatal llevada a cabo por las instituciones policiales y fuerzas de seguridad federales. Dicha norma no hace referencia a otras instancias y actores claves de la seguridad pública tales como los organismos abocados a la prevención social de la violencia y el delito, las organizaciones no-gubernamentales y las instancias de participación comunitaria en estos asuntos o la seguridad privada, entre otros.

En consecuencia, dicha norma requiere de una sustantiva actualización apuntando a abordar los diferentes aspectos fundamentales de la seguridad pública y del sistema institucional encargado de su gobierno, gestión y control. En ese sentido, debería elaborarse y sancionarse una *Ley General de Seguridad Pública Democrática* que contenga las siguientes dimensiones:

1. Los *principios y las bases jurídicas e institucionales fundamentales* de la seguridad pública y del sistema de seguridad pública en lo referente a su composición, misiones, funciones, organización, dirección, coordinación y funcionamiento; así como las bases jurídicas e institucionales para el diseño, gestión y evaluación de las políticas y estrategias de seguridad pública. En este marco, se debe mantener y apuntalar la conceptualización de la *seguridad pública* como ámbito institucional específico y diferente de la defensa nacional.
2. El *sistema institucional de gobierno de la seguridad pública* compuesto por las autoridades superiores del Poder Ejecutivo Nacional responsables de la formulación de las políticas y estrategias del sector y de la dirección superior del sistema de seguridad pública, estableciendo específicamente las funciones y facultades en materia de gobierno de la seguridad pública de las tres principales instancias superiores de dicho gobierno:
  - a. El *Presidente de la Nación* en tanto *titular del Poder Ejecutivo Nacional* y, como tal, en tanto jefe superior de la administración pública central y responsable de la dirección institucional superior del sistema de seguridad pública.
  - b. El *Ministro de Seguridad Pública* como responsable de la formulación de las políticas y estrategias del sector así como de la dirección institucional del sistema de prevención social de la violencia, del sistema policial y del resto del sistema de seguridad pública.
  - c. El *Consejo Nacional de Seguridad Pública* como instancia consultiva y/o de coordinación general de la planificación e implementación de las estrategias sociales de prevención de la violencia y de las estrategias institucionales de control del delito y de persecución penal, para lo cual debería estar integrado por las autoridades gubernamentales del área de la seguridad pública;

los jefes superiores del sistema policial federal; los representantes del poder judicial y del ministerio público; los parlamentarios; y la comunidad a través de sus consejos, foros o juntas.

3. El *sistema de prevención social de la violencia y el delito* responsable de la formulación, implementación y/o evaluación de las estrategias de prevención social focalizadas en forma directa o indirecta sobre las condiciones y los factores sociales determinantes de ciertas situaciones de violencia que favorecen o apuntalan una gama de conflictos y delitos derivados de las mismas.
4. El *sistema policial federal* y los diferentes cuerpos y servicios policiales y de seguridad que lo integran, sus respectivas misiones y funciones; sus autoridades y mandos superiores; sus principales parámetros organizativos; sus principios básicos de actuación -incluyendo las regulaciones generales sobre la aprehensión y detención de personas y sobre las labores de inteligencia delictiva-; los preceptos generales de sus carreras profesionales; sus sistemas de control; y sus sistemas de formación y capacitación.
5. La *participación comunitaria en los asuntos de seguridad pública* mediante la intervención de diferentes instancias -foros, juntas o consejos- creadas en el ámbito nacional, regional o local en la elaboración, implementación y control de las políticas y estrategias de seguridad pública y en todas las cuestiones referidas a la misma, así como la fijación de las funciones, facultades, composición y organización de dichas instancias.
6. El *sistema de seguridad privada*, las entidades y empresas privadas componentes; los organismos o dependencias gubernamentales responsables de la regulación y el control del servicio de seguridad privada; las pautas regulatorias de estos servicios y de la habilitación de las entidades y empresas prestatarias de los mismos; los parámetros de fiscalización y supervisión de dichas entidades y empresas; los principios básicos de actuación de los agentes y empresas del sector; las bases del sistema de capacitación y entrenamiento del personal del sector; y el régimen de infracciones y sancionatorio.
7. El *control parlamentario* del sistema de seguridad pública y de sus componentes; la comisión legislativa encargada de las labores de supervisión, sus facultades, integración y organización, y el tipo de actividades de control, manteniendo el esquema institucional actual.
8. La *intervención excepcional y subsidiaria de las Fuerzas Armadas en los asuntos de seguridad interior*, manteniendo los parámetros y el esquema institucional actualmente vigente al respecto.

### **3.4) La conformación y/o capacitación del servicio civil de la seguridad pública.**

El fortalecimiento de la gobernabilidad política de la seguridad pública también requiere, como se dijo, de la *conformación y capacitación permanente de un servicio civil constituido por funcionarios y empleados profesionales específicamente abocados y entrenados en la dirección, gestión y evaluación de los asuntos de la seguridad pública*. Dicho servicio debería integrarse por *agentes gubernamentales especializados* en el ejercicio del gobierno de la seguridad pública y del sistema de seguridad pública, particularmente, del diseño y aplicación de las estrategias de control de delito, de la gestión político-institucional del sistema de seguridad pública en su conjunto y también de la dirección superior del sistema policial.

Ello impone, pues, el diseño y desarrollo de una *estrategia de formación y capacitación de recursos humanos especializados en los asuntos de la seguridad pública*. La administración pública argentina carece de estos recursos y el fortalecimiento de la gobernabilidad política del sector impone la conformación de un *servicio civil de seguridad pública*.

Este proceso debe partir del diseño y establecimiento de un *sistema de empleo público especializado*, ya sea adaptando y focalizando el sistema de empleo público vigente en la jurisdicción o creando un sistema específicamente dedicado a los asuntos de la seguridad pública dentro de la propia administración pública. En cualquier caso, la especialización debe derivar de dos condiciones fundamentales. En primer lugar, dicho sistema debe estar compuesto por el personal de funcionarios y agentes gubernamentales destinados a ejercer sus funciones en las estructuras organizativas del gobierno político-institucional de la seguridad pública –Ministerio de Seguridad Pública-. En segundo término, ese personal debería ser específicamente capacitado y entrenado en el desarrollo de las labores básicas del gobierno de la seguridad, a saber, la *gestión estratégica*, la *gestión social de la seguridad*, los *asuntos policiales*, la *gestión institucional* y el *control de la seguridad privada*.

Sobre la base del desarrollo de estas labores se debería conformar el servicio civil de seguridad pública y cada una de ellas debería constituir las *áreas básicas de especialización* del personal jerárquico y de los restantes agentes gubernamentales del sector.

Por su parte, la incorporación del personal al servicio civil de la seguridad pública debería implicar dos etapas. Inicialmente, debería haber una selección original de carácter universal abierta a todo el personal de la administración pública central, el que, una vez seleccionado, debería desarrollar un curso inicial de capacitación en las diferentes áreas básicas de especialización y seguidamente debería pasar a desempeñar sus funciones en las respectivas dependencias del sector seguridad de la administración. Ya normalizado el servicio y establecido el régimen básico del personal del sector, la selección y las promociones deberían ser por mérito determinado por la disponibilidad del cargo y una evaluación de capacitación y entrenamiento, desempeño e idoneidad, todo ello en el marco del sistema posicional.

### **3.5) El fortalecimiento de la capacidad gubernamental de gestión directiva del sistema policial.**

La consolidación de la gobernabilidad política de la seguridad pública requiere, entre otros aspectos, que las autoridades gubernamentales responsables de estos asuntos asuman y lleven a cabo eficientemente la *gestión directiva superior del sistema policial*. Como se dijo, en la Argentina –como en otros países de la región–, el tradicional desgobierno político sobre la seguridad pública y la consecuente delegación del gobierno de ésta a la policía ha hecho que las autoridades gubernamentales no hayan conformado las estructuras y las capacidades institucionales indispensables para llevar a cabo una gestión superior del sistema policial de carácter integral y eficiente.

La creación en el ámbito del Ministerio de Seguridad Pública de una *Secretaría de Asuntos Policiales* a cargo de la *conducción político-institucional del sistema policial federal* así como la *conformación y capacitación permanente de un servicio civil constituido por funcionarios y empleados profesionales responsables de tales tareas* contribuirían a sentar las bases organizacionales y funcionales para efectivizar la gestión superior del sistema policial o, dicho de otro modo, el *mando civil de la policía*.

La *gestión directiva superior del sistema policial* debería articularse en torno de dos dimensiones fundamentales.

1. La *dirección superior del sistema policial*, que debería ser una responsabilidad primaria de la *Secretaría de Asuntos Policiales* y que comprende las siguientes tareas:
  - a. La *gestión del conocimiento de uso policial* que consisten en producir y actualizar el conjunto de conocimientos fundamentales indispensables para planificar la labor policial, en particular, los conocimientos relativos a dos esferas indispensables para la gestión policial como lo son
    - i. El *conocimiento delictivo*, que abarca el cuadro de situación acerca del delito y los conflictos vulneratorios del orden público democrático.
    - ii. El *conocimiento institucional policial*, dado por el diagnóstico institucional policial acerca de la estructuración doctrinal, organizativa y funcional real de los principales componentes y prácticas del sistema policial.
  - b. El *diseño y formulación de las estrategias policiales*, esto es, aquellas líneas y programas de acción llevados a cabo por la institución policial de acuerdo con las directivas políticas y generales establecidas por las autoridades políticas del sector, en particular:
    - i. Las *estrategias de modernización institucional de la policía* tendientes a desarrollar el conjunto de reformas y adecuaciones doctrinarias, organizativas y

funcionales que resulten necesarias para superar las tradicionales deficiencias y anacronismos que pesan sobre dichas instituciones y hacerlas más eficaces y eficientes en la prestación básica del servicio de resguardo y protección ciudadana.

- ii. Las *estrategias de control policial del delito* tendientes a llevar a cabo intervenciones preventivas, conjurativas o investigativas de los eventos y problemáticas delictivas y contravencionales en sus diferentes manifestaciones a través de modalidades de *policiamiento preventivo* y de *policiamiento complejo*.
- c. La *conducción funcional superior del sistema policial* a través de la planificación, conducción, coordinación, supervisión y evaluación del conjunto de las operaciones y acciones de seguridad preventiva y de seguridad compleja desarrolladas por la institución policial, de acuerdo con las directivas y estrategias formuladas por el Secretario de Asuntos Policiales y llevada a cabo por un *mando funcional unificado* que constituya un *dispositivo o instancia de análisis, planificación y control operacional policial* responsable de:
- i. La *producción de la inteligencia criminal estratégica y táctica*.
  - ii. La planificación, conducción y evaluación de las *operaciones e intervenciones policiales preventivas y/o complejas*.
  - iii. La programación del *desarrollo logístico-infraestructural policial* en función del accionar de la policía.
- d. La *conducción orgánica superior del sistema policial* a través de la del diseño, elaboración, planificación y/o actualización de:
- i. La *doctrina* estratégica y operacional policial del sistema de *seguridad* policial preventiva y de seguridad policial compleja.
  - ii. La estructura orgánica y del despliegue de las *dependencias* y unidades del sistema de seguridad policial preventiva y de seguridad policial compleja.
  - iii. La formación y capacitación policial especializada del sistema de seguridad policial preventiva y de seguridad policial compleja.

- iv. La estructura del personal policial del sistema de seguridad policial preventiva y de seguridad policial compleja.
  - v. El sistema logístico e infraestructural del sistema de seguridad policial preventiva y de seguridad policial compleja.
2. La *administración general del sistema policial*, cuyo desarrollo directo o, en su defecto, diseño y supervisión debería ser una responsabilidad primaria del *Secretaría de Gestión Institucional* y que comprende las siguientes tareas:
- a. La *gestión administrativa* del sistema policial de seguridad policial preventiva y de seguridad policial compleja.
  - b. La *gestión económica y contable* del sistema policial de seguridad policial preventiva y de seguridad policial compleja.
  - c. La *gestión presupuestaria* del sistema policial de seguridad policial preventiva y de seguridad policial compleja.
  - d. La *gestión infraestructural y tecnológica* del sistema policial de seguridad policial preventiva y de seguridad policial compleja, sobre la base del diseño y los requerimientos del mando funcional policial.
  - e. La *gestión de los recursos humanos* del sistema policial de seguridad policial preventiva y de seguridad policial compleja, sobre la base del diseño y los requerimientos del mando funcional policial.
  - f. Los *asuntos jurídicos* del sistema policial de seguridad policial preventiva y de seguridad policial compleja.
  - g. Las *relaciones institucionales* del sistema policial de seguridad policial preventiva y de seguridad policial compleja.

En la Argentina, como ya se destacó, estas labores fundamentales de dirección institucional superior de la policía han estado históricamente en manos de las cúpulas policiales y, en general, éstas las han desarrollado sin ningún tipo de intervención o ingerencia de las autoridades gubernamentales encargadas de la seguridad pública en lo referido a su planificación, gestión y, principalmente, en la evaluación y contralor de las mismas. La reversión de esta situación de *autonomía policial* constituye, pues, un paso necesario para colocar a la institución policial como instancia subordinada a las políticas y estrategias formuladas y decididas por el poder político. *La dirección superior y la administración general del sistema policial son funciones indelegables de las*

*autoridades gubernamentales* o, en su defecto, deberían ser llevadas a cabo por los mandos policiales cuando éstos están en manos de funcionarios civiles no-policiales.

#### **4) Consideraciones finales.**

¿Constituyen los cambios institucionales propuestos en el apartado anterior a construir, por sí mismos, a construir un sistema de seguridad pública democrática?. Por cierto que no. Se trata apenas de un conjunto de *reformas normativas y organizacionales* que bien pueden servir de marco para un objetivo fundamental, a saber, *el ejercicio democrático del gobierno político de los asuntos de la seguridad pública y, desde allí, el desarrollo de intervenciones que permitan abordar y resolver las problemáticas que allí se desenvuelven en un sentido progresista y plural*. Sin aquellas reformas, creemos que este objetivo resulta inalcanzable aunque ellas no garantizarían en sí mismo el logro del mismo.

En general, en la Argentina, la centralidad que fueron adquiriendo las cuestiones de la seguridad pública no ha excluido el desarrollo de abordajes ligeros y parciales de las mismas, casi todos ellos asentados en pulsiones políticas tanto autoritarias como progresistas.

Para la derecha argentina, la seguridad se ha convertido en un reducto valioso para alentar sin miramientos el montaje de un “estado autoritario” que ponga coto al aumento delictivo y a la perversa trama de los sectores progresistas que, bajo la égida de nuevas formas de “subversión”, favorecen intencionalmente el accionar criminal alentando una institucionalidad contraria a la principal instancia de “combate al crimen” que es la policía.

Recientemente, el periodista Mariano Grondona, fogonero expresivo de estos sectores, expuso en el periódico *La Nación* un manifiesto relevante de aquellos postulados. Validando un vínculo de externalidad entre gobierno y policía que desconoce que ésta, en el marco de un estado democrático de derecho, constituye una institución subordinada de aquel, el columnista se pregunta “¿qué sentimientos albergan nuestros gobernantes [se refiere básicamente a la gestión del Presidente Néstor Kirchner] respecto de sus subordinados?; ¿los quieren o, al menos, los respetan, sabiendo que algún día podrían necesitarlos?”. Y, seguidamente, elucubra una de las fabulaciones centrales de la derecha criolla, a saber, el crecimiento delictivo responde a la premeditada intención de los sectores progresistas que desde el gobierno sostienen la necesidad de proteger a la delincuencia y que toman a la policía como enemigos. Vale la pena citar la prosa del susodicho.

Desde ahora es evidente que, a la vista de la osadía creciente de los criminales que secuestran, roban, violan o matan a diario en nuestras calles, los argentinos necesitamos una fuerza policial incomparablemente más eficaz que la que tenemos. ¿Por qué no contamos con ella? Porque en la relación entre el gobierno nacional y otros gobiernos, como el de la provincia de Buenos Aires, con nuestros

policías interfieren barreras mentales que impiden su plena integración en el Estado. Uno de ellos es de carácter ideológico. Según la llamada doctrina *abolicionista*, que apunta al constante descenso de las penas y a la pronta liberación de los delincuentes condenados, el *victimario* que secuestra, roba, viola o mata es al mismo tiempo una *víctima* de la injusticia social reinante. ¿Cómo castigarlo entonces? A la que habría que castigar quizás es a su presunta víctima porque ella, con su situación económica relativamente mejor, forma parte de la explotación de clases. El abolicionismo no llega a tanto como para encarcelar a estos supuestos privilegiados, pero permite, en cambio, que sus agresores recuperen fácilmente su libertad para volver, eventualmente, a agredirlos. Si el Estado renuncia de este modo a la represión legal de los delincuentes, ¿cómo espera que la delincuencia, en vez de aumentar, disminuya?. La otra fuente de la confusión mental que nos habita es que, desde la perspectiva de gobernantes que provienen de la guerra civil de los años setenta, los uniformados no son aliados sino enemigos. A veces pareciera que la primera preocupación de nuestros gobernantes es castigar y humillar a esas mismas fuerzas con las que deberían contar para reprimir a la delincuencia. Escualido y maltratado, el "león policial" no le sirve en estos momentos a una sociedad donde, según una encuesta, el 83 por ciento de los ciudadanos dice haber sufrido algún ataque cercano. Sin embargo, cuando una turba quiso tomar la Casa Rosada todavía en manos de De la Rúa en diciembre de 2001, los que terminaron presos no fueron los agresores sino los funcionarios que la defendían. Es el mundo al revés: el carro delante del caballo.<sup>18</sup>

Nada indica Grondona acerca de los desajustes institucionales que pesan sobre nuestras estructuras gubernamentales responsables de la seguridad pública o sobre nuestras policías, muchos de los cuales se manifiestan en el desgobierno político de la seguridad o en la protección que ciertos núcleos activos de las instituciones policiales dispensan a emprendimientos criminales violentos y de alta rentabilidad económica. Sin más, Grondona aspira a dotar a las policías de mayores facultades discrecionales y de menos controles a los efectos que puedan llevar a cabo una lucha eficiente contra la delincuencia callejera pero no contra otras manifestaciones delictivas tanto o más lesivas que aquellas, como la evasión tributaria, el lavado de dinero, los fraudes corporativos o los crímenes cometidos en el marco del terrorismo de Estado del pasado dictatorial, al que avaló y respaldó con ahínco en defensa de los intereses clasistas que representa. El "león policial" sólo debe rugir sin ataduras inapropiadas ante los delincuentes pobres, morochos, jóvenes y desocupados, pero no ante los delincuentes de "cuello blanco", sobre los que no se dice nada sólo porque se trata de "gente como uno" o de auspiciantes comprometidos con el discurso de la guerra contra los pobres. Para ello, el desgobierno político es una condición necesaria.

---

<sup>18</sup> GRONDONA, Mariano, "Inseguridad: el carro delante del caballo", en diario *La Nación*, Buenos Aires, 25 de junio de 2006.

No obstante, la puesta en evidencia y la crítica severa que el progresismo hace de estos dispositivos simbólicos claramente clasistas –y sociológicamente mediocres– que promueven una policía selectiva y descontrolada no resulta suficiente para emprender un abordaje integral del problema institucional mencionado.

El nerviosismo en el que incurre el progresismo ante los designios autoritarios de la derecha diluye uno de los problemas más acuciantes que existen en el escenario institucional argentino como lo es la inercia de la indiferencia y el desgobierno político sobre los asuntos de la seguridad pública y, en ese marco, la aversión a tomar cuenta de las instituciones policiales a los efectos de adecuarlas a políticas de seguridad democráticas y eficientes en el control y resolución de los conflictos. El desdén progresista por hacerse cargo y gobernar los asuntos de la seguridad pública así como por conocer, entender y conducir las instituciones policiales y la persistente tendencia a considerarlas como aparatos represivos ingobernables favorece la reproducción institucional de los desajustes señalados y alienta el discurso autoritario de la derecha. Se pierde de vista que las instituciones complejas y con fuerte impronta corporativa que no son gobernadas, se auto-gobiernan de acuerdo con criterios autodefinidos que, en este caso, casi nunca van de la mano del apuntalamiento de un encauzamiento democrático de la crisis, favoreciendo su instrumentalización política por parte de la derecha autoritaria.

El esfuerzo hecho por el progresismo en el desarrollo de políticas democráticas de seguridad pública y, en su marco, en la formulación de estrategias de fortalecimiento de la gobernabilidad política del sector y de reforma policial ha sido exiguo y meramente reclamativo. Cuando se ha querido abandonar la indiferencia que ha primado en el manejo de los temas políticos de la seguridad y en los asuntos policiales, los voceros de este sector han articulado grandilocuentes discursos reformistas sólo centrados en la policía, manteniendo un asombroso silencio sobre el carácter político de la seguridad pública y del gobierno de la misma.

En este marco, la lucha política por la apropiación democrática de los asuntos de la seguridad pública y, en ese marco, por la neutralización de los designios autoritarios de la derecha requiere también de la autocrítica del progresismo y de la revisión de sus proyecciones más adecuadas a una teología agnóstica que a un proyecto político reformista.