

Roberto González (coord.),  
Osvaldo Guillermo Cuassolo y Martín Ángel Aniceto\*

## **LA INSTITUCIONALIDAD EMERGENTE EN LA GESTIÓN JURISDICCIONAL DE LA SEGURIDAD EN ARGENTINA**

**Una aproximación a un estudio comparativo**

EL CONCEPTO VIGENTE DE SEGURIDAD a partir del cual las instituciones de control social implementan sus estrategias de gestión caracteriza el espacio público de manera diversa y dinámica. Caracterizaciones que hacen a la seguridad como nacional, pública, ciudadana o humana son más que meras calificaciones, ya que cada conceptualización tiene relevancia en tanto espacio de intervención civil en una materia tradicionalmente restringida al conocimiento técnico que reposó en las policías.

Dado que la República Argentina es un país federal, además de las fuerzas nacionales que tienen una intervención generalmente subsidiaria a nivel provincial, existen las Policías y Penitenciarías Provinciales, como órganos de gestión jurisdiccional en el área de seguridad. Eso hace que el espacio nacional se reconvierta a medida que la jurisdicción provincial se modifica en función de los límites internos que la administración del país se propuso diseñar para el ordenamiento territorial. En este trabajo preliminar, y no exhaustivo, intentamos hacer un estudio comparativo que incluye una serie de institucionalida-

\* Martín Ángel Aniceto, Osvaldo Guillermo Cuassolo y Lic. Roberto González (coord.) Licenciatura en Seguridad, Instituto A. P. de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Villa María. Integrantes del Grupo de Trabajo CLACSO "Seguridad en Democracia". Correo electrónico: <seguridad@ics.unvm.edu.ar>.

des provinciales argentinas. En el mediano plazo intentaremos abordar con la totalidad de las provincias, que suman veinticuatro, para poder hacer un análisis integral a nivel nacional.

Este estudio comparativo preliminar tiene por objeto analizar variables relacionadas con la institucionalidad en algunas jurisdicciones provinciales, con el fin de establecer patrones y divergencias en la gestión jurisdiccional de la seguridad que puedan explicar de una manera inicial la realidad diversa de la nueva lógica compleja y participativa en el área de seguridad.

### **FEDERALISMO Y SEGURIDAD EN ARGENTINA**

El sistema federal como mecanismo de ordenamiento y administración territorial ha sido una estrategia para cubrir el vasto territorio de la República Argentina de los elementos constitutivos del Estado nacional, entre ellos la soberanía y el poder de policía.

En los inicios de la organización nacional, la efectividad de la estrategia de imperio en todo el espacio geográfico considerado *argentino* era limitada al puerto y a las vías de comunicación indispensables con el interior. Además de la ciudad de Buenos Aires, la presencia del Estado y el control por él ejercido se efectivizaba en las rutas tradicionales a Cuyo (hacia el oeste de Buenos Aires en dirección a Mendoza y Santiago de Chile) y al Alto Perú (hacia el noroeste de Buenos Aires en dirección a Tucumán, Salta y Jujuy en orientación a Bolivia y Perú). Por ello, en aquel Estado primigenio de inicios de 1800, el centralismo era una modalidad que respondía a la concentración del poder en el puerto y a la forma en que se pensaba la diagramación territorial, la conservación, defensa y mantenimiento del orden en estos espacios limitados.

Sintéticamente, desde 1810 hasta 1853, el análisis histórico nos ayuda a comprender que el territorio heredado de lo que otrora fuera el Virreinato del Río de la Plata, fue controlado política y administrativamente de dos maneras en una complicada combinación de mecanismos:

- **centralizado**: desde Buenos Aires donde se dominaban los recursos económicos, particularmente los provenientes de la aduana.
- **descentralizado**: a cargo de los caudillos provinciales quienes constituyeron además de verdaderos ejércitos locales, organizaciones que cumplían el poder de policía en sus territorios.

Francisco Ramírez en Entre Ríos, Estanislao López en Santa Fe, Facundo Quiroga y Chacho Peñaloza en La Rioja, Juan Bautista Bustos en Córdoba, Martín Miguel de Güemes en Salta, Justo José de

Urquiza en Entre Ríos, Gervasio Artigas en la Banda Oriental (hoy Uruguay), Felipe Varela en Catamarca y Juan Manuel de Rosas en Buenos Aires, entre otros, son ejemplos de organizadores y de control social local en la vastedad de un territorio cuyos límites hacían imposible en aquel tiempo un control nacional efectivo desde Buenos Aires. Sin embargo, debemos reconocer que no siempre estos y otros caudillos dominantes en sus territorios respondían políticamente a los intereses de los porteños.

Es en este contexto que las primeras organizaciones de control territorial surgen, en consonancia con el proceso complejo donde la emergencia del Estado nación se inmiscuye en el control geográfico que ejercían los caudillos locales. Estas organizaciones de control territorial serán una herramienta útil tanto para la vigilancia del espacio geográfico local como también para la consolidación del Estado nación creando un ámbito imprescindible y básico para el afianzamiento de una nueva forma de sistema económico que era el capitalismo.

Luego de las luchas internas, en 1853 se dicta la Constitución Nacional donde se acuerda el sistema federal (Art. 1) como un principio fundamental emergente para la administración territorial y política del país. En consecuencia, la distribución espacial y política de aquel entonces, la distribución de la riqueza agrícola e industrial, la conformación de conglomerados de habitantes, hicieron necesario el surgimiento de nuevos sistemas de administración asentados en el federalismo, siendo éste el producto de un acuerdo que costó mucha sangre en las guerras intestinas entre 1820 y 1850, como así también un principio derivado de la inspiración liberal de nuestra Constitución.

Coincidiendo con Oscar Oszlak, dentro de este proceso de construcción nacional, la conformación del Estado nacional supone a la vez “la organización de la instancia política que articula el control y la dominación en la sociedad, además de la materialización de esta instancia en un conjunto interdependiente de instituciones que permiten su ejercicio” (Oszlak, 2004). Bajo el principio jurídico incluido en nuestra Carta Magna que manifiesta la conservación de parte de las provincias de “todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal” (Art. 121), es que las provincias se reconocen el derecho de darse “sus propias instituciones locales” (Art. 122) y admiten para sí la formación de cuerpos específicos destinados a la provisión de control, orden público y seguridad en sus territorios o su jurisdicción. Estos cuerpos especializados, denominados policías provinciales iniciado ya el siglo XX, se orientaban bajo el concepto de “seguridad pública” como una situación de seguridad general ligada a la idea de orden público, en cuyo contexto los habitantes de las provincias podrían gozar del conjunto de derechos fundamentales consagrados

en la Constitución Nacional. En este sentido, la seguridad y el orden público se asentaban en una complejidad de organizaciones y acciones que estaban sujetas, por su emergencia a un complicado proceso de institucionalización.

El concepto de Foucault sobre la policía en su obra "*Omnes et singulatim. Hacia una crítica de la razón política*"; establece que autores de los siglos XVI y XVII entendieron por policía algo muy distinto a la caracterización posterior. Más que una institución o un mecanismo funcionando en el seno del Estado, la concebían como una técnica de gobierno propia de los estados, con la tarea de "permitir a los hombres sobrevivir, vivir y hacerlo de un modo aun mejor". Esa policía vela por todo lo que se refiere a la felicidad de los hombres, aunque la policía vela por todo lo que regula las relaciones sociales. La policía vela sobre lo que está vivo. Nicolas de La Mare, que incorpora esa definición en su *Traité de la Police* (1705), advirtió que la policía se ocupa hasta de la religión, pero no —como lo destacó Michel Foucault— desde el punto de vista de la verdadera dogmática, sino desde el punto de vista de la calidad moral de la vida. Igualmente, en el análisis de Foucault, al velar sobre la salud y el abastecimiento, se preocupa de la preservación de la vida. Tratándose del comercio, de las fábricas, de los obreros, de los pobres y del orden público, se ocupa de las comodidades de la vida. Al velar sobre el teatro, la literatura, los espectáculos, su objeto son los placeres de la vida. En pocas palabras, señala Foucault, "la vida es el objeto de la policía: lo indispensable, lo útil y lo superfluo. Es misión de la policía garantizar que la gente sobreviva, viva e incluso haga algo más que vivir".

Estos conceptos se aplican adecuadamente a esta realidad emergente o bien, dicho de otra manera, cuando algo semejante a un poder político se ejerce sobre la comunidad. Asimismo, podemos ampliar esta orientación conceptual manifestando que para el momento histórico que se quiere interpretar, la policía se constituirá en el conjunto de medios a través de los cuales se pueden incrementar las fuerzas del Estado y simultáneamente mantener el orden en el territorio. Los atributos de la "estatidad", particularmente la capacidad del Estado de "institucionalizar su autoridad" y de "diferenciar su control" (Oszlak, 2004) se irán consolidando a medida que el federalismo emergente conviva en una relación conflictiva entre los localismos y el centralismo de Buenos Aires.

Con respecto a la seguridad, podemos decir que ésta no se puede entender en abstracto sino situada en un determinado esquema Estado-sociedad. Los cambios en el Estado, siguiendo la hipótesis de Oszlak según la cual el surgimiento del Estado dio lugar al surgimiento de las sociedades nacionales en Latinoamérica, dieron lugar a

cambios en la sociedad. En este sentido, podemos decir que los problemas de seguridad se definen a partir de los cambios en la relación Estado-sociedad tanto a nivel nacional como a nivel local, en función del federalismo vigente. No obstante, algunos enfoques provinciales (paradigmas y doctrinas) y los modelos locales de intervención estatal (sistema de control y de seguridad) nos advierten de la diversidad existente en Argentina en relación a la adaptación a dichos cambios.

La seguridad aparece como una de las mayores preocupaciones tanto a nivel institucional como también a nivel social. De la misma manera, esta preocupación es compartida tanto a nivel federal como en cada una de las provincias que componen la nación. Ante ello, es que ponemos en el centro de las dudas y reflexiones académicas, el problema de la gestión de la seguridad en el marco de la relación entre el Estado y la sociedad, y la institucionalidad variable y consecuente, siendo éstos factores condicionantes de una convivencia armoniosa en todos los espacios de la geografía nacional.

La “configuración institucional” vigente en la República Argentina, tomando como variables el federalismo y la organización institucional de las expresiones locales de seguridad, en este estudio preliminar, puede llegar a explicar que los problemas consecuentes del incremento en el nivel de delito y violencia y la creciente vulnerabilidad frente a las “nuevas amenazas” responden, entre otros factores, al marco institucional que engloba la interacción entre los miembros de la sociedad civil y entre ésta y el Estado en un marco democrático, cambiante. Estos problemas mencionados hacen que la seguridad se convierta en una demanda concreta y actual, además de poner el tema en un estado deliberativo para que el mismo sea incorporado a la agenda gubernamental, y que pertenece ya a la agenda pública. La incorporación de dicha demanda a la agenda gubernamental en orden a dar cuenta del problema genera la “cuestión criminal”, es decir, la problematización de un hecho que es percibido como una demanda que debe ser resuelta (Aguilar Villanueva, 1993). Por último, el debate público y la discusión política dependen de una institucionalidad diversa en cada estado provincial en Argentina.

## **LA DIVERSA INSTITUCIONALIDAD EXISTENTE EN MATERIA DE GESTIÓN JURISDICCIONAL DE LA SEGURIDAD EN ARGENTINA**

Identificamos que hubo cambios sustanciales en el escenario social de la seguridad incluyendo lo institucional y lo ciudadano. Entre las transformaciones manifestadas advertimos un incremento cuantitativo del delito y la violencia como también cambios de tipo cualitativo que complejizaron el universo del delito. Estos cambios podrían ser nuevas condiciones a las cuales las instituciones policiales que gestio-

nan jurisdiccionalmente la seguridad, tanto federales y provinciales, deberían amoldarse.

En efecto, el delito y la violencia no pueden definirse unívocamente ya que son algo cualitativamente distintos de lo que eran con anterioridad. El universo del delito abarca hoy cuestiones que van desde la delincuencia común de los aglomerados urbanos a la planificada en el espacio rural debido a la reaparición de la riqueza agrícola, desde el lavado de dinero del tráfico de drogas a los *secuestros express*, del contrabando de bienes y personas a las manifestaciones violentas en espectáculos deportivos –en nuestro país, particularmente en el fútbol–, y a nivel de los espacios geográficos hoy superpuestos, desde la seguridad regional al espacio continental y global. En síntesis, el universo de delitos se ha complejizado siendo sus manifestaciones más heterogéneas y diversas. Mientras tanto, los elementos y herramientas para enfrentar estas nuevas realidades desde las instituciones locales de policía se mantendrían invariables.

Simultáneamente, la población, tanto a nivel nacional como a nivel de cada una de las provincias argentinas, define de manera diversa una imagen de estos procesos conducidos por el incremento del temor a ser víctima de un delito y a la estima heterogénea de las instituciones que gestionan jurisdiccionalmente la seguridad. La sensación de inseguridad, como fenómeno social, es además de un problema de percepción social de las instituciones es también un problema, a nivel provincial, de configuración institucional de los organismos de gestión de la seguridad a estos niveles. Podría entenderse entonces que la diversidad de la gestión provincial de la seguridad obraría como causa eficiente de determinados comportamientos y pensamientos de los individuos, que son diversos en cada realidad provincial. Entonces, la conjunción de elementos objetivos –la gestión variable a nivel local de la seguridad, el proceso de incremento del delito y la violencia y su complejización– y elementos subjetivos –la difusión de la sensación de inseguridad– hace que en Argentina en general y en las provincias en particular, el delito y la violencia, y la institucionalidad existente para combatirlos, se conviertan en una cuestión variada y pública. Pero, subrayamos, son diversas las formas institucionales de gestionar la problemática de parte de cada Estado provincial.

En el cuadro que sigue, intentamos rescatar algunos datos relacionados con la institucionalidad hoy existente en algunas provincias argentinas. La ambición es realizar una búsqueda exhaustiva en todas las provincias pero a modo preliminar es que presentamos este cuadro orientativo sobre la realidad que hoy analizamos.

A los efectos explicativos, extraemos datos con respecto a las leyes vigentes en materia de seguridad y accionar policial ya que creemos

que ellas nos pueden dar una orientación jurídica y conceptual sobre la seguridad. Enumeramos también datos relacionados con la forma del control de la conducta policial y penitenciaria porque creemos que la institucionalidad emergente a esta función indica avances o estancamientos en el control civil sobre los responsables de la seguridad. El reconocimiento de la participación civil en el escenario de la seguridad es más que una mera definición jurídica; es la definición de un nuevo escenario con nuevos involucramientos e injerencias. Por último, datos organizacionales a nivel gubernamental nos ayudan a precisar aún más la institucionalidad, particularmente en su aspecto político, hoy emergente en la gestión jurisdiccional de la seguridad.

**Cuadro 1**  
La institucionalidad vigente en las provincias argentinas

PROVINCIA	LEY VIGENTE EN MATERIA DE SEGURIDAD	CONTROL DE CONDUCTA POLICIAL Y/O PENITENCIARIO	PARTICIPACION CIVIL EN SEGURIDAD	ORGANICIDAD VIGENTE	AUTORIDADES VIGENTES
JUJUY	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La norma vigente en materia de seguridad se manifiesta mediante Ley Nº 5130 del 29/04/1999.</li> <li>- Se complementa con la Ley Orgánica Policial Nº 3557/81.</li> <li>- Provincia adherida a la Ley Nacional Nº 24.449/94 de Transito y Seguridad Vial y Dcto. Reglamentario Nº 779/95.</li> </ul>	<p>El régimen de control se establece a través del la Ley Nº 3758/81 de Personal Policial. La misma institución constata y sanciona.</p>	<p>La Ley Nº 5130, en su Art. 2 inc. b) prevé "fomentar activamente la participación de la comunidad"; y el inc. d) involucra a "organizaciones sociales" (sin especificar qué tipo de organizaciones).</p>	<p>La Policía de la Provincia de Jujuy y el Servicio Penitenciario, dependen orgánicamente del Ministerio de Gobierno y Justicia.</p>	<p>Gobernador: Dr. Walter BARRIONUEVO Ministro de Gobierno: Dr. Pablo Luis LA VILLA Jefe de Policía: Crío. Gral (R) Jorge AYARDE</p>
SALTA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En vigencia Ley Nº 7.467/07, de Seguridad, en donde la misma adhiere a la Ley Nacional Nº 19.587 de Seguridad e Higiene en el Trabajo, respecto a cuestiones de seguridad en edificios e instalaciones de uso público, con el fin de garantizar la protección de las personas.</li> <li>- Respecto a la seguridad pública se estructura a través de la Ley Orgánica Policial Ley Nº 6.192/83</li> <li>- Provincia adherida a la Ley Nacional Nº 24.449/94 de Transito y Seguridad Vial y Dcto. Reglamentario Nº 779/95.</li> </ul>	<p>Mediante la Ley Provincial Nº 7.310/04 se crea la Fiscalía de Causas Policiales y Penitenciarias dependiente del Ministerio Público Fiscal, adonde se reciben denuncias en las que se encuentre involucrado personal de ambas instituciones. Pero solo instruye los casos involucrados por delito. En caso de faltas administrativas remite las actuaciones, para instrucción y sanción por parte de las instituciones policiales y/o penitenciarias, según corresponda. Las faltas administrativas y su procedimiento están previstas en la Ley Nº 6.193/83 de Personal Policial.</p>	<p>No se prevé en la legislación vigente la participación civil en materia de seguridad. Sólo el portal oficial de la Policía de Salta expresa que dentro de los objetivos que la institución posee está el de aumentar la comunicación con el vecindario, a fin de procurar la participación activa de las personas físicas y/o jurídicas en la identificación y solución de los problemas sociales; como así también la integración de los medios masivos de comunicación en el accionar preventivo.</p>	<p>La Policía de la Provincia de Salta y el Servicio Penitenciario, dependen orgánicamente de la Secretaría de Seguridad y éste del Ministerio de Justicia Seguridad y Derechos Humanos.</p>	<p>Gobernador: Dr. Juan M. URTUBEY Ministro de Gobierno: Dr. Pablo F. KOSINER Secretario de Seguridad: Dr. Aldo R. SARAVIA Jefe de Policía: Crío. Gral Lic. Pascual H. ARGANAÑARAZ</p>

TUCUMÁN	<p>- En vigencia Ley Orgánica Policial Nº 3.656/70.</p> <p>- Provincia adherida a la Ley Nacional Nº 24.449/94 de Transito y Seguridad Vial y Dcto. Reglamentario Nº 779/95.</p>	<p>El régimen de control se establece a través de la Ley Nº 3.823/72 de Personal Policial. La misma institución constata y sanciona, Régimen Disciplinario Policial decreto Nº 5.166/72</p>	<p>No se prevé en la legislación vigente la participación civil en materia de seguridad.</p>	<p>Existe un Ministerio de Seguridad Ciudadana. La Policía de la Provincia de Tucumán, depende orgánicamente de la Subsecretaría de Seguridad Ciudadana y éste del Ministerio de Seguridad Ciudadana.</p>	<p><u>Gobernador:</u>  Cr. Jose Jorge ALPEROVICH  Ministro de Seg. Ciudadana:  Dr. Mario LÓPEZ HERRERA  Subsecretario de Seguridad Ciudadana:  Dr. Cesar Ramón NIEVAS  Jefe de Policía:  Crio. Gral. Hugo. R. SANCHEZ</p>
CATAMARCA	<p>- En vigencia el Decreto de Ley Orgánica Policial Nº 4.663/91.</p> <p>- Provincia adherida a la Ley Nacional Nº 24.449/94 de Transito y Seguridad Vial y Dcto. Reglamentario Nº 779/95.</p>	<p>El régimen de control se establece a través de la Ley Nº 2.444/72 de Personal Policial modificada por la Ley 4.667/91.- el Régimen Disciplinario Policial Decreto Nº 2.997/72 modificado por Decreto Nº 1.369/79. La misma institución constata y sanciona.</p>	<p>No se prevé en la legislación vigente la participación civil en materia de seguridad. En el portal oficial de la Policía de Catamarca se establece la creación de la División Entlace Comunitario, una dependencia con la misión de promover y fomentar la participación de la comunidad de manera permanente a través de la articulación inter e intra institucional y la consulta; facilitando la comunicación para analizar los problemas imperantes en materia de seguridad; determinar y orientar las soluciones de los casos generadoras de estos problemas.</p>	<p>La Policía de la Provincia de Catamarca, depende orgánicamente de la Subsecretaría de Seguridad y éste del Ministerio de Gobierno y Justicia.</p>	<p><u>Gobernador:</u>  Ing. Eduardo Brizuela del MORAL  Ministro de Gobierno y Justicia:  Dr. Luis Oscar Javier SILVA  Subsecretario de Seguridad:  Dr. Luis Alberto BARACAT  Jefe de Policía:  Crio. Gral. Francisco Mercedes SORIA</p>

PROVINCIA	LEY VIGENTE EN MATERIA DE SEGURIDAD	CONTROL DE CONDUCTA POLICIAL Y/O PENITENCIARIO	PARTICIPACION CIVIL EN SEGURIDAD	ORGANICIDAD VIGENTE	AUTORIDADES VIGENTES
CIUDAD DE BUENOS AIRES	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Posee en vigencia la Ley Nº 2894/08 de Seguridad Pública de la Ciudad de Bs. As.</li> <li>- Asimismo, posee su propio Código de Transito de la Ciudad Autónoma de Bs. As. Ley 2.148/06. Reglamentada por Dcto. Nº 451/08.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Está pendiente la reglamentación del Art. 35 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Bs. As.</li> <li>- Por el momento no posee Régimen Disciplinario Policial.</li> <li>- Está en calidad de Proyecto la Ley Orgánica Policial en donde adopta como Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, adoptado por la asamblea General de la Organización de Naciones Unidas del 17/12/1979.</li> </ul>	<p>La Ley Nº 2.894/08 establece la participación ciudadana a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 9 Componentes del Sistema de Seguridad Pública:</li> <li>e) Juntas Comunales.</li> <li>p) Foros de Seguridad Pública. Capítulo V – Participación Ciudadana Art. 16 y 17.</li> </ul>	<p>La Policía Metropolitana depende orgánicamente del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad de Bs. As.</p>	<p>Jefe de Gobierno: Ing. Mauricio MACRI Ministro de Justicia y Seguridad: Dr. Guillermo MONTENEGRO Jefe de Policía: Licenciado en Ciencias Políticas Eugenio BURZACO</p>
SANTA FE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En vigencia Ley Orgánica Policial Nº 7.395/75.</li> <li>- Provincia Adherida a la Ley Nacional Nº 24.449/94 de Transito y Seguridad Vial y Dcto. Reglamentario Nº 779/95.</li> </ul>	<p>El régimen de control se establece a través de la Ley Nº 12.521/06 de Personal Policial. Asimismo, en el portal de la Provincia establece la creación, desde el año 1998, un organismo dependiente de la Subsecretaría de Seguridad Pública que investiga y controla el accionar del Personal Policial, por medio de actuaciones sumariales con intervención de la Justicia competente. Asimismo, realiza el contralor de ingresos a la institución policial y lleva un registro reservado de los antecedentes penales, contravencionales y administrativos de los mismos.</p>	<p>Mediante Decreto del Poder Ejecutivo Provincial Nº 3.469/05 se crea la Dirección Provincial de Seguridad Comunitaria, dependiente de la Subsecretaría de Seguridad Pública, con objetivos de establecer y ejecutar en coordinación con los otros Ministerios un programa de participación ciudadana en la prevención del delito: en coordinar un sistema de actuación conjunta con la Policía en la detección y solución de problemas que puedan llevar a la criminalidad. (No posee marco legal).</p>	<p>Existe un Ministerio de Seguridad. La Policía de la Provincia de Santa Fe depende orgánicamente de la Subsecretaría de Seguridad y a su vez ésta del Ministerio de Seguridad.</p>	<p>Gobernador: Dr. Hermes Juan BINNER, Ministro de Ministro de Seguridad: Dr. Alvaro GAVIOLA Subsecretario de Seguridad: Dr. Luis Alberto BARACAT Jefe de Policía: Dir. Gral. Osvaldo Daniel TOLEDO</p>

<p>CÓRDOBA</p>	<p>- Posee la Ley de Seguridad Pública Ley Pcial Nº 9235/05; ésta crea un sistema de Seguridad Pública de la Provincia de Córdoba involucrando a dos (02) integrantes y a seis (06) auxiliares. - Asimismo, posee su propia Ley de Tránsito, la Ley Nº 8.560/96 T.O. 2004. Reglamentada por Dcto. Nº 318/08.</p>	<p>Actualmente, el personal se rige mediante la Ley Nº 9.728/10 de Personal Policial. El proceso administrativo es instruido por un Tribunal Civil de Conducta Policial y Penitenciario, integrado por un representante de cada poder provincial (P.L., P.E., P.J.), regidos mediante Ley Pcial. Nº 9.120, la cual es reglamentada mediante el Régimen Disciplinario Policial Dcto. Pcial. Nº 1.753/03. Ante faltas leves constata y sanciona la Institución Policial o Penitenciaria; faltas graves y gravísimas constata la institución (o el tribunal de oficio) y sanciona el Tribunal Civil de Conducta Policial y Penitenciario.</p>	<p>La Ley Nº 9.235 prevé la creación de un Sistema de Seguridad Pública, en donde se incorporan a disíntos actores las Juntas de Participación Ciudadana. En la actualidad hay conformadas doscientas once (211) Juntas de Participación Ciudadana en toda la Provincia de Córdoba, que participan en el Sistema de Seguridad Pública.</p>	<p>La Policía de la Provincia de Córdoba depende orgánicamente del Ministerio de Seguridad, Ley Nº 9.235 Art. 20. Actualmente no está constituido dicho ministerio, dependiendo orgánicamente del Ministerio de Gobierno.</p>	<p><u>Gobernador:</u> Cr. Juan SCHIARETTI <u>Ministro de Gobierno:</u> Dn. Carlos CASERIO <u>Jefe de Policía:</u> Crio. Gral. Tec. Sup. Alejo. D. PAREDES</p>
<p>RÍO NEGRO</p>	<p>- Posee la Ley de Seguridad Pública Nº 4.200/07. Crea un sistema provincial de Seguridad Pública involucrando a catorce (14) integrantes. - Asimismo, se organiza mediante Ley Orgánica Policial Nº 1.965/85. - Provincia adherida a la Ley Nacional Nº 24.449/94. Ley de Tránsito y Seguridad Vial y Dcto. Reglamentario Nº 779/95.</p>	<p>Mediante Ley Nº 4.200/07 se crea la figura de Auditor General de Asuntos Internos, organismo dependiente directamente de la Secretaría de Seguridad y Justicia, con el objeto de "planificar y conducir las acciones tendientes a prevenir, identificar, investigar y sancionar aquellas conductas vinculadas con la actuación del personal dependiente del Estado Provincial alcanzado por esta ley". Asimismo, posee la Ley Nº 679 de Personal Policial, en la cual se tipifican las transgresiones administrativas.</p>	<p>La Ley Nº 4.200/07, incorpora dentro de sus integrantes los Consejos Locales de Seguridad Ciudadana y los Consejos Regionales de Seguridad Rural, entre otros. Asimismo, promueve la creación de Cuerpos de Prevención Civil, a nivel municipal (sin portación de armas).</p>	<p>La Policía de la Provincia de Río Negro depende orgánicamente de la Secretaría de Seguridad y Justicia, y a su vez, ésta del Ministerio de Gobierno.</p>	<p><u>Gobernador:</u> Dr. Miguel A. SAIZ <u>Ministro de Gobierno:</u> Cr. Jose L. RODRIGUEZ <u>Secretaría de Seguridad y Justicia:</u> Dra. Nadia Vanesa RUIZ <u>Jefe de Policía:</u> Crio. Gral. Víctor Angel CUFFRE</p>

Fuente: elaboración propia a partir de datos recabados en cada provincia mencionada. Algunos datos de organización pueden haber cambiado a la fecha.

Mapa de la República Argentina con los casos seleccionados



UNIVERSIDAD NACIONAL  
DE VILLA MARIA

REFERENCIAS
PROVINCIAS ABORDADAS

## ALGUNOS ELEMENTOS INSTITUCIONALES QUE COMPARTEN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS EN MATERIA DE GESTIÓN JURISDICCIONAL DE LA SEGURIDAD

A partir de los datos extraídos del cuadro comparativo preliminar, podemos manifestar que existen algunas realidades institucionales que hacen posible analizar a la actualidad de las provincias argentinas estudiadas como convergente.

En primer lugar, *el marco democrático en el cual las provincias argentinas desarrollan sus estrategias de seguridad*. Una realidad visible en los países latinoamericanos, entre ellos Argentina y consecuentemente sus provincias, es la democracia como marco fundamental para la interacción entre ciudadanía e instituciones de control social. La democracia funciona como el elemento común en los estados provinciales investigados como entorno necesario para la expansión de una dinámica institucional, donde la gestión y el control de la misma es compartida por diversos actores que interactúan de diferentes maneras y con diferentes efectos. El Estado de Derecho, en ellas, se asienta sobre los principios básicos de respeto a las condiciones esenciales del ser humano y la vida en sociedad lo que impone una serie de restricciones en el accionar de las organizaciones convocadas a la preservación de lo que se denomina orden público.

Las instituciones que gestionan la seguridad en estas provincias aparecen como participantes todas ellas de sociedades democráticas. Ellas constituyen el primer eslabón en la cadena de actores de carácter estatal local encargados de hacer cumplir la ley. Estas instituciones mantienen para sí la posibilidad del uso de la fuerza pública, atribución esta que apunta a la manutención del orden y la seguridad como así también para resguardar el cumplimiento de las leyes. Al decir de Francois Masclanis (2003), las policías *provinciales* se convierten en “[...] un modo de expresión de la autoridad administrativa y política e instrumento de protección de la sociedad civil”. Contradiendo a Jobard (2001), es posible que en otros tiempos las policías se hayan beneficiado de la soberanía de sus decisiones, pero en la actualidad de las provincias interpeladas es imposible sostener que esta soberanía no se encuentre compartida con los dirigentes de los gobiernos civiles que tomaron injerencia en los asuntos de seguridad, otrora privilegios de los profesionales de la seguridad, y en democracia sostienen el control y las definiciones de las políticas públicas de seguridad.

En segundo lugar, las provincias argentinas investigadas comparten como realidad común el hecho de que *el monopolio de la definición de las metas y estrategias de seguridad, históricamente a manos exclusivas de las policías, hoy no existe*. La facultad de definir las situaciones en las cuales las policías deben intervenir dejó de ser un privilegio de

los cuerpos policiales para ser una nueva dimensión civil en la cual nuevos actores institucionales, previstos en las leyes orgánicas de cada provincia, diseñan y deciden la orientación que las policías deben seguir. En síntesis, en los casos estudiados, lo que fuera en su momento autoridad monolítica en el área de seguridad, a favor de las policías provinciales, hoy se advierte compartida en un marco democrático.

Aún cuando las leyes orgánicas, propias de la organización policial, no se expresan acerca de la nueva injerencia civil en el escenario de la seguridad, el control y la dirección civil se manifiesta de manera unívoca.

En tercer lugar, *todas las provincias argentinas abordadas sostienen como denominador común la conducción institucional de la seguridad en manos de civiles*. Ya sea a partir de Ministerios de Seguridad y alguna otra función adherida, o bien como Secretarías de Estado dependientes directamente de los gobernadores de provincia, quienes dirigen los procesos de diseño y creación de políticas son civiles. En relación directa del nuevo marco democrático en el que se desarrolla la gestión jurisdiccional de la seguridad, vemos que todas las organizaciones –partes innegables de las administraciones públicas provinciales– están a cargo de civiles. Ello es particularmente importante ya que estos civiles asumen la conducción política de los organismos estatales provinciales de quienes dependen las policías. Si bien cada una de estas policías responde a jefes policiales, a su vez estos últimos se someten a la dirección política de civiles; pero ello no necesariamente refleja una homogeneidad de criterios íntegramente democráticos por parte de la conducción civil, y que seguramente el análisis particular de cada uno de ellos, proyectaría su perspectiva de la democracia en la actualidad.

En cuarto lugar, en estas provincias existe otro denominador común que es la preocupación compartida a nivel de la sociedad civil acerca de la inseguridad. La “cuestión criminal” como tema de agenda pública constituye una novedad convergente en cada una de las jurisdicciones analizadas. Los cambios que se vienen operando a nivel internacional desde fines de los setenta y principios de los ochenta han transformado –entre tantas otras cosas– la situación de seguridad de la población y las provincias argentinas mencionadas no se encuentran abstraídas de estos procesos. Esta reciente aparición de la cuestión criminal en las agendas locales hace que la necesidad de una nueva institucionalidad como también el diseño de políticas públicas de seguridad sea reciente. Esto explica parcialmente, al decir de Gorgal, el recorrido errático de la intervención estatal en materia de seguridad y el pobre desempeño de las instituciones involucradas (Gorgal, 2005).

## **ALGUNOS ELEMENTOS INSTITUCIONALES EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS QUE HACEN DIVERSA LA GESTIÓN JURISDICCIONAL DE LA SEGURIDAD**

En primer lugar, *el federalismo vigente hace que las realidades institucionales sean diversas*. Las configuraciones institucionales emergentes para la gestión de la seguridad a nivel de las provincias estudiadas responden al principio de autonomía según el cual éstas se dan sus propias instituciones. Si bien existen algunas tendencias que generan cierta forma institucional convergente de asumir la problemática de la seguridad como por ejemplo la aparición de los Ministerios de Seguridad provinciales, la definición en los cuerpos legales de principios fundamentales o reglamentarios es variada, y en algunos casos inexistente, especialmente en aquellos donde el accionar en la materia está solamente regido por leyes orgánicas policiales. Si bien cuerpos legales como los de Córdoba, Río Negro y Ciudad de Buenos Aires tienen definiciones conceptuales valiosas al definir a la policía como “civiles armados” (Ley N° 9.235 de Córdoba, Ley N° 2894 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), otras carecen de estas conceptualizaciones, lo que produciría una desorientación sobre valiosas definiciones que se prestaría a interpretaciones oportunistas. Consideraciones similares con respecto a la emergencia de un sistema provincial de seguridad podemos hacer a partir de los tres casos mencionados.

En segundo lugar, *la institucionalidad emergente en materia de seguridad es diversa según las legislaciones que enmarcan el accionar de las instituciones de seguridad y policial*. Existen provincias que, si bien manifiestan orgánicamente en sus gobiernos la preocupación institucional por la seguridad admitiendo Ministerios o Secretarías de Estado especializadas en el área, la legislación existente no condice con éstas. Las leyes orgánicas policiales, en aquellas provincias que sostienen este cuerpo reglamentario, son en general de muy larga data. Además de no existir un acompañamiento de otro cuerpo legal más actualizado, es posible que las adaptaciones a las nuevas realidades emergentes en materia de seguridad sean difíciles. Un caso paradójico es el de la Provincia de Tucumán que sostiene el único Ministerio de Seguridad Ciudadana hoy existente en el país pero la legislación provincial en la materia está limitada a una ley orgánica policial inadecuada a los tiempos vigentes.

En tercer lugar, *la organización política de la seguridad es divergente*. Ministerios de alto rango o Secretarías de menor interés no expresan una posición común en materia de las búsquedas institucionales necesarias para enfrentar un problema común. Provincias como la de Buenos Aires, Tucumán, Santa Fe y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) poseen Ministerios de Seguridad con el área exclusiva

de actuación de la seguridad. En cambio, provincias como Salta y Chaco adhieren esta nueva función y responsabilidad institucional a otras ya tradicionales como en los Ministerios de Justicia y Gobierno. Por último, como es el caso de Córdoba, la seguridad tiene un rango menor en términos organizacionales al ser Secretaría del Ministerio de Gobierno Provincial. Esta diversidad en la consideración política de la problemática hace que en definitiva los cuerpos policiales estén sujetos y subordinados a organizaciones de diverso rango político y administrativo. Así, siguiendo a Gorgal, el modelo organizacional – esto es, el diseño, el marco de incentivos y el esquema de funcionamiento operativo– de las instituciones a través de las cuales el Estado provincial cumple con las funciones de gestión de la seguridad podría verse afectado tanto por la explosión cuantitativa del delito y la violencia, por un lado, y por la heterogeneidad y complejidad en las manifestaciones institucionales que dichas realidades van exigiendo a los órganos estatales.

En cuarto lugar, *la participación civil es un reconocimiento variable que responde a la heterogeneidad de los casos estudiados*. Los casos de Buenos Aires, Río Negro, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Chaco y Santa Fe, nos indican que la participación ciudadana emerge como un nuevo factor en la institucionalidad existente en materia de la gestión jurisdiccional de la seguridad. La posibilidad de que los ciudadanos sean considerados actores intervinientes en materia de seguridad, en los casos mencionados, hace que la caracterización de la democracia participativa se efectivice a partir de estas nuevas realidades emergentes. Sin embargo, la participación ciudadana no tiene la misma expresión institucional en provincias como Salta y Jujuy, en las cuales no existen manifestaciones institucionales acordes al marco y la evolución democrática de nuestras sociedades. Expresiones del delito y la violencia han sido preocupaciones emergentes para nuestras instituciones y nuestros ciudadanos. Por ello, la intervención civil, ya sea desde la conducción de los organismos políticos o desde la apreciación de los problemas que a nivel micro social afectan a la ciudadanía, es de fundamental importancia para el abordaje actual de la situación descripta.

### **CONCLUSIONES PRELIMINARES**

En nuestras sociedades podemos apreciar que “existe una legislación, un discurso y una organización del derecho público articulados en torno del principio de soberanía del cuerpo social y de la delegación que cada uno hace de su soberanía al Estado” (Garibaldi, 2006). Simultáneamente, y en cierta contraposición a esta idea del contrato social, existen numerosos mecanismos institucionalizados de coer-

ciones disciplinarias que tienden a garantizar la cohesión y la armonía de nuestras sociedades. Pero ninguna de estas configuraciones es absoluta ya que no podemos sentar la emergencia del Estado, por lo menos en Latinoamérica, bajo el supuesto de la autonomía del cuerpo social a partir de la cual éste surge como tampoco podemos presuponer que el surgimiento de la coerción institucional garantice la afinidad del cuerpo social. Los planos real y legal no encontrarían coherencia entre sí.

Hasta ahora hemos intentado aproximarnos a un análisis preliminar sobre el sistema de seguridad en la República Argentina combinando factores de especial consideración tanto en el sistema de seguridad interior federal como en el sistema de seguridad emergente en las provincias, tomando como un eje de relevancia el carácter federal del país.

En primera instancia podemos mencionar que el sistema de seguridad federal se encontraría en condiciones jurídicas de garantizar los derechos y garantías constitucionales y la vigencia más o menos plena de las instituciones del sistema republicano. En este sentido, la Ley de Seguridad Interior aporta el marco federal necesario para tales fines, que se concretarían en las funciones que tiene en su jurisdicción el Consejo de Seguridad Interior. Sin embargo, se plantean algunas situaciones que hoy no pueden enmarcarse en la interpretación unívoca de la ley mencionada, como es el caso de la intervención de la Gendarmería Nacional en la prestación de la seguridad ciudadana en el microcentro de la ciudad de Mendoza.

Por otra parte, podemos apreciar que el conjunto normativo vigente tanto a nivel federal como a nivel provincial contiene tanto complejidades en la gestión de la seguridad como también en la definición política de las instituciones provinciales llamadas a proveer y resguardar la seguridad y el orden público. Esta última consideración, acerca de las definiciones de carácter político, también involucran los objetivos de las instituciones policiales provinciales, las estrategias de intervención como así también la relación que en la actualidad se proponen entre estas organizaciones y la sociedad civil.

Un carácter predominante en los casos de estudio analizados es la presencia innegable de los civiles en la conducción política de las policías provinciales. En este sentido, sostenemos que las policías han perdido “el monopolio” en la definición de las políticas de seguridad (Saín, 2002). A favor de una mayor complejización de los sistemas de seguridad provinciales, se suman nuevos actores a la definición política de las instituciones de control social, entre ellas las policías. Existiría, en los niveles provinciales, una conversión civil del carácter, otrora policial, de estas organizaciones.

En la dimensión federal de la problemática, existen dificultades a la hora de definir no solo qué es una fuerza policial sino también cuál es el ámbito específico al que cada una de ellas (Policía Federal, Gendarmería Nacional, Policía de Seguridad Aeroportuaria, etc.) debe abocarse. De aquí podemos deducir que de acuerdo a las definiciones políticas del momento, todas ellas relativas, existe un riesgo permanente de una superposición de espacios de intervención. Para ciertos procedimientos, depende de las definiciones que haga el decisor político de las oportunidades que condicionan el éxito del mismo, se podría usar indistintamente una u otra organización del sistema federal de seguridad.

Antes mencionamos que los planos real y legal no coinciden entre sí. Lo mismo pasa, por lo menos con los casos analizados preliminarmente, con los distintos planos provinciales en materia de la gestión jurisdiccional de la seguridad. Si tomamos en primera instancia la institucionalidad emergente en la gestión jurisdiccional de la seguridad podemos decir que a diferencia de las provincias como Córdoba, otras no poseen una definición específica de la seguridad, del sistema de seguridad local y de los recursos humanos que lo conforman. La Ley N° 9.235 de Seguridad Pública de la Provincia de Córdoba define política e institucionalmente estos elementos mencionados, lo que no ocurre con aquellas provincias que tienen como legislación vigente en la materia, las leyes orgánicas policiales, como Jujuy o Chaco. Conceptualizaciones fundamentales de las organizaciones de control social pasan por el carácter actual y democrático que se le quiera dar a las policías como “guardianas de una expresión social y política” del Estado (Masclanis, 2007). En general, las leyes orgánicas policiales no aportan precisiones fundamentales acerca de la relación y el rol de estas instituciones con la sociedad civil, aunque aporten exactitudes con respecto a la organización de las fuerzas y la división del trabajo consecuente.

Es destacable que en materia de seguridad ciudadana, el ciudadano se convierte en un sujeto activo de injerencias e involucramientos en el área de seguridad que nunca antes estuvieron a su alcance. Injerencias reconocidas de hecho o de derecho. Ello hace que el espacio público en el cual se gestione la seguridad con participación ciudadana sea un espacio multidimensional donde la interacción de diversos actores, entre ellos los institucionales como las policías, promueva un rediseño en los aspectos preventivo, estratégico, logístico, informativo, comunicacional, entre otros. Pero en una realidad federal como la argentina, la diversidad en la conformación de sistemas institucionales de seguridad, la multiplicidad de leyes que regulan particularmente cada sistema en cada provincia, y la variedad consecuente de estilos

de participación ciudadana reconocidos en el ámbito de la seguridad hacen que la gestión jurisdiccional de la seguridad en Argentina sea diversa y profundamente compleja.

La participación de la ciudadanía en los denominados sistemas de seguridad provinciales es otro factor que caracteriza a algunas provincias con respecto a otras. El reconocimiento que se hace de nuevos actores civiles que aparecen como componentes del sistema, ya sea las llamadas Juntas de Participación Vecinal (Ley 9.235 de Córdoba) o Consejos Locales de Participación Ciudadana (Ley 4.200 de Río Negro) indica una integración efectiva de la ciudadanía en el ámbito de la seguridad. En consonancia con el incremento de las demandas ciudadanas de mayor seguridad, persistente en la mayoría de las provincias argentinas, la definición de las leyes específicas de seguridad de nuevos actores protagónicos nos demuestra *que la sociedad civil posee espacios no necesariamente librados a la especulación política electoral para definir gestiones en la materia*. Sin embargo, en todas aquellas jurisdicciones que se rigen por cuerpos legales relacionados con la orgánica policial, la participación civil es consecuentemente desconocida.

Una particular apreciación, en este intento preliminar e incompleto de analizar la institucionalidad emergente en la gestión jurisdiccional de la seguridad en Argentina, se refiere a los órganos de control que tienen la función de analizar y sancionar administrativas las conductas policiales. El caso de la Provincia de Córdoba es único en el país, donde el Tribunal de Conducta Policial y Penitenciario, legislado en la Ley Provincial N° 9.235 ya mencionada, se instituye como una instancia civil de juzgamiento. Desaparecida la tradicional oficina de “Asuntos Internos”, este Tribunal Civil, compuesto por miembros del Ejecutivo y del Legislativo cordobés, se convierte en una experiencia innovadora a nivel nacional donde la institucionalidad emergente se presenta como una efectiva intervención de la sociedad en el escenario de la seguridad.

Por último, reconocemos que a partir del federalismo, aún incipiente en Argentina, con todos sus vicios y limitaciones dados por un centralismo histórico, la diversidad en la gestión jurisdiccional de la seguridad se convierte en un componente preliminarmente distorsivo. La carencia de definiciones institucionales y políticas, acordadas entre las provincias, acerca de conceptos esenciales en democracia como las policías y el rol compartido de ellas con los civiles en el Estado de Derecho, hace que la vida cotidiana, el transitar de los caminos y la percepción social emergente de las instituciones de control social sea diferente y por lo tanto, el respeto, la confianza y la visibilidad ciudadana de estas instituciones no tenga un denominador común. Sin embargo, se puede apreciar que lo que comparten los escenarios

provinciales es la preocupación ciudadana por la inseguridad y la preocupación por la eficiencia y la eficacia de las policías, y del sistema de seguridad si estuviera como tal definido, para dar respuestas a la problemática, cada vez más creciente.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arias, Patricia y Zuñiga, Liza 2008 *Control, disciplina y responsabilidad policial: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina* (Santiago de Chile: FLACSO).
- Beccaria, Cesare 2005 *De los delitos y de las penas* (Buenos Aires: Del Libertador).
- Fuentes, Claudia y Rojas Aravena, Francisco 2005 *Promover La seguridad humana: marcos éticos, normativos, y educacionales en América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: FLACSO/ UNESCO) en <<http://www.flacso.org/publicaciones/publicaciones-2005/publicacion-2005/promover-la-seguridad-humana-marcos-eticos-normativos-y-educacionales-en-america-latina-y-el-caribe/>>.
- Fruhling, Hugo y Tulchin, Joseph 2005 *Crimen y violencia en América Latina* (Bogotá: FCE).
- Foucault, Michel 1996 *¿Qué es la Ilustración?* (Buenos Aires: Alción).
- Foucault, Michel 2006a *Defender la sociedad* (Buenos Aires: FCE).
- Foucault, Michel 2006b *Seguridad, territorio, población* (Buenos Aires: FCE).
- Garibaldi, Daniel 2007 *La seguridad interior y sus ausencias* (Buenos Aires: Elaleph.com).
- Kaminsky, Gregorio 2005 *Tiempos inclementes* (Buenos Aires: UNLa).
- Oszlak, Oscar 1997 *La formación del Estado argentino*, (Buenos Aires: Ariel).
- Oszlak, Oscar 2004 *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional* (Buenos Aires: Planeta).
- PNUD, 1994 *Nuevas dimensiones de la seguridad humana*, (Nueva York: PNUD).
- Saín Marcelo 1998 *Democracia, seguridad pública y policía*. Conferencia dictada en el Centro de Estudios Legales y Sociales, UBA, Buenos Aires, 1° y 2 de diciembre.
- Saín Marcelo 2007 *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina* (Buenos Aires: FCE).