

¿QUIÉN PROTEGE AL QUE PROTEGE?

EL DEBATE POSTERGADO EN DEMOCRACIA



ALBERTO RUBÉN MARTÍNEZ

¿Quién protege al que protege?

El debate postergado en democracia

ALBERTO RUBÉN MARTÍNEZ



Edición del autor (2026)

**No hemos venido a descubrir el mundo.
Hemos venido a ponerle nombre
a lo que nos pasa.**

Martínez, Alberto Rubén
¿Quién protege al que protege? : el debate postergado en democracia /
Alberto Rubén Martínez. - 1a ed. - Rosario : Alberto Rubén Martínez,
2026.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-631-01-9110-2

1. Derechos Humanos. 2. Seguridad Pública. 3. Sindicalismo. I. Título.
CDD 340

¿Quién protege al que protege? - El debate postergado en democracia
Alberto Rubén Martínez - Primera edición - Argentina, 2026

ISBN: ISBN 978-631-01-9110-2

DOI: 10.5281/zenodo.23440464

Repositorio: Zenodo — CERN Open Repository

ORCID del autor: <https://orcid.org/0009-0005-5935-879X>

© Alberto Rubén Martínez, 2026.

Derechos de autor: Esta obra se encuentra protegida por la Ley N.º 11.723 de Propiedad Intelectual de la República Argentina y por los tratados internacionales vigentes. Se prohíbe su utilización con fines comerciales sin autorización previa y por escrito del autor.

Licencia: Esta obra se distribuye bajo la licencia Creative Commons Atribución–NoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0). Se permite copiar, compartir, distribuir, reproducir y adaptar el contenido en cualquier medio o formato, siempre que se reconozca adecuadamente la autoría, se cite el título de la obra, el año y el DOI, se indiquen las modificaciones realizadas y no se utilice el material con fines comerciales.

Sitio oficial del proyecto: <https://confianzasoberana.ar>

Sitio del autor: <https://tematicaseguridad.blogspot.com/>

DEDICATORIA

A la memoria de los abogados Dres. Rodolfo Capón Fila y
Juan Carlos Lombardi, quienes, con su compromiso
inquebrantable en defensa de los trabajadores policiales, nos
dejaron un legado invaluable y sembraron esperanza en la
lucha por el pleno reconocimiento de sus derechos.

A los dirigentes y militantes de la Gran Familia Policial
Argentina, quienes, con valentía y compromiso, defienden la
dignidad de los que día a día sirven a la sociedad, muchas
veces a costa de su propia vida.

A los compañeros de América, que comparten la misma lucha
por el reconocimiento y el respeto como trabajadores.

A los ciudadanos que apoyan este proceso, comprendiendo que
una democracia plena debe garantizar derechos para todos.

A los que sueñan, luchan y construyen

A los que dan “El buen combate”

AGRADECIMIENTO

A Mary, mi compañera de tantas luchas.

A la educación pública, que me formó para pensar con
LIBERTAD.

“Tanto monta cortar como desatar”

El nudo gordiano, la gloria y la esperanza

El nudo gordiano simboliza una encrucijada histórica: un problema acumulado, enredado y aparentemente imposible de resolver por los caminos habituales. También expresa la posibilidad —y a veces la obligación— de asumir una decisión audaz cuando seguir administrando el conflicto solo prolonga sus consecuencias.

La leyenda cuenta que Gordio, un campesino que llegó a ser rey de Frigia, ató el yugo de su carro con un nudo tan intrincado que nadie podía desatarlo. El nudo fue consagrado en el templo de Zeus como ofrenda, y la tradición prometía que quien lograra resolverlo alcanzaría un destino de grandeza.

Durante su campaña en Asia Menor, Alejandro, el Magno se enfrentó al desafío en la ciudad de Gordion. Ante la imposibilidad de deshacer el nudo por los medios habituales, sacó su espada y lo cortó de un tajo. La tradición resumió aquel gesto con una fórmula contundente: **“Tanto monta cortar como desatar”**.

Ese acto pasó a la historia como símbolo de audacia y sentido práctico: una decisión que no se limita a repetir los

caminos convencionales, sino que rompe el cerco de lo imposible para abrir paso a una nueva etapa. Alejandro continuó su marcha y, como anunciaba la profecía, extendió su poder hasta los confines del mundo conocido.

Pero más allá de la espada y la conquista, hay un detalle que ilumina la historia desde otro lugar. Se dice que, antes de partir, Alejandro repartió sus pertenencias entre sus hombres. Intrigados, le preguntaron: “¿Das todo? ¿Y para vos qué queda?”. Él respondía: **“La esperanza”**.

Esa respuesta condensa el verdadero sentido del nudo. No se trata solo de gloria entendida como conquista exterior, sino de esperanza como fuerza interior. El nudo representa el obstáculo; la espada, el coraje para enfrentarlo; la gloria, el rumbo hacia lo que parece imposible; y la esperanza, el fuego que mantiene vivo el camino.

Porque ninguna gesta, personal o colectiva, puede sostenerse sin esa chispa. Y quizá la enseñanza final del nudo gordiano no sea únicamente la audacia de cortar lo que parece irresoluble, sino la certeza de que siempre debe quedarnos la esperanza para seguir avanzando.

Al lector

Este libro fue escrito para cualquier persona interesada en comprender una contradicción democrática todavía pendiente: el Estado exige a policías y penitenciarios responsabilidades y deberes reforzados, pero no siempre les reconoce derechos y garantías equivalentes.

Para comprender el argumento no es necesario conocer previamente las categorías teóricas desarrolladas en mis trabajos anteriores. Estas se incorporan como herramientas de interpretación y como respaldo para quienes deseen profundizar el análisis.

El lector general encontrará una explicación accesible del problema; el investigador, el legislador, el funcionario o el dirigente dispondrán, además, de un marco conceptual, normativo y bibliográfico que les permita continuar el debate.

Al llegar al final, el lector habrá recorrido ese marco sin necesidad de haberlo estudiado antes.

Prólogo

La pregunta que todavía debemos responder

Germán Palavecino (*)

Hay preguntas que una sociedad prefiere no hacerse porque intuye que, detrás de ellas, existen respuestas capaces de incomodarla.

¿Quién protege al que protege?

La pregunta que da título a esta obra no es solamente una pregunta sobre policías y penitenciarios. Es, en realidad, una pregunta sobre el Estado, sobre la democracia y sobre la manera en que una sociedad entiende la seguridad pública.

Durante mucho tiempo, el debate sobre seguridad estuvo concentrado casi exclusivamente en quienes deben ser protegidos: la ciudadanía, las víctimas, las comunidades y las instituciones. Se habló —y con razón— de prevención, delito, violencia, autoridad, profesionalización y eficacia.

Pero hubo una cuestión que permaneció demasiado tiempo relegada:

¿Qué ocurre con quienes tienen la responsabilidad de proteger? ¿Qué derechos tienen? ¿En qué condiciones trabajan? ¿Quién escucha sus demandas? ¿Qué sucede cuando necesitan

reclamar frente al mismo Estado del que forman parte? ¿Hasta dónde puede llegar la especificidad de una función para justificar restricciones a derechos que, en una sociedad democrática, deberían pertenecer a todos?

Estas preguntas constituyen el punto de partida de ¿Quién protege al que protege? El debate postergado en democracia, la obra de Alberto Rubén Martínez que el lector tiene ahora entre sus manos.

Pero para comprender plenamente este libro es necesario comprender también desde dónde escribe su autor.

Alberto Martínez no aborda esta problemática desde la distancia de quien observa un fenómeno ajeno.

La conoce desde adentro.

Fue integrante de la Policía de la Provincia de Santa Fe y conoció las exigencias, responsabilidades, riesgos y particularidades de una profesión en la que la sociedad deposita una responsabilidad extraordinaria. Pero también conoció las tensiones que aparecen cuando quien ejerce esa función intenta ser reconocido no solamente como integrante de una institución jerarquizada, sino también como trabajador, ciudadano y sujeto de derechos.

De esa experiencia nació una preocupación que, con los años, se transformaría en organización, militancia, investigación, periodismo y pensamiento.

Alberto fue fundador de APROPOL, organización profesional que asumió la defensa de los derechos y

condiciones de trabajo de los trabajadores policiales de Santa Fe, y participó posteriormente de la construcción de espacios nacionales e internacionales de representación. La propia reconstrucción histórica que ha realizado sobre la sindicalización policial argentina ubica la fundación de APROPOL en 2001 y la creación de FASIPP ese mismo año dentro de un proceso más amplio de organización y reivindicación de derechos.

Pero reducir esa trayectoria a la actividad gremial sería insuficiente.

Porque una de las características más significativas de Alberto Martínez ha sido precisamente su capacidad para transformar la experiencia en pensamiento.

No se conformó con denunciar una realidad.

Intentó comprenderla.

No se limitó a reclamar derechos.

Intentó explicar por qué esos derechos resultan inseparables de una concepción democrática de la seguridad.

Y no dejó sus reflexiones encerradas en el ámbito de la organización profesional. Las llevó al periodismo, a la investigación y a la elaboración de categorías destinadas a interpretar fenómenos que durante mucho tiempo fueron naturalizados dentro de las instituciones de seguridad.

La obra que aquí se presenta es consecuencia de ese recorrido.

El propio manuscrito reconoce la continuidad entre este libro y los trabajos anteriores del autor. En sus páginas aparecen categorías como la Doctrina de la Sospecha Permanente, la Teoría del Foco y la Vara, la Ciudadanía de Segunda Clase, el Principio de Reciprocidad Institucional y la Doctrina de la Confianza Soberana, que forman parte de una construcción intelectual que encuentra en este libro una nueva articulación.

Es allí donde, a mi entender, reside una de las mayores riquezas de esta obra.

Alberto no solamente reclama que se reconozcan derechos: intenta construir una explicación sobre por qué la negación sistemática de esos derechos termina afectando a la propia seguridad pública.

(*) Se desempeñó durante 27 años en la Policía de la Provincia de Misiones. Desde 2013 es referente de la **Mesa de Diálogo (MD)**, ámbito en el que se alcanzaron acuerdos posteriormente homologados por el Ministerio de Trabajo y Empleo de Misiones y que permitieron establecer un canal institucional de negociación, contribuyendo a prevenir y encauzar situaciones de crisis. Actualmente preside la **ACUPPOL – Asociación Unión del Personal Policial de Misiones** y es miembro de la conducción nacional de la **FASIPP – Federación Argentina de Sindicatos Policiales y Penitenciarios**.

¿Quién protege al que protege?

Prefacio

El combate justo

Cada día, el trabajador policial y penitenciario se despierta con la incertidumbre de lo que traerá su jornada. Sabe que enfrentará riesgos, que deberá tomar decisiones difíciles y que su labor se desarrollará en una sociedad que, muchas veces, lo observa con desconfianza, lo subestima o directamente lo ignora. Aun así, se levanta con la convicción de cumplir una tarea necesaria, aunque el reconocimiento institucional y social le sea con frecuencia negado.

Ese es su combate cotidiano. No se trata de una lucha por gloria ni por honores, sino por algo más elemental y, al mismo tiempo, más profundo: el respeto por su trabajo y la dignidad de su condición como trabajador del Estado. Su enfrentamiento no es contra la comunidad a la que sirve, sino contra la precarización, el abandono y la indiferencia de un sistema que exige sin cuidar y ordena sin proteger.

Dar este combate con dignidad implica comprender que la justicia no puede ser un privilegio reservado a unos pocos, sino un derecho que debe alcanzar también a quienes tienen la responsabilidad de garantizarla. Implica sostener la coherencia entre el deber que se exige y los derechos que se reconocen. Allí donde esa coherencia se rompe, la legitimidad de la seguridad pública comienza a resquebrajarse. Ese combate también obliga a ampliar la mirada sobre la seguridad. La seguridad pública no puede reducirse al patrullero, al procedimiento o a la respuesta

frente al delito. Debe comprenderse junto a la seguridad ciudadana y la seguridad humana —dos dimensiones que el primer capítulo de este libro desarrolla en detalle—. Proteger a quienes protegen forma parte de esa misma arquitectura: no hay comunidad cuidada si el Estado abandona a quienes tienen la responsabilidad de cuidarla.

En la idea del "buen combate" no hay una lucha impulsiva ni ciega, sino una perseverancia consciente. No se trata de negar el conflicto, sino de afrontarlo sin resignar principios. Es la convicción de que una causa es justa cuando no se agota en lo individual, sino que se proyecta sobre el conjunto de la sociedad. Ese combate exige convicciones firmes, deseos genuinos, pensamiento coherente y voluntad sostenida.

La sindicalización policial y penitenciaria en la Argentina se parece a ese nudo.¹ Durante décadas fue rodeada por objeciones jurídicas, temores políticos, prejuicios institucionales y respuestas parciales. Sin embargo, el conflicto laboral no desapareció. Persistió, se desplazó y reapareció bajo formas menos previsibles. La pregunta, entonces, ya no es si el nudo existe. La pregunta es cuánto tiempo más puede una democracia seguir administrándolo sin asumir la decisión de resolverlo.

El título de esta obra recoge, precisamente, una consigna con casi tres décadas de historia. Nace en 1998, cuando el Dr. Rubén Dunda, entonces Defensor del Pueblo de la Provincia de Santa Fe —hoy Doctor en Ciencias Sociales—, impulsó una propuesta de colegiación profesional policial. En 2001, la Asociación Profesional Policial Santa Fe (APROPOL) la adoptó

como lema —"Proteger al que protege"— y la sostuvo durante veinticinco años. Con el tiempo, la fórmula trascendió a su organización de origen: gobiernos de distintas provincias y de diverso signo político incorporaron la idea a su propio discurso, bajo variantes como "cuidar a los que nos cuidan" o "cuidar a quienes nos cuidan". Ese dato, más que una dilución, es uno de los resultados estratégicos de décadas de lucha gremial: el lenguaje del reclamo logró instalarse en el discurso público y político, aun cuando la práctica institucional real todavía no lo acompañe con reciprocidad efectiva.

Ese mismo lenguaje, sin embargo, ya marca el camino: a gobernantes, dirigentes y líderes de todos los sectores les señala que la vía es sumar y reconocer derechos, porque hacen a una dignidad que el trabajador de este sector posee per se, y que exige ser respetada en su condición humana, no otorgada como concesión. Este libro hereda la consigna original, en su versión más antigua y específica, convertida en pregunta —la pregunta que el uso político de la frase, hasta ahora, no se animó a responder del todo.

Este libro se inscribe en ese horizonte. No como una voz aislada ni como un gesto declamativo, sino como parte de un reclamo que lleva décadas: que policías y penitenciarios sean reconocidos como lo que son, trabajadores con derechos plenos, sujetos de derechos, con dignidad y responsabilidades reforzadas dentro de un Estado democrático.

Porque solo cuando el Estado y la comunidad asuman que proteger a quienes protegen no es una concesión ni un

Alberto Rubén Martínez

privilegio, sino una obligación democrática, será posible construir una seguridad pública legítima, justa y verdaderamente humana.

Alberto Rubén Martínez (2026)

Primeras reflexiones

"Gracias a la obra de sus sindicatos el trabajador pueda no solo tener más, sino ante todo, ser más"-

(Encíclica Laborem Exercens de S.S. S. JUAN PABLO II)

“Una concepción arcaica de la función policial, anclada en el pasado y proveniente de regímenes autoritarios, permite reproducir el estancamiento en el proceso de atribución de los policías de los derechos y libertades propias de todos los ciudadanos de los Estados democráticos. Solamente aquellos que consideran al policía como la manifestación del poder ante el ciudadano y no como el poder del ciudadano, pueden juzgar al sindicalismo policial como un elemento negativo o perturbador”

(Consejo Europeo de Sindicatos de Policía)

“No reconocer las organizaciones sindicales, es una decisión política que vulnera la plena vigencia de los DDHH del trabajador uniformado y una deuda del sistema democrático”.

(Federación Argentina de Trabajadores
Policiales y Penitenciarios - FASIPP)

“Proteger al que protege”

Lema desde el 2001 de la
Asociación Profesional Policial Santa Fe – APROPOL.
Primer sindicato policial en la historia de esta provincia)

¿Quién protege al que protege?

Índice

Al lector.....	11
Prólogo - La pregunta que todavía debemos responder.....	13
Prefacio - El combate justo.....	17
Primeras reflexiones.....	21
Resumen.....	29
Abstract.....	31

INTRODUCCIÓN

El debate que preferimos no dar

Nota del autor - Cómo dialoga este libro con mis trabajos anteriores.....	41
---	----

PARTE I

Seguridad, democracia y comunidad

CAPÍTULO 1

La seguridad como bien público, no como herramienta de control

CAPÍTULO 2

Ciudadanías desiguales y Estados selectivos

Ciudadanos de primera y de segunda.....	63
Cuando el Estado desprotege a quienes deben proteger.....	65
El impacto en la vida cotidiana de la comunidad.....	66
Una igualdad que debe hacerse efectiva.....	68

PARTE II

Quienes protegen y cómo viven

CAPÍTULO 3

Policías y penitenciarios: trabajadores del Estado y sujetos de derechos

El trabajador armado: derechos y deberes reforzados....74

CAPÍTULO 4

Cuando el abandono se vuelve violencia

Violencia institucional por omisión.....	81
Salud mental, silencios y estigmas.....	83
El trabajador como fusible.....	85
Del abandono a la violencia social.....	87
Una responsabilidad que no puede seguir negándose.....	88

PARTE III

La deuda democrática y el derecho incumplido

CAPÍTULO 5

La deuda de la democracia argentina

La postura de los gobiernos desde 1983.....	94
Miedos, excusas y bloqueos.....	96
Cúpulas, poder político y statu quo.....	97
La deuda laboral dentro de la deuda democrática.....	98
Una deuda que interpela a toda la democracia.....	99

CAPÍTULO 6

Lo que dice el derecho y lo que el Estado no cumple

Constitución, trabajo y derechos humanos.....	104
---	-----

Instrumentos internacionales y libertad sindical.....	106
Corte IDH, OIT y OEA en lenguaje claro.....	108
Restricciones razonables no son negación de derechos.....	109
Por qué esto no es opinable.....	113
Del derecho proclamado a la reciprocidad institucional.....	114

CAPÍTULO 7

El Principio de Reciprocidad Institucional

Deberes reforzados y derechos disminuidos.....	118
La excepcionalidad no puede ser excusa.....	120
Reciprocidad y dignidad laboral.....	121
Reciprocidad y representación colectiva.....	123
Reciprocidad y control democrático.....	124
Reciprocidad frente a la Doctrina de la Sospecha Permanente.....	126
Una obligación con la comunidad.....	127
De la reciprocidad al programa democrático.....	128
Un principio para salir del falso dilema.....	129
Hacia una nueva legitimidad.....	130

PARTE IV

El conflicto que el Estado no pudo prohibir

CAPÍTULO 8

La conflictividad laboral policial existe aunque el Estado la niegue

El conflicto que la norma no pudo borrar.....	136
Una historia de reclamos persistentes.....	137
Lo que muestran las investigaciones recientes.....	138
El salario como núcleo de la demanda.....	140

Reclamos sin representación.....	141
La conflictividad informal como síntoma.....	142
El falso temor al conflicto.....	143
Conflictividad, comunidad y seguridad pública.....	144
La conflictividad como advertencia democrática.....	146

CAPÍTULO 9

Mesas, consejos y representación colectiva vulnerable

Cuando la realidad obliga a abrir canales.....	150
Institucionalización imperfecta.....	151
Representación colectiva vulnerable.....	153
El Estado como empleador y como poder disciplinario.....	154
Experiencias provinciales: avances, límites y enseñanzas.....	155

PARTE V

Representación, sindicalización y salida democrática

CAPÍTULO 10

Representación, diálogo y derechos laborales

De si es trabajador a cuánto poder tiene.....	164
La representación como necesidad democrática.....	165
La sindicalización como herramienta posible.....	166
No hay una sola herramienta: el lugar de la colegiación.....	167
Qué no es y qué sí es.....	168
Diálogo no es subordinación.....	169
Límites, controles y responsabilidades.....	170
Derechos laborales y seguridad democrática.....	171
Representación regulada y reciprocidad institucional. .	173

¿Quién protege al que protege?

Una herramienta al servicio de la comunidad.....	174
La falsa tranquilidad de la prohibición.....	175
El debate en tiempo real: Santa Fe, 2026.....	176
Un debate que debe madurar.....	177

CAPÍTULO 11

Restricción sin representación: el falso orden

La diferencia entre regular y negar.....	180
El servicio esencial no puede ser excusa para el silencio.....	181
La huelga como punto sensible.....	183
El caso concreto: la reforma de 2026.....	184
El falso orden de la obediencia silenciosa.....	186
La cadena de mando no puede reemplazar la representación.....	187
La representación como compensación democrática. . .	188
Conciliación y arbitraje: evitar la crisis antes del estallido.....	190
El interés público no pertenece solo al Estado empleador.....	191
Derechos laborales y continuidad del servicio.....	192
El miedo a la sindicalización y la realidad del conflicto.....	193
La restricción como herramienta de sospecha.....	193
Falso orden y crisis futuras.....	194
Una regulación democrática posible.....	195
La comunidad como destinataria de la regulación.....	197
El falso orden y la reciprocidad institucional.....	197
Una pregunta que no puede evitarse.....	198
Hacia el reconocimiento regulado.....	199

CAPÍTULO 12

Qué podemos aprender del mundo

Experiencias internacionales: más allá del reconocimiento formal.....	202
Iberoamérica: organización, conflicto y transformación.....	205
Lo que enseña la comparación.....	208
Lo que funciona y lo que no.....	210
Iberoamérica y el desafío de la confianza.....	211
No copiar, sino aprender.....	212
La experiencia internacional como advertencia.....	214
El aprendizaje central.....	215
Una puerta hacia el cierre.....	216

CIERRE

Un cambio necesario e impostergable

De ciudadanos pasivos a comunidades protagonistas. .	220
Proteger al que protege es protegernos.....	221
De la sospecha a la reciprocidad.....	222
El debate ya no puede seguir postergado.....	223
Una respuesta colectiva.....	225
Nota sobre el marco teórico.....	227
Cortar el nudo, conservar la esperanza.....	231
Bibliografía y fuentes consultadas	

Resumen

¿Quién protege al que protege? aborda un debate largamente postergado en la democracia argentina: el reconocimiento de los trabajadores policiales y penitenciarios como sujetos plenos de derechos laborales, humanos e institucionales. Desde un enfoque doctrinario, jurídico, comparado e interdisciplinario, el libro sostiene que la precarización en las fuerzas de seguridad no solo vulnera la dignidad de quienes las integran, sino que impacta directamente en la calidad, legitimidad y eficacia de la seguridad pública.

La obra analiza los obstáculos políticos, judiciales, administrativos y culturales que han bloqueado históricamente el reconocimiento de formas de representación colectiva y sindicalización policial y penitenciaria. Al mismo tiempo, examina experiencias nacionales e internacionales que demuestran la viabilidad de mecanismos regulados de diálogo, negociación y defensa de derechos dentro de marcos democráticos, profesionales y respetuosos de los derechos humanos.

A lo largo del texto se denuncia la persistencia de un modelo estatal basado en la sospecha estructural, la selectividad, el castigo anticipado y la negación de derechos. Frente a esa lógica, el libro propone una concepción alternativa de la seguridad pública fundada en la dignidad laboral, la reciprocidad institucional, el diálogo democrático y la representación colectiva regulada.

Lejos de plantear un reclamo sectorial o corporativo, esta obra sostiene que cuidar a quienes cuidan es una condición indispensable para construir una seguridad verdaderamente democrática, entendida como bien público, responsabilidad estatal y compromiso de toda la comunidad.

Palabras clave: seguridad pública; trabajadores policiales; trabajadores penitenciarios; derechos laborales; sindicalización policial; representación colectiva; derechos humanos; democracia; precarización laboral; reciprocidad institucional; seguridad democrática.

Abstract

Who Protects the Protectors? addresses a long-postponed debate within Argentine democracy: the recognition of police and prison workers as full subjects of labor, human, and institutional rights. From a doctrinal, legal, comparative, and interdisciplinary perspective, the book argues that precarious working conditions within security forces not only undermine the dignity of those who serve in them, but also directly affect the quality, legitimacy, and effectiveness of public security.

The work analyzes the political, judicial, administrative, and cultural obstacles that have historically blocked the recognition of collective representation and police and prison unionization. At the same time, it examines national and international experiences that demonstrate the feasibility of regulated mechanisms for dialogue, negotiation, and rights protection within democratic, professional, and human rights-based frameworks.

Throughout the text, the book denounces the persistence of a state model grounded in structural suspicion, selectivity, anticipatory punishment, and the denial of rights. Against this logic, it proposes an alternative conception of public security based on labor dignity, institutional reciprocity, democratic dialogue, and regulated collective representation.

Far from advancing a sectoral or corporatist claim, this work argues that caring for those who care for others is an indispensable condition for building truly democratic security,

understood as a public good, a state responsibility, and a commitment shared by the entire community.

Keywords: public security; police workers; prison workers; labor rights; police unionization; collective representation; human rights; democracy; labor precarization; institutional reciprocity; democratic security.

INTRODUCCIÓN

El debate que preferimos no dar

La seguridad pública es una de las principales preocupaciones de nuestra sociedad. Se la discute a diario en los medios de comunicación, en la conversación pública y en los discursos políticos. Sin embargo, ese debate suele estar dominado por la urgencia, el miedo y la búsqueda de respuestas inmediatas. Rara vez se lo aborda desde una pregunta más profunda y necesaria: qué tipo de seguridad queremos construir como comunidad democrática.

Esto no significa ausencia de intentos legislativos: durante más de treinta años, legisladores de casi todos los bloques del Congreso Nacional y de legislaturas provinciales presentaron proyectos de sindicalización o representación policial. Pero ninguno prosperó. El debate que evitamos no es la propuesta —eso sobra—, sino la resolución: la decisión política de aprobar, rechazar o transformar en ley alguno de esos proyectos, en lugar de dejarlos morir en comisión.

Esa pregunta no puede responderse mirando solamente el delito, las estadísticas criminales o la presencia policial en las calles. También exige mirar hacia adentro del propio Estado y preguntarse en qué condiciones viven, trabajan y son protegidos quienes tienen la responsabilidad de cuidar a la comunidad. Una

democracia no puede reclamar seguridad de manera permanente y, al mismo tiempo, desentenderse de la dignidad laboral, jurídica e institucional de sus trabajadores policiales y penitenciarios.

Allí aparece una contradicción central. La democracia argentina exige a policías y penitenciarios deberes reforzados: obediencia, riesgo, disciplina, disponibilidad, responsabilidad funcional y exposición permanente al conflicto. Pero, al mismo tiempo, les reconoce derechos disminuidos. Les demanda más que a otros trabajadores del Estado, pero les ofrece menos garantías colectivas, menos representación y menos canales institucionales para tramitar sus reclamos. Esa asimetría no es neutra: produce ciudadanía laboral de segunda clase,¹ alimenta formas informales de conflictividad y debilita la legitimidad de la seguridad pública.

Durante décadas, buena parte de las políticas de seguridad se construyeron desde la desconfianza antes que desde la organización. El Estado dejó de pensarse como articulador de la vida en común y pasó a operar, muchas veces, como administrador del miedo. En ese marco, el delito fue convertido en explicación total de los problemas sociales y la coerción tendió a reemplazar a la prevención, la integración, el cuidado y la justicia. El resultado fue un modelo que promete orden, pero produce desigualdad; que invoca seguridad, pero debilita la convivencia democrática.

1 Este concepto se desarrolla en "Ciudadanía de Segunda Clase", disponible de forma libre y gratuita en confianzasoberana.ar.

La ciudadanía, por su parte, fue empujada a un rol pasivo. Frente a la inseguridad, se naturalizó la delegación: se cedió poder a cambio de promesas de control inmediato, sin exigir coherencia, transparencia ni resultados sostenibles. Pero una democracia no puede sostenerse indefinidamente sobre ciudadanos reducidos a espectadores ni sobre instituciones que gobiernan desde la desconfianza estructural.

Este libro parte de una convicción central: la seguridad pública no es un problema técnico ni sectorial, sino un problema político, ético, laboral y comunitario. No se trata únicamente de cómo se combate el delito, sino de cómo se organiza la vida social, cómo se distribuye la confianza, cómo se ejerce la autoridad, cómo se cuida a quienes cuidan y cómo se garantizan los derechos humanos en la experiencia cotidiana del Estado y de la ciudadanía.

La defensa, protección y promoción de los derechos humanos no es potestad de ningún actor en particular. No pertenece a una corporación ni a una élite ilustrada. Es una responsabilidad colectiva que compromete al Estado, a sus instituciones y a la comunidad en su conjunto. Cuando los derechos humanos se aplican de manera selectiva, cuando se fragmentan o se administran como privilegios, la democracia comienza a vaciarse de contenido, aun cuando conserve sus formas institucionales.

Toda tradición democrática que concibe a la comunidad como algo más que una suma de individuos reconoce una función esencial del Estado: organizar, integrar y dar sentido a la vida en común. Cuando esa función se debilita, el orden deja de construirse desde la participación y la responsabilidad

compartida, y comienza a imponerse desde la sospecha, el control y la coerción selectiva. Allí donde la organización cede su lugar a la desconfianza, la justicia se vuelve desigual y la autoridad pierde legitimidad.

La seguridad pública no comienza únicamente cuando aparece el delito ni se agota en la respuesta policial. Empieza antes, en la calidad de los vínculos comunitarios, en la presencia efectiva del Estado, en la posibilidad de que una familia encuentre ayuda, un joven encuentre futuro, una escuela retenga, un club contenga y un barrio conserve espacios de encuentro. Cuando esa trama se rompe, la seguridad también se deteriora. Por eso, una política democrática de seguridad no puede limitarse a controlar el daño: debe reconstruir comunidad, organizar presencia estatal y cuidar tanto a la ciudadanía como a quienes tienen la responsabilidad de protegerla.

En ese contexto, resulta inevitable formular algunas preguntas que con frecuencia preferimos evitar:

¿Qué ocurre cuando el Estado deja de organizar la vida social y comienza a gobernar desde la sospecha?

¿De dónde surge la desigualdad en el castigo y por qué termina naturalizándose como práctica cotidiana?

¿Qué país se construye cuando la selectividad reemplaza a la justicia y la arbitrariedad desplaza a la motivación de los actos estatales?

¿Qué democracia puede sostenerse cuando la confianza deja de ser un principio y se convierte en un privilegio administrado desde arriba?

¿Puede una sociedad exigir seguridad mientras acepta que quienes deben garantizarla trabajen sin representación efectiva, con derechos disminuidos y bajo amenaza permanente de sanción o abandono?

Estas preguntas no buscan señalar culpables individuales ni construir antagonismos fáciles. Apuntan a comprender un modelo de funcionamiento estatal que, con el paso del tiempo, produjo desprotección institucional, fragmentación social y una creciente distancia entre el Estado y la comunidad.

En ese modelo, los trabajadores policiales y penitenciarios ocupan un lugar especialmente sensible. Son parte de la sociedad, provienen de ella y actúan en su nombre. Al mismo tiempo, ejercen una función excepcional vinculada al uso legítimo de la fuerza pública, la custodia, la prevención, la intervención en crisis y la preservación del orden democrático. Esa doble condición los convierte en sujetos plenos de derechos y, a la vez, en portadores de deberes reforzados. No están fuera del universo de los derechos humanos: forman parte de él y deben ser reconocidos desde sus principios.

Cuando el Estado precariza a quienes tienen la responsabilidad de garantizar la seguridad, cuando los somete a condiciones laborales indignas, silenciamiento forzado o desprotección institucional, no solo vulnera su dignidad como trabajadores. También debilita la seguridad de toda la comunidad. La inseguridad no comienza únicamente en la calle;

muchas veces se gesta en decisiones políticas postergadas, marcos normativos incompletos y formas de organización que privilegian el control antes que la integración.

Por eso, proteger al trabajador policial y penitenciario no significa separarlo del destino de la comunidad. Al contrario: implica reconocer que la seguridad pública es una relación social. Si el barrio queda solo, el conflicto avanza. Si el trabajador uniformado queda solo, la respuesta estatal se vuelve más débil, más tensa y menos humana. Comunidad desprotegida y fuerza desprotegida son dos caras de una misma falla institucional.

El recorrido que propone este libro combina reflexión doctrinaria, análisis jurídico, revisión histórica, experiencias comparadas y aportes empíricos sobre la conflictividad laboral policial y penitenciaria. No busca reducir un problema complejo a una sola variable, sino comprender cómo se articulan condiciones laborales, derechos colectivos, legitimidad institucional, autoridad pública y seguridad democrática. Su propósito es aportar herramientas conceptuales y políticas para un debate que ha sido sistemáticamente postergado.

En ese marco, el libro desarrolla una tesis central: no hay seguridad democrática sostenible cuando el Estado exige deberes reforzados y reconoce derechos disminuidos. Esa contradicción produce ciudadanía laboral de segunda clase, empuja el conflicto hacia formas informales y debilita la confianza entre la comunidad, las instituciones y quienes ejercen la función de proteger.

De allí surge el **Principio de Reciprocidad Institucional**:² si el Estado exige obediencia, riesgo, disponibilidad, disciplina y responsabilidad funcional, debe garantizar condiciones laborales dignas, protección jurídica, salud laboral, representación colectiva y canales estables de diálogo. La excepcionalidad de la función policial y penitenciaria no puede ser utilizada para negar derechos; por el contrario, debe fundar mayores obligaciones de cuidado estatal.

La pregunta que organiza estas páginas es tan simple como incómoda:

¿En qué medida la negación de derechos laborales y de representación colectiva a policías y penitenciarios afecta la legitimidad y la eficacia de la seguridad pública en un Estado democrático?

Responderla exige abandonar simplificaciones. La sindicalización, la representación colectiva y el diálogo institucional no pueden ser tratados como amenazas automáticas al orden democrático. Lo verdaderamente riesgoso es persistir en un modelo que niega el conflicto, lo empuja hacia la informalidad y luego responde con sospecha, sanción o abandono. El conflicto laboral policial y penitenciario no desaparece porque el Estado lo prohíba; cuando no encuentra cauces institucionales, se vuelve más opaco, más imprevisible y más difícil de gobernar.

2 El desarrollo completo de este principio —incluyendo su aplicación a casos concretos de representación policial en Argentina— puede encontrarse en "El Principio de Reciprocidad Institucional" y en "Representación colectiva policial e institucionalización imperfecta en la Argentina post-2013", ambos disponibles gratis en confianza soberana.ar.

Este libro no está dirigido exclusivamente a especialistas, juristas o miembros de las fuerzas de seguridad. Está pensado para la ciudadanía en general, porque la seguridad pública y los derechos humanos no son asuntos sectoriales, sino pilares fundamentales de la vida democrática. No ofrece soluciones mágicas ni respuestas simplistas. Propone, en cambio, asumir que el debate ya no puede seguir siendo evitado.

Proteger a quienes protegen no es una concesión ni un privilegio. Es una condición necesaria para construir una seguridad pública legítima, democrática y humana. Y, sobre todo, es una tarea que interpela a toda la comunidad, llamada a dejar la pasividad y asumir un rol activo como protagonista de la transformación de sus propias instituciones.

Nota del autor

Cómo dialoga este libro con mis trabajos anteriores

¿Quién protege al que protege? nace de una convicción que maduró a lo largo de distintos recorridos intelectuales, políticos, profesionales y sindicales. No se trata de trabajos que se superponen, sino de piezas que fueron construyendo, con el tiempo, una misma preocupación de fondo: cómo puede una democracia exigir autoridad, disciplina, obediencia y sacrificio a sus trabajadores policiales y penitenciarios sin reconocerles, al mismo tiempo, derechos, garantías y protección institucional suficientes.

En La **Doctrina de la Sospecha Permanente (DSP)** formulé un diagnóstico central: el Estado puede dejar de organizar, confiar y cuidar a quienes ejercen funciones esenciales, para comenzar a gobernarlos mediante la sospecha, la opacidad, el castigo anticipado y la administración del temor. La sospecha, cuando deja de ser una herramienta excepcional frente a conductas concretas y se convierte en principio organizador de la vida institucional, deteriora la legitimidad interna, bloquea la confianza y convierte al trabajador estatal en un sujeto permanentemente observado, pero no necesariamente protegido.

Ese diagnóstico se completa con otras categorías analíticas que atraviesan este libro. **La Teoría del Foco y la Vara (FyV)** permite describir la selectividad estatal: el poder enfoca, expone

y sanciona con distinta intensidad según los sujetos, los contextos y las conveniencias institucionales. La **Ciudadanía de Segunda Clase (CSC)**, por su parte, nombra una consecuencia concreta de ese modelo: trabajadores del propio Estado que, aun cumpliendo funciones esenciales, quedan excluidos del pleno ejercicio de derechos que la democracia reconoce formalmente para todos.

A partir de ese recorrido propuse también una alternativa ética y política: la **Doctrina de la Confianza Soberana (DCS)**. Allí la confianza no es ingenuidad ni renuncia al control, sino virtud pública, principio organizador y condición de legitimidad democrática. Una institución no se fortalece únicamente por el temor que puede imponer, sino por la confianza que es capaz de construir mediante reglas previsibles, reciprocidad, responsabilidad y reconocimiento.

Mi Trabajo Final de Grado, **Aportes de la Sindicalización Policial a la Seguridad Pública en Argentina (1918-2024)**, sumó una dimensión histórica, comparada y jurídica a esa preocupación. Allí se reconstruye un largo proceso de organización, demanda y conflicto en torno a la representación policial, mostrando que el reclamo por derechos laborales y sindicales dentro de las fuerzas de seguridad no constituye una anomalía reciente ni un capricho sectorial. Por el contrario, forma parte de una deuda democrática persistente. Ese trabajo permitió sostener una tesis que este libro retoma y amplía: el reconocimiento de derechos, con restricciones razonables y proporcionadas por la naturaleza del servicio, no debilita la

seguridad democrática; puede fortalecerla, ordenar el conflicto y mejorar la calidad institucional.

Luego, en **El Principio de Reciprocidad Institucional (PRI)**, esa intuición adquirió una formulación más precisa. Si el Estado exige a policías y penitenciarios deberes reforzados —obediencia, disponibilidad, riesgo, disciplina y responsabilidad funcional—, debe reconocerles garantías igualmente reforzadas. La excepcionalidad de la función no puede utilizarse para justificar derechos disminuidos. Por el contrario, debe fundar mayores obligaciones de cuidado, protección, representación y previsibilidad institucional por parte del propio Estado.

En *Colegiación y organización colectiva en las policías argentinas* exploré una dimensión distinta pero complementaria: el fundamento estrictamente constitucional del derecho a organizarse, a partir del precedente **"SIPOBA" de la Corte Suprema (2017)**. Ese trabajo muestra que la ausencia de una ley específica no equivale a una prohibición constitucional, sino a un déficit normativo — una distinción jurídica que sostiene, desde otro ángulo, la misma tesis que este libro desarrolla en términos políticos y democráticos.

En **Gobernar Mediante La Sospecha** profundicé el análisis del modo en que ciertos dispositivos estatales administran el conflicto no resolviéndolo, sino desplazándolo, conteniéndolo o transfiriendo sus costos hacia sujetos institucionalmente más vulnerables. Allí aparece la categoría del **"fusible"** en contextos de seguridad intensiva: aquel trabajador o sector que absorbe la tensión de decisiones políticas, fallas estructurales o crisis acumuladas, y que puede ser expuesto, sancionado o descartado para preservar la apariencia de control del sistema. Esta

categoría resulta decisiva para comprender por qué, muchas veces, el trabajador policial o penitenciario carga con responsabilidades que exceden su margen real de decisión.

Los trabajos posteriores sobre representación colectiva policial e institucionalización imperfecta permitieron avanzar sobre otro plano: el de los mecanismos concretos de diálogo, interlocución y administración del conflicto surgidos después de las crisis policiales de 2012 y 2013. Allí desarrollé la idea de **Representación Colectiva Vulnerable**, para describir espacios que, aun cuando logran canalizar parcialmente demandas laborales, permanecen sometidos a fragilidad jurídica, dependencia política, baja autonomía y posibilidad de desarticulación unilateral por parte del Estado. También propuse la categoría de institucionalización imperfecta, destinada a interpretar esos mecanismos intermedios que no alcanzan la tutela sindical plena, pero que pueden cumplir funciones relevantes de estabilización democrática cuando transforman conflictos críticos en conflictos institucionalmente procesados.

En esa misma línea, el ensayo **Negación del Derecho a Huelga Sin Representación** permitió formular una categoría específica frente a las reformas o regulaciones que restringen severamente la huelga sin ofrecer mecanismos compensatorios suficientes. La cuestión no es si el Estado puede limitar ciertas medidas de acción directa en servicios esenciales o fuerzas de seguridad. Puede hacerlo. La cuestión decisiva es si puede imponer esa restricción sin garantizar representación efectiva, negociación colectiva, conciliación o arbitraje imparcial. Cuando la restricción es máxima y la compensación es

inexistente, ya no estamos ante una regulación proporcionada, sino ante una forma de disciplinamiento unilateral.

Este libro articula todas esas líneas en una misma arquitectura. Recupera el diagnóstico de la DSP, el mecanismo selectivo de la FyV, la condición degradada de la CSC, la exigencia normativa del PRI, la salida institucional de la DCS, el fundamento constitucional desarrollado en Colegiación..., la categoría del "fusible" en seguridad intensiva, la representación colectiva vulnerable, la institucionalización imperfecta y la noción de restricción sin representación. Pero no las reúne como un glosario cerrado, sino como herramientas para pensar un problema concreto: la desprotección estructural de quienes deben proteger.

Por eso, ¿Quién protege al que protege? no es solo una continuación de mis trabajos anteriores. Es también un intento de síntesis y de proyección. Del diagnóstico pasamos a la propuesta; de la categoría conceptual, al problema público; de la denuncia de la sospecha, a la exigencia de reciprocidad; de la conflictividad informal, a la necesidad de representación colectiva regulada; de la desprotección individual, a una política institucional de cuidado, responsabilidad y confianza.

No se trata de un reclamo corporativo ni de una defensa cerrada de un sector. Se trata de un imperativo democrático: ninguna comunidad puede construir una seguridad pública legítima sobre trabajadores silenciados, precarizados o convertidos en fusibles de crisis que no generaron. Cuidar a quienes cuidan no significa debilitar al Estado. Significa hacerlo más justo, más responsable y más humano.

En síntesis, este libro propone ordenar una pregunta que atraviesa todos esos trabajos: si el Estado exige más a policías y penitenciarios, ¿con qué legitimidad puede reconocerles menos? La respuesta que aquí se ensaya es clara: proteger al que protege no es una concesión, sino una condición de la seguridad pública como bien común al servicio de la comunidad democrática.

Quien quiera profundizar en cualquiera de estos trabajos puede hacerlo de forma libre y gratuita en confianza-soberana.ar y en tematicaseguridad.blogspot.com.

PARTE I

**Seguridad, democracia
y comunidad**

CAPÍTULO 1

La seguridad como bien público, no como herramienta de control

La seguridad pública suele ser presentada como una respuesta inmediata frente al delito, una función casi automática del Estado destinada a contener el conflicto social mediante vigilancia, presencia policial, control territorial y castigo. Bajo este enfoque, la seguridad queda reducida a una lógica reactiva: actuar cuando algo falla, intervenir cuando el daño ya está hecho, exhibir fuerza como señal de autoridad y administrar el miedo como forma de gobierno.

Sin embargo, esa mirada es estrecha. Omite una dimensión fundamental: la seguridad no es un fin en sí mismo ni una mercancía política disponible para campañas electorales, discursos de ocasión o disputas coyunturales. La seguridad es un bien público esencial, inseparable de la vida en comunidad, de la legitimidad democrática, del respeto a los derechos humanos y del modo en que el Estado organiza la convivencia social.

Pensar la seguridad como bien público implica reconocer que no pertenece a un gobierno, a una fuerza, a una corporación

ni a un sector social determinado. Es una construcción colectiva. Su sentido no se agota en la persecución del delito, aunque esa función sea necesaria. También incluye prevención, integración, cuidado, presencia estatal, confianza comunitaria, justicia y protección efectiva de derechos.

Una comparación ayuda a comprender esta idea. El agua puede ser transportada, medida, distribuida y administrada mediante distintos sistemas de prestación. Pero su acceso no puede ser tratado como una mercancía cualquiera, porque de él dependen la vida, la salud y la dignidad humana. Algo semejante ocurre con la seguridad. Puede haber instituciones, presupuestos, tecnologías, patrullajes y dispositivos de prevención, pero la seguridad, en cuanto condición necesaria para vivir en comunidad, no puede ser reducida a mercancía, privilegio o herramienta de control. Debe ser garantizada como bien público, al servicio de todos y no solo de quienes pueden comprar protección privada o influir sobre el poder estatal.

Cuando un bien esencial se convierte en mercancía, nace la desigualdad. Cuando la seguridad se convierte en privilegio o en herramienta de dominación, pierde su sentido democrático.

Por eso resulta necesario distinguir tres conceptos que muchas veces se utilizan como si fueran equivalentes: **seguridad pública, seguridad ciudadana y seguridad humana.**

La **seguridad pública** refiere a una función esencial del Estado. Comprende el conjunto de instituciones, normas,

políticas y acciones destinadas a proteger la vida, la libertad, los bienes, los derechos y la convivencia social frente al delito, la violencia y otras amenazas al orden democrático. En este plano, el Estado tiene una responsabilidad indelegable: prevenir, investigar, regular el uso legítimo de la fuerza, coordinar agencias, garantizar presencia territorial y asegurar que la autoridad se ejerza dentro de la legalidad.

La **seguridad ciudadana**, en cambio, coloca el acento en la relación entre seguridad, democracia y derechos. No mira a la población como objeto pasivo de protección, sino como comunidad de ciudadanos con participación, responsabilidades y capacidad de control democrático. Supone que la seguridad no puede reducirse al patrullaje ni a la respuesta policial, sino que debe construirse con legitimidad, proximidad, transparencia, rendición de cuentas y confianza entre Estado y sociedad.

La **seguridad humana** amplía todavía más la mirada. Parte de una idea básica: no hay vida segura donde existen abandono, exclusión, hambre, enfermedad, violencia cotidiana, consumo problemático, falta de futuro o ruptura de los vínculos comunitarios. La seguridad humana no reemplaza a la seguridad pública ni niega la necesidad de autoridad estatal. Pero recuerda que muchas amenazas a la vida digna nacen antes de la intervención policial. La inseguridad no empieza únicamente cuando ocurre un delito; muchas veces comienza cuando se quiebra la escuela, se debilita la familia, se abandona el barrio, se retira el Estado social y se destruye la comunidad organizada.

Estos tres conceptos no deben enfrentarse entre sí. Una democracia necesita seguridad pública para proteger derechos y sostener la legalidad; necesita seguridad ciudadana para que esa protección sea legítima, participativa y respetuosa de la comunidad; y necesita seguridad humana para comprender que el orden duradero no se construye solo con coerción, sino también con justicia social, salud, educación, trabajo, cuidado y vínculos comunitarios.

Dicho de otro modo: **la seguridad pública organiza la protección; la seguridad ciudadana la democratiza; la seguridad humana le da sentido social.**

Cuando estos planos se separan, la política de seguridad se empobrece. Si solo queda la seguridad pública entendida como aparato de control, el Estado corre el riesgo de reducir su tarea a patrullar, detener, requisar, vigilar y castigar. Si se habla de seguridad ciudadana sin capacidad estatal real, se cae en una retórica participativa sin eficacia concreta. Si se invoca la seguridad humana sin autoridad legítima, se desatiende el daño real que producen el delito, las economías criminales y la violencia organizada sobre los territorios y las familias.

El desafío democrático consiste en articular las tres dimensiones: autoridad estatal, participación ciudadana y justicia social. Cuidar, ordenar y proteger no son tareas opuestas. Una política de seguridad verdaderamente democrática debe cuidar y ordenar al mismo tiempo. Cuidar sin ordenar puede dejar a la comunidad indefensa frente al delito. Ordenar sin cuidar puede convertir al vulnerable en enemigo.

Durante décadas, buena parte de las políticas de seguridad se apoyaron en una lógica de sospecha permanente. El Estado dejó de pensarse como organizador de la vida en común y pasó a operar, muchas veces, como administrador del miedo. Este modo de gestión —que en este libro denominamos **Doctrina de la Sospecha Permanente**— no se limita a prácticas policiales aisladas. Expresa una racionalidad estatal más amplia: gobernar desde la presunción, el control preventivo y el castigo anticipado, antes que desde la integración, la confianza y la reciprocidad democrática.

En ese marco, el delito se convirtió en explicación total de los problemas sociales. La coerción fue desplazando a la prevención, la integración y la justicia. El resultado es un modelo que promete orden, pero produce desigualdad; que invoca seguridad, pero debilita la convivencia democrática; que exige obediencia, pero muchas veces renuncia a construir legitimidad.

Cuando la seguridad se transforma en herramienta de control, aparecen consecuencias previsibles. La selectividad reemplaza a la justicia: no todos son controlados del mismo modo ni con la misma intensidad. La arbitrariedad desplaza a la motivación racional de los actos estatales: se castiga sin explicar, se reprime sin integrar, se sospecha sin comprender. En ese contexto, la ley deja de funcionar como marco común y comienza a operar como instrumento aplicado de manera desigual.

Esta lógica no afecta solamente a quienes son objeto directo del control estatal. Impacta en la sociedad en su conjunto. Una comunidad que naturaliza la vigilancia selectiva y el castigo desigual termina aceptando, casi sin advertirlo, la erosión de sus propias garantías. La seguridad deja entonces de ser un derecho compartido y se transforma en un privilegio: algo que se concede a algunos y se niega a otros.

Pero la degradación también alcanza a quienes ejercen la función de seguridad. Si el Estado concibe la seguridad únicamente como control, también tiende a concebir al trabajador policial y penitenciario como instrumento operativo antes que como sujeto de derechos. Lo mira como brazo ejecutor, como recurso disponible, como pieza reemplazable dentro de una maquinaria de respuesta. Le exige obediencia, disponibilidad, disciplina, riesgo y responsabilidad, pero con frecuencia no le reconoce representación, protección jurídica, condiciones laborales dignas ni canales colectivos adecuados para expresar sus demandas.

Allí aparece una contradicción profunda. El mismo Estado que reclama autoridad para proteger a la comunidad muchas veces desprotege a quienes deben ejercer esa autoridad en su nombre. Exige más, pero reconoce menos. Impone deberes reforzados, pero admite derechos disminuidos. Esa contradicción no es un problema interno de las fuerzas: es un problema de la seguridad pública como bien común.

Porque una seguridad pública legítima no puede construirse sobre trabajadores agotados, endeudados, precarizados,

silenciados o abandonados. Tampoco puede sostenerse sobre vínculos institucionales basados únicamente en temor, obediencia y sanción. La autoridad democrática necesita disciplina, pero también necesita legitimidad. Necesita conducción, pero también reciprocidad. Necesita control interno, pero también garantías. Necesita eficacia operativa, pero también humanidad.

La seguridad pública no comienza únicamente cuando aparece el delito ni se agota en la respuesta policial. Empieza antes, en la calidad de los vínculos comunitarios, en la presencia efectiva del Estado, en la posibilidad de que una familia encuentre ayuda, un joven encuentre futuro, una escuela retenga, un club contenga y un barrio conserve espacios de encuentro. Cuando esa trama se rompe, la seguridad también se deteriora.

En los barrios atravesados por consumos problemáticos, violencia, pobreza, narcotráfico y abandono estatal, el problema no puede leerse solo como una cuestión policial. Allí se expresa un dolor social más profundo. La droga no es únicamente una sustancia ni el delito es solo un expediente judicial. Muchas veces son la forma visible de una derrota previa: la pérdida de proyecto de vida, la fragmentación comunitaria, el retiro del Estado, la ausencia de oportunidades y la ruptura de los lazos de confianza.

Cuando el barrio se rompe, la seguridad se rompe antes de que llegue el patrullero. Cuando el miedo reemplaza al encuentro, cuando el encierro reemplaza al espacio público y

cuando la supervivencia reemplaza a la vida en común, la comunidad deja de ser comunidad y comienza a convertirse en territorio disputado. Allí la política de seguridad llega tarde si llega sola. Y cuando llega tarde, suele pedirle al último eslabón —el policía en la calle o el penitenciario en la cárcel— que resuelva en minutos lo que el Estado no resolvió durante años.

Por eso, pensar la seguridad como bien público exige un cambio de perspectiva. Significa asumir que el orden social no se impone únicamente desde la fuerza, sino que se construye a partir de condiciones materiales dignas, reglas claras, instituciones confiables y vínculos de confianza entre el Estado y la ciudadanía. Sin estos elementos, cualquier política de seguridad se vuelve frágil, costosa y, a largo plazo, ineficaz.

En una democracia, la seguridad no puede estar divorciada de los derechos humanos. No se trata de conceptos en tensión permanente, como si hubiera que elegir entre proteger derechos o garantizar seguridad. Por el contrario, son dimensiones que se refuerzan mutuamente. Allí donde los derechos son respetados, la seguridad gana legitimidad. Allí donde los derechos son vulnerados, la seguridad se degrada en control y la autoridad pierde sustento social.

Esto vale para la comunidad, pero también para los trabajadores policiales y penitenciarios. Ellos no están fuera del universo de los derechos humanos. No son sujetos externos a la democracia ni piezas mudas de un aparato estatal. Son trabajadores del Estado, integrantes de la comunidad, miembros de familias, ciudadanos con responsabilidades específicas y

¿Quién protege al que protege?

portadores de una función pública excepcional. Esa función puede justificar restricciones razonables, pero no puede justificar desprotección estructural.

La idea de seguridad como bien público también interpela a la ciudadanía. No puede sostenerse una comunidad democrática sobre ciudadanos pasivos que delegan completamente su responsabilidad en el Estado y luego se limitan a reclamar resultados. La seguridad es una construcción social que requiere participación, compromiso, organización comunitaria y control democrático. Exige ciudadanos activos, capaces de exigir derechos, cumplir deberes y cuestionar modelos que, en nombre del orden, vacían de contenido a la democracia.

En este punto, el rol del Estado es decisivo. No como aparato que vigila permanentemente, sino como institución que organiza, integra y orienta la vida social. Cuando el Estado asume esa función, la seguridad deja de ser sinónimo de miedo y se convierte en condición de libertad. Cuando renuncia a ella, la sospecha ocupa su lugar y el control aparece como única respuesta posible.

Una política democrática de seguridad debe ser capaz de afirmar, al mismo tiempo, tres principios.

Primero, que la comunidad tiene derecho a vivir sin miedo, sin violencia y sin dominación criminal.

Segundo, que la respuesta estatal debe ejercerse dentro de la ley, con legitimidad, profesionalismo y respeto por la dignidad humana.

Tercero, que quienes tienen la responsabilidad de proteger a la comunidad también deben ser protegidos por el Estado mediante condiciones dignas de trabajo, reconocimiento institucional, salud laboral, defensa jurídica, representación colectiva y canales estables de diálogo.

Este tercer principio es decisivo. La seguridad no puede exigir reciprocidad solo desde abajo. No basta con pedir obediencia, sacrificio y disponibilidad a quienes integran las fuerzas policiales y penitenciarias. Si el Estado impone deberes reforzados, debe reconocer garantías también reforzadas. Allí comienza a perfilarse una idea que atravesará todo este libro: la excepcionalidad de la función no puede servir para reducir derechos, sino para fundar mayores obligaciones de cuidado estatal.

La seguridad entendida como bien público no niega la necesidad de autoridad. La ordena. No niega el conflicto. Lo institucionaliza. No debilita al Estado. Lo obliga a ser más coherente. Porque la autoridad que solo se sostiene en el miedo puede imponer obediencia por un tiempo, pero no construye legitimidad duradera. Y sin legitimidad, la seguridad se vuelve apenas administración del daño.

Este libro parte de una premisa clara: no hay seguridad pública sostenible sin comunidad organizada, ni comunidad organizada sin un Estado que priorice la justicia por sobre la selectividad y la confianza por sobre la sospecha. Pero a esa premisa debe agregarse otra: tampoco hay seguridad democrática posible si el propio Estado abandona a sus

¿Quién protege al que protege?

trabajadores policiales y penitenciarios, los trata como ciudadanos laborales de segunda clase y les exige sacrificios sin reconocerles derechos equivalentes.

Recuperar la seguridad como bien público es el primer paso para salir de un modelo que confunde orden con control, autoridad con arbitrariedad y disciplina con silencio. Es también el punto de partida para comprender que proteger al que protege no es una consigna sectorial, sino una condición de legitimidad democrática.

A partir de esta base, resulta necesario preguntarse qué ocurre cuando esa lógica se quiebra; cuando algunos sectores comienzan a ser tratados como ciudadanos de segunda; cuando el propio Estado reproduce desigualdades que luego pretende corregir con más coerción; y cuando quienes deben proteger a la comunidad quedan, ellos mismos, sin protección suficiente frente al poder estatal.

Ese será el desafío del capítulo siguiente.

CAPÍTULO 2

Ciudadanías desiguales y Estados selectivos

Hablar de ciudadanía supone, al menos en términos formales, hablar de igualdad ante la ley. Sin embargo, en la práctica cotidiana de algunas democracias, esa igualdad se revela frágil, incompleta o directamente ficticia. No todos los ciudadanos son tratados del mismo modo por el Estado, ni acceden a las mismas garantías, ni enfrentan las mismas consecuencias frente a una falta, una sospecha o una acusación. Así se configura un fenómeno tan extendido como poco debatido: la existencia de ciudadanías desiguales dentro de un mismo orden democrático.

Ciudadanos de primera y de segunda

La desigualdad ciudadana no siempre se expresa en normas escritas. Con frecuencia se manifiesta en prácticas, rutinas administrativas, decisiones discrecionales y criterios informales que terminan construyendo una frontera invisible entre ciudadanos de primera y ciudadanos de segunda. Para unos, el Estado aparece como

garante de derechos; para otros, como fuente permanente de sospecha, control y castigo.

Esta diferencia no surge de manera espontánea. Es el resultado de un Estado que, en lugar de aplicar la ley como marco común, opera de manera selectiva: decide dónde controlar, a quién exigirle más, a quién exponer públicamente, a quién sancionar con mayor severidad y a quién concederle excepciones. Esta lógica, que en este libro denominamos **Foco y Vara**, convierte a la selectividad en una forma de gobierno: foco intenso y vara dura para algunos sectores; tolerancia, indulgencia o invisibilización para otros.

Cuando esta dinámica se naturaliza, la ciudadanía deja de ser un piso compartido y se transforma en una condición variable. Algunos acceden a derechos plenos; otros apenas a una versión restringida, condicionada y frágil de esos derechos. Es en ese punto donde se consolida lo que denominamos **Ciudadanía de Segunda Clase**: una situación en la que ciertos sujetos son alcanzados por deberes reforzados, pero no por garantías equivalentes.

La democracia continúa funcionando en apariencia, pero su contenido se vacía progresivamente. La igualdad ante la ley se vuelve una consigna abstracta, mientras la

experiencia cotidiana de amplios sectores queda marcada por la desigualdad, la desconfianza y la arbitrariedad.

Cuando el Estado desprotege a quienes deben proteger

En este esquema de ciudadanías desiguales, hay un sector que ocupa un lugar particularmente contradictorio: los trabajadores policiales y penitenciarios. Son ciudadanos como cualquier otro, pero al mismo tiempo portadores de una función estatal excepcional. Actúan en nombre del Estado, ejercen autoridad pública, intervienen en situaciones de conflicto, enfrentan riesgos personales y están sometidos a reglas disciplinarias más intensas que las de otros trabajadores.

Esa excepcionalidad puede justificar deberes específicos. Lo que no puede justificar es la negación de derechos. Sin embargo, con frecuencia se les exige obediencia, sacrificio, disponibilidad y exposición permanente al riesgo, mientras se los priva de garantías que el resto de la ciudadanía y de los trabajadores del Estado da por sentadas.

Cuando el Estado desprotege a quienes tienen la responsabilidad de garantizar la seguridad, produce un doble efecto negativo. Por un lado, vulnera sus derechos como trabajadores, ubicándolos en una situación clara de **Ciudadanía de Segunda Clase**, caracterizada por

precarización laboral, silenciamiento forzado, fragilidad jurídica y ausencia de canales institucionales de reclamo. Por otro lado, traslada esa desprotección al conjunto de la comunidad, porque una seguridad ejercida desde el abandono y la desigualdad nunca puede ser plenamente legítima ni eficaz.

Un Estado que exige sin cuidar, que controla sin respaldar y que sanciona sin escuchar no fortalece la autoridad: la degrada. La falta de protección institucional genera malestar, desconfianza y, en muchos casos, respuestas informales que terminan agravando los problemas que se pretendían evitar.

Allí se advierte una contradicción profunda: el Estado invoca la disciplina para negar derechos, pero luego se sorprende cuando la falta de canales institucionales debilita la disciplina real. La representación colectiva regulada no destruye el orden democrático; por el contrario, puede darle previsibilidad, cauce y responsabilidad. Lo que desordena al sistema no es el reconocimiento de derechos, sino su negación persistente.

El impacto en la vida cotidiana de la comunidad

Las ciudadanías desiguales no son un problema abstracto ni limitado a ciertos sectores. Sus efectos se sienten todos los días en la vida cotidiana. Cuando la ley

se aplica de manera selectiva —siguiendo la lógica de **Foco y Vara**— la confianza social se erosiona. Cuando el castigo es desigual, la idea misma de justicia pierde sentido. Y cuando el Estado actúa más como juez parcial que como garante común, la convivencia se resiente.

La inseguridad que tanto preocupa a la sociedad no puede comprenderse al margen de este proceso. No se trata solo de delitos, estadísticas o procedimientos policiales. También se trata de un entramado de relaciones sociales atravesadas por la desconfianza, donde cada actor sospecha del otro y el Estado aparece como un árbitro imprevisible. En ese contexto, el miedo se vuelve un factor de organización social y la democracia retrocede silenciosamente.

Aceptar la existencia de ciudadanos de primera y de segunda implica resignarse a una comunidad fragmentada, donde el orden se sostiene más por el temor que por el consenso. Recuperar una ciudadanía plena, en cambio, exige revisar el modo en que el Estado ejerce su poder: a quién protege, a quién expone, a quién escucha, a quién silencia y bajo qué criterios decide.

Esta revisión es especialmente necesaria en materia de seguridad pública. Si quienes ejercen la fuerza estatal son tratados como instrumentos disponibles, pero no como sujetos de derechos, la comunidad recibe una seguridad

debilitada desde su origen. El problema no queda encerrado dentro de la institución policial o penitenciaria: vuelve a la sociedad bajo la forma de malestar, conflicto, desconfianza y pérdida de legitimidad.

Una igualdad que debe hacerse efectiva

La democracia no se mide solo por los derechos que proclama, sino por los derechos que garantiza efectivamente. Una ciudadanía plena no puede depender del uniforme, del cargo, de la jerarquía, del sector social o de la conveniencia política del momento. Si la igualdad ante la ley se fragmenta, también se fragmenta la comunidad.

Por eso, reconocer a policías y penitenciarios como trabajadores del Estado y sujetos plenos de derechos no implica negar sus deberes específicos ni desconocer la importancia de la disciplina. Implica, precisamente, ordenar esos deberes dentro de un marco democrático. La autoridad legítima no nace de la supresión de derechos, sino de su regulación responsable.

Este capítulo propone una idea central: **no puede haber seguridad democrática en un sistema que produce ciudadanías desiguales**. Mientras algunos sean tratados como sujetos de derechos y otros como objetos de control,

¿Quién protege al que protege?

la comunidad seguirá pagando el costo de un Estado selectivo.

Comprender esta dinámica es un paso necesario para pensar cómo reconstruir una seguridad basada en la igualdad, la dignidad y la responsabilidad compartida. En el próximo capítulo abordaremos una dimensión clave de este problema: la relación directa entre las condiciones laborales de quienes ejercen la seguridad y la calidad del servicio que recibe la comunidad.

PARTE II
Quienes protegen
y cómo viven

CAPÍTULO 3

Policías y penitenciarios: trabajadores del Estado y sujetos de derechos

Pensar a policías y penitenciarios como trabajadores del Estado sigue siendo, para quienes desde las estructuras de poder político y de mando se benefician de mantenerlos sin derechos laborales reconocidos, una idea incómoda. Durante mucho tiempo se los concibió exclusivamente como ejecutores de órdenes, piezas de una estructura jerárquica o instrumentos del poder punitivo. Esa mirada reduccionista no solo desconoce su condición humana y laboral, sino que también impide comprender un aspecto central de la seguridad pública: quiénes la ejercen, en qué condiciones lo hacen y bajo qué reglas.

Reconocer a policías y penitenciarios como trabajadores no significa negar la especificidad de su función ni relativizar las responsabilidades que conlleva el uso legítimo de la fuerza. Significa, en cambio, asumir una verdad básica de cualquier democracia: no hay función pública legítima si quienes la ejercen carecen de derechos básicos garantizados por el propio Estado.

El trabajador armado: derechos y deberes reforzados

El trabajador policial y penitenciario ocupa un lugar singular dentro del Estado. Es un trabajador investido de autoridad pública, sometido a reglas disciplinarias específicas y, en muchos casos, habilitado legalmente para ejercer la fuerza en nombre de la comunidad. Esa condición excepcional no lo coloca por fuera del sistema de derechos humanos, sino exactamente dentro de él, con una doble exigencia: derechos plenos y deberes reforzados.

La narrativa que opone derechos laborales a disciplina o autoridad es falsa. Allí donde los derechos están claramente reconocidos y regulados, la autoridad se fortalece y la disciplina se legitima. Por el contrario, cuando el Estado exige obediencia absoluta sin garantizar condiciones dignas, lo que se produce no es orden, sino malestar, informalidad y deterioro institucional.

Exigir coherencia ética a quienes portan autoridad del Estado es legítimo y necesario. Pero esa exigencia solo puede sostenerse cuando el propio Estado actúa con la misma coherencia, respetando la dignidad de quienes cumplen esa función. No se puede pedir profesionalismo sin respaldo, responsabilidad sin derechos ni compromiso democrático desde la precariedad.

En este punto aparece una idea decisiva: la excepcionalidad funcional no debe ser utilizada para disminuir derechos, sino para reforzar las obligaciones estatales de cuidado. Si el Estado exige obediencia, disponibilidad, riesgo, disciplina y responsabilidad agravada, debe garantizar condiciones

¿Quién protege al que protege?

laborales, jurídicas, sanitarias e institucionales acordes con esa exigencia. Ese es el núcleo de una seguridad pública pensada desde la reciprocidad y no desde la subordinación silenciosa.

Condiciones laborales y seguridad pública

Las condiciones laborales de policías y penitenciarios no son un asunto interno ni sectorial. Tienen un impacto directo en la calidad del servicio de seguridad que recibe la comunidad. Jornadas extensas, salarios insuficientes, falta de descanso, escaso acompañamiento psicológico, recargos permanentes, desigualdades internas y ausencia de canales institucionales de diálogo conforman un escenario que deteriora tanto a los trabajadores como a la institución.

Una fuerza agotada, precarizada y desprotegida difícilmente pueda brindar seguridad democrática. El estrés crónico, la sobrecarga laboral y la incertidumbre económica afectan la toma de decisiones, incrementan el riesgo de errores, favorecen prácticas informales y erosionan la confianza social. En ese contexto, la seguridad deja de ser una política pública planificada y se convierte en una administración permanente de crisis.

Pensar la seguridad sin considerar las condiciones laborales de quienes la ejercen es una forma de negación. No hay prevención eficaz ni intervención legítima cuando el propio Estado reproduce lógicas de desgaste y abandono. La seguridad pública comienza mucho antes del patrullaje o del control: empieza en cómo el Estado organiza el trabajo de quienes tienen la tarea de proteger a la comunidad.

Por eso, el salario, la jornada, el descanso, la salud laboral y la protección jurídica no son temas secundarios. Son parte de la infraestructura democrática de la seguridad pública. Una institución puede tener móviles, tecnología, armamento, edificios y planes operativos; pero si sus trabajadores están agotados, endeudados, desprotegidos o silenciados, la legitimidad del servicio se debilita desde adentro.

Salarios, jornadas y precarización

Uno de los aspectos más visibles —y al mismo tiempo más naturalizados— de esta problemática es la precarización material. Salarios que no alcanzan para cubrir necesidades básicas, jornadas extendidas sin descanso adecuado, recargos obligatorios y profundas desigualdades internas configuran un escenario de vulnerabilidad estructural dentro de las propias fuerzas.

Esta precarización no es neutra. Impacta en la vida familiar, en la salud física y mental, en la motivación, en la formación profesional y en la relación con la comunidad. Un trabajador que vive al límite de la subsistencia difícilmente pueda desempeñar una función tan compleja sin consecuencias. El problema no es moral ni individual: es institucional y político.

En las fuerzas de seguridad, el salario no es solo una cuestión remunerativa. También expresa el grado de reciprocidad del Estado frente a quienes cumplen deberes reforzados. Cuando el ingreso no permite sostener una vida

digna, el Estado no solo incumple una obligación laboral: debilita la autoridad que luego pretende exigir.

Lo mismo ocurre con la jornada laboral. La disponibilidad permanente, los recargos sucesivos, la interrupción del descanso y la imprevisibilidad de los horarios no pueden ser tratados como simples exigencias del servicio. Cuando se vuelven regla y no excepción, transforman la función pública en desgaste permanente. Y un trabajador desgastado no solo sufre individualmente: también queda más expuesto a errores, conflictos, sanciones, enfermedades y decisiones tomadas bajo presión.

Cuando estas condiciones se sostienen en el tiempo, los trabajadores policiales y penitenciarios quedan ubicados en una situación que puede describirse como una Ciudadanía de Segunda Clase: se les exigen deberes excepcionales, disponibilidad permanente y lealtad institucional absoluta, pero se les niegan o restringen derechos laborales básicos que la democracia reconoce para el resto de los trabajadores del Estado.

Además, la precarización abre la puerta a prácticas que el propio Estado luego condena. La informalidad, la tolerancia a situaciones irregulares y la naturalización de "arreglos" no surgen de la nada: suelen ser respuestas defensivas a un sistema que exige mucho y garantiza poco. Pretender combatir estos fenómenos únicamente con sanciones, sin revisar las condiciones que los generan, reproduce una lógica de sospecha y castigo que ya ha demostrado sus límites.

Reconocer derechos para fortalecer la seguridad

Reconocer a policías y penitenciarios como trabajadores del Estado y sujetos de derechos no implica indulgencia ni impunidad. Tampoco significa debilitar la conducción, relativizar la disciplina o desconocer la responsabilidad especial de quienes ejercen autoridad pública. Implica, precisamente, ordenar esa responsabilidad dentro de un marco democrático, con reglas claras, garantías efectivas y obligaciones recíprocas.

Una institución fuerte no es aquella que silencia todo reclamo, sino aquella que puede procesarlo sin romperse. Una conducción legítima no es la que gobierna únicamente por temor, sino la que combina autoridad, legalidad, responsabilidad y escucha institucional. Del mismo modo, una seguridad democrática no se sostiene sobre trabajadores abandonados, sino sobre trabajadores formados, protegidos, reconocidos y responsables.

Cuidar a quienes cuidan no debilita la seguridad: la fortalece. Y hacerlo no es una concesión sectorial, sino una decisión política que beneficia al conjunto de la comunidad.

El trabajador policial y penitenciario no puede ser tratado como un recurso disponible hasta el agotamiento ni como un fusible destinado a absorber las fallas de decisiones políticas, administrativas o institucionales que lo exceden. Si el Estado lo expone, debe protegerlo. Si le exige disciplina, debe garantizar justicia. Si le impone sacrificios, debe reconocer derechos. Si lo coloca frente al conflicto social, debe brindarle respaldo,

formación, salud laboral y canales institucionales de representación.

Este capítulo propone una idea simple pero incómoda: no hay seguridad pública legítima cuando quienes la ejercen son tratados como trabajadores descartables. Reconocerlos como sujetos de derechos es una condición necesaria para profesionalizar la función, fortalecer la autoridad democrática y mejorar el servicio que recibe la comunidad. La experiencia comparada de las provincias argentinas que sostuvieron mecanismos de diálogo institucional, frente a las que los desarticularon, ofrece un primer indicio de esta relación —que este libro desarrolla en detalle en el Capítulo 9.

En el próximo capítulo abordaremos una consecuencia directa de esta desprotección: qué ocurre cuando el abandono institucional deja de ser una omisión administrativa y comienza a convertirse en una forma de violencia.

CAPÍTULO 4

Cuando el abandono se vuelve violencia

La violencia no siempre aparece de manera abrupta ni espectacular. Muchas veces se gesta lentamente, en silencio, a partir de decisiones que no se toman, problemas que se postergan y responsabilidades que se diluyen. En el campo de la seguridad pública, el abandono institucional es una de las formas más persistentes —y menos reconocidas— de producción de violencia.

Cuando el Estado desatiende de manera sistemática las condiciones laborales, emocionales y humanas de quienes ejercen la seguridad, no solo incumple obligaciones básicas: crea condiciones para que la violencia emerja como respuesta, como síntoma o como consecuencia. No se trata de justificar conductas indebidas ni de eximir responsabilidades individuales, sino de comprender el entramado institucional que las hace posibles, las agrava o impide prevenirlas a tiempo.

Violencia institucional por omisión

Existe una forma de violencia que no se expresa en golpes ni en armas, pero que resulta profundamente dañina: la violencia por omisión. Es la que se produce cuando el Estado mira hacia otro lado, cuando naturaliza jornadas extenuantes, salarios insuficientes, falta de acompañamiento psicológico, sistemas

disciplinarios opacos y ausencia de canales reales de escucha. Esa violencia no deja marcas visibles de inmediato, pero erosiona lentamente a las personas, a las instituciones y a la comunidad.

Policías y penitenciaros trabajan en contextos de alta exposición al conflicto, al dolor, a la violencia y a la muerte. Intervienen en tragedias, crisis familiares, delitos graves, situaciones de encierro, conflictos sociales y escenas de enorme carga emocional. Sin embargo, rara vez cuentan con dispositivos de contención adecuados, sostenidos y confiables. El mandato implícito suele ser resistir, callar y seguir. La vulnerabilidad se vive como debilidad y la demanda de ayuda como falta de carácter.

En ese clima, el abandono no es una excepción: se convierte en parte del funcionamiento cotidiano. No aparece necesariamente como una decisión explícita de dañar, sino como una forma de indiferencia organizada. El trabajador aprende que debe soportar más de lo razonable, resolver con menos de lo necesario y responder por consecuencias que muchas veces exceden su margen real de decisión.

Este tipo de omisión no es accidental ni homogénea. Responde a una lógica estatal que prioriza el control y la sanción por sobre el cuidado y la prevención. En términos analíticos, el abandono opera también bajo la lógica de Foco y Vara: el foco se coloca en la vigilancia, la disciplina y el castigo, mientras el cuidado, la protección y el acompañamiento quedan relegados, invisibilizados o directamente ausentes.

¿Quién protege al que protege?

Cuando el Estado exige fortaleza permanente sin ofrecer cuidado, transforma el desgaste en norma. Y ese desgaste acumulado no desaparece: se desplaza, se internaliza o se proyecta, muchas veces de manera destructiva.

Salud mental, silencios y estigmas

Uno de los efectos más graves del abandono institucional es el deterioro de la salud mental. Estrés crónico, ansiedad, depresión, trastornos del sueño, irritabilidad, agotamiento emocional y consumos problemáticos forman parte de una realidad que suele permanecer oculta. No por inexistente, sino por estigmatizada.

La cultura organizacional de muchas fuerzas desalienta la expresión del malestar. Pedir ayuda puede implicar ser señalado, apartado, desarmado, trasladado o sancionado. Frente a esa amenaza, el silencio se convierte en una estrategia de supervivencia. Pero ese silencio tiene un costo alto: cuando no hay palabra, no hay prevención; y cuando no hay prevención, el daño avanza.

El suicidio dentro de las fuerzas de seguridad es una de las expresiones más dolorosas y extremas de este proceso. No puede ser leído únicamente como un problema individual ni como una tragedia aislada. Cada caso tiene una historia singular y merece respeto, prudencia y seriedad. Pero, al mismo tiempo, el fenómeno exige una mirada institucional: condiciones laborales, exposición permanente al conflicto, aislamiento, endeudamiento, presión disciplinaria, falta de descanso, estigmas internos y ausencia de acompañamiento pueden

conformar un escenario de riesgo que el Estado no puede seguir ignorando.

A esto se suma el perjuicio económico propio de la estructura salarial: una parte relevante del ingreso no proviene del sueldo básico, sino de adicionales y plus vinculados a la tarea específica que se cumple —conducción de patrullero, trabajo en zonas de mayor conflictividad, disponibilidad operativa— y que dependen de la prestación efectiva y continua del servicio. Ese esquema convierte al ingreso en algo estructuralmente inestable: alcanza con un cambio de sección, un traslado o —de forma particularmente cruel— una licencia médica, para que el trabajador pierda esos adicionales y su ingreso caiga de manera abrupta hasta el básico. Es decir, el sistema retira precisamente la parte del salario que sostenía una vida por encima del mínimo en el momento exacto en que la persona atraviesa una crisis de salud y más necesita estabilidad, tanto para sí misma como para su familia. Lejos de funcionar como una red de contención adicional en momentos de fragilidad, la estructura salarial opera como un castigo económico agregado al padecimiento de salud, y ese perjuicio no recae solo sobre el trabajador: golpea directamente la economía del grupo familiar que depende de ese ingreso.

Quien atravesase una situación de crisis, o esté cerca de alguien que la esté atravesando, puede comunicarse con la Línea de Asistencia al Suicida: 135 (Ciudad de Buenos Aires y GBA) o 0800-345-1435 (en todo el país), de forma gratuita, anónima y confidencial. Para el personal de fuerzas de seguridad en particular, el Ministerio de Seguridad de la Nación

cuenta con el Programa de Abordaje Integral del Suicidio en Fuerzas Policiales y de Seguridad, orientado específicamente a la prevención, la asistencia y el acompañamiento de familiares dentro del propio ámbito laboral. Varias jurisdicciones provinciales y obras sociales sectoriales ofrecen además líneas y equipos de salud mental propios para el personal en actividad. En la Provincia de Buenos Aires, la Subsecretaría de Promoción de la Salud y el Bienestar Policial brinda ese servicio. En la Provincia de Santa Fe, el Área de Bienestar del Ministerio de Justicia y Seguridad atiende en el teléfono (0341) 4772552 / 4721813 (interno 45831), o en los celulares (0342) 154467553 y (0342) 155116068. Conviene que cada trabajador conozca el dispositivo específico de su fuerza y su provincia.

Hablar de salud mental en policías y penitenciarios no es debilitar la autoridad ni instalar una mirada compasiva en sentido superficial. Es asumir una responsabilidad democrática. Un Estado que entrega autoridad, uniforme, arma, custodia o función de encierro debe también garantizar dispositivos de cuidado, evaluación, prevención y acompañamiento. La salud mental no puede aparecer recién después de la tragedia, como gesto tardío o expediente administrativo. Debe formar parte de la política pública de seguridad.

El trabajador como fusible

En contextos de seguridad intensiva, el abandono institucional suele producir una figura especialmente injusta: el trabajador convertido en fusible. Es decir, aquel que absorbe la tensión de decisiones políticas, fallas estructurales, déficits

presupuestarios, improvisaciones administrativas o crisis sociales acumuladas, y luego queda expuesto como responsable visible del fracaso del sistema.³

El fusible cumple una función silenciosa: permite que la estructura preserve su apariencia de control. Cuando algo sale mal, se individualiza el problema. Se señala al agente, al suboficial, al oficial, al penitenciario o al pequeño grupo operativo. Se desplaza sobre ellos la carga pública del error, mientras quedan en segundo plano las condiciones que hicieron posible ese desenlace: falta de personal, capacitación insuficiente, órdenes contradictorias, jornadas agotadoras, ausencia de conducción, precarización material o abandono político.

Esta lógica es profundamente funcional a la Doctrina de la Sospecha Permanente. El trabajador queda siempre bajo observación, pero no necesariamente bajo protección. Es vigilado para ser sancionado, pero no cuidado para prevenir. Se le exige respuesta inmediata, pero se le niegan condiciones adecuadas. Se le imputa responsabilidad plena, pero se invisibiliza el contexto institucional que condiciona su actuación.

Convertir al trabajador policial o penitenciario en fusible no mejora la seguridad pública. Solo produce miedo, obediencia defensiva, silenciamiento, deterioro profesional y desconfianza

3 Sobre los reclamos de protección institucional frente al abandono — particularmente ante la muerte en servicio o la exposición a causas penales derivadas de la actuación policial—, ver Galar, S. (2018), "Cuestionar el orden: un análisis de los reclamos públicos de la familia policial en la provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires", *Trabajo y Sociedad*, 31, 125-140.

interna. Una institución que protege su imagen descargando sus fallas sobre los eslabones más vulnerables no se fortalece: se degrada.

Del abandono a la violencia social

El abandono no solo daña a quienes trabajan en las fuerzas. Sus efectos se proyectan sobre la comunidad. Un trabajador agotado, desbordado o emocionalmente afectado tiene menos herramientas para intervenir con criterio, proporcionalidad y apego a la ley. Los errores, los excesos y las respuestas desmedidas no surgen en el vacío: muchas veces forman parte de un sistema que exige sin cuidar, presiona sin respaldar y sanciona sin revisar sus propias responsabilidades.

De este modo, el abandono institucional puede traducirse en violencia social. No porque exista una relación mecánica ni automática, sino porque se rompe el equilibrio necesario entre autoridad, responsabilidad y respaldo estatal. Cuando ese equilibrio se pierde, la fuerza pública deja de operar plenamente como instrumento legítimo de la comunidad y puede convertirse en un factor adicional de conflicto.

A su vez, el propio Estado suele responder a estas situaciones con más control y más sanción, profundizando el problema que dice combatir. En lugar de revisar las condiciones que generan desgaste, se refuerzan los dispositivos punitivos. En lugar de preguntar qué falló en la organización, se busca rápidamente a quién castigar. Así, el círculo se cierra: abandono, desgaste, violencia y más abandono, siempre bajo una lógica de

Foco y Vara que castiga los efectos pero ignora deliberadamente las causas.

La comunidad también paga ese costo. Lo paga cuando recibe una respuesta estatal cansada, improvisada o tensionada. Lo paga cuando la institución pierde legitimidad. Lo paga cuando los trabajadores se repliegan por temor a equivocarse. Lo paga cuando la seguridad se vuelve menos humana, menos profesional y menos confiable.

Una responsabilidad que no puede seguir negándose

Nombrar el abandono como forma de violencia no implica eximir responsabilidades individuales ni relativizar conductas ilegales. Implica asumir que el Estado tiene una responsabilidad primaria e indelegable en la creación de condiciones dignas para el ejercicio de la seguridad pública.

Mientras el cuidado de quienes cuidan siga siendo visto como un gasto innecesario, una concesión inconveniente o una debilidad institucional, la violencia seguirá reproduciéndose bajo distintas formas. Romper ese ciclo exige una decisión política clara: reconocer que la seguridad democrática no se construye desde la indiferencia ni desde el sacrificio ilimitado, sino desde el respeto por la dignidad humana, la prevención, la salud laboral, la formación, el respaldo jurídico y la representación institucional.

El Estado no puede limitarse a exigir fortaleza. Debe construir condiciones para que esa fortaleza no sea una forma de sufrimiento silencioso. No puede reclamar profesionalismo

sin brindar herramientas. No puede pedir humanidad mientras administra a sus trabajadores como recursos agotables. No puede exigir control emocional permanente sin ofrecer dispositivos reales de cuidado.

Este capítulo propone una idea incómoda pero necesaria: cuando el Estado abandona, también violenta. Y esa violencia, tarde o temprano, vuelve a la sociedad. Comprender esta relación es un paso imprescindible para pensar políticas de prevención reales, capaces de proteger tanto a quienes ejercen la seguridad como a la comunidad a la que sirven.

En el próximo capítulo abordaremos cómo esta lógica de abandono, sospecha y selectividad expresa una deuda persistente de la democracia argentina: una deuda política, jurídica e institucional que ha impedido avanzar en el reconocimiento pleno de derechos para quienes tienen la responsabilidad de proteger.

PARTE III
La deuda democrática y el
derecho incumplido

CAPÍTULO 5

La deuda de la democracia argentina

Desde el retorno de la democracia en 1983, la Argentina construyó consensos importantes en materia de derechos humanos, institucionalidad, memoria histórica y control civil de las fuerzas de seguridad. Esos avances no pueden ser negados ni minimizados. Forman parte de un proceso democrático valioso, nacido después de una etapa marcada por el terrorismo de Estado, la violencia política y la degradación extrema de la legalidad. Es un proceso tan sólido que hoy logra sostenerse frente a una disputa de sentido más profunda: el intento de correr de lugar valores construidos durante décadas —la solidaridad, la dignidad humana, la justicia social— como si fueran cargas ideológicas descartables antes que consensos básicos de convivencia democrática.

Sin embargo, en el campo de la seguridad pública persiste una deuda que atraviesa gobiernos, discursos y coyunturas: la dificultad para abordar de manera integral, democrática y humanamente responsable el lugar de quienes ejercen la fuerza del Estado.

Esa deuda no se explica por falta de diagnósticos ni por ausencia de conflictos visibles. Por el contrario, la seguridad ha

sido un tema recurrente en la agenda pública desde hace décadas. Lo que ha faltado, de manera persistente, es la decisión política de encarar el problema desde una perspectiva estructural, capaz de superar respuestas parciales, reactivas o meramente discursivas.

La democracia argentina discutió mucho sobre delito, control, reforma policial, violencia institucional y políticas de seguridad. Pero discutió bastante menos sobre las condiciones laborales, jurídicas, emocionales e institucionales de los trabajadores policiales y penitenciarios. Allí aparece el núcleo de la deuda: una democracia que exige profesionalismo, obediencia, disponibilidad y sacrificio, pero que no siempre reconoce derechos, representación, protección y reciprocidad suficientes.

La postura de los gobiernos desde 1983

A lo largo de los distintos ciclos democráticos, los gobiernos adoptaron posturas oscilantes frente a la seguridad. En algunos momentos predominaron enfoques centrados en el control, el endurecimiento penal y la respuesta policial visible. En otros, discursos orientados a los derechos humanos, la prevención, la inclusión social o la reforma institucional. Sin embargo, más allá de estas variaciones, hubo una constante: la dificultad para integrar plenamente a policías y penitenciarios como trabajadores del Estado y sujetos de derechos dentro de un modelo de seguridad democrática.

La seguridad fue tratada, muchas veces, como un problema incómodo, que convenía administrar antes que transformar. Se avanzó en reformas parciales, se anunciaron planes coyunturales, se respondieron crisis puntuales y se modificaron estructuras administrativas, pero se evitó discutir el núcleo del problema: qué tipo de seguridad necesita una democracia y qué condiciones deben garantizarse para ejercerla de manera legítima.

Esta ambigüedad no fue casual. Responde a una forma de gestión que, aun en contextos democráticos, reproduce lo que en este libro denominamos **Doctrina de la Sospecha Permanente**: un modo de gobernar la seguridad basado en la desconfianza estructural, la excepcionalidad, la selectividad y el control preventivo, antes que en la organización, la integración, la confianza institucional y la reciprocidad.

Durante años, el trabajador policial y penitenciario quedó atrapado en una paradoja. Para la ley y el discurso institucional, debía ser profesional, disciplinado, obediente, responsable y disponible. Pero, al mismo tiempo, para el debate público, rara vez fue reconocido como trabajador con derechos laborales, necesidades materiales, vida familiar, salud mental, representación colectiva y voz propia.

Así, la democracia avanzó en el control externo de la fuerza, pero no siempre en la democratización interna de las condiciones bajo las cuales esa fuerza se ejerce. Ese desfase explica buena parte de la tensión acumulada: se exigió una seguridad más democrática sin construir, al mismo tiempo,

condiciones laborales e institucionales plenamente democráticas para quienes debían llevarla adelante.

Miedos, excusas y bloqueos

¿Por qué esta deuda persiste? Una parte de la respuesta reside en los miedos que atraviesan a la dirigencia política. El temor a perder control, a enfrentar conflictos corporativos, a habilitar demandas difíciles de administrar o a asumir costos políticos inmediatos llevó, en muchos casos, a postergar decisiones necesarias.

A ese temor se sumaron excusas recurrentes: que no era el momento adecuado, que el contexto era adverso, que primero había que resolver otros problemas, que reconocer derechos podía debilitar la disciplina o que abrir canales de representación podía poner en riesgo la cadena de mando. Esos argumentos, repetidos a lo largo del tiempo, funcionaron como mecanismos de bloqueo.

Pero el problema de fondo es otro: negar derechos no garantiza orden. Prohibir la representación no elimina el conflicto. Silenciar reclamos no fortalece la autoridad. Solo desplaza el malestar hacia formas informales, fragmentadas y menos previsibles.

La experiencia argentina lo demuestra. A lo largo de las últimas décadas, la conflictividad laboral policial apareció de manera recurrente bajo distintas formas: protestas, acuartelamientos, reclamos salariales, movilizaciones de familiares, petitorios, medidas informales, negociaciones

urgentes y crisis provinciales. Estos hechos no surgieron porque existieran canales institucionales sólidos de representación, sino precisamente porque esos canales eran inexistentes, débiles o insuficientes.

En lugar de abrir debates profundos, muchas veces se optó por sostener equilibrios frágiles. La seguridad quedó atrapada entre discursos grandilocuentes y prácticas conservadoras, incapaces de modificar las condiciones que generan los problemas que luego se intentan controlar.

El resultado fue un Estado que exige mucho y escucha poco; que sanciona rápido pero reforma lentamente; que invoca disciplina, pero no siempre garantiza justicia; que responde a la crisis con más control en lugar de más organización. Así, la deuda no solo se mantuvo: se profundizó, consolidando una gestión de la seguridad más cercana a la administración del miedo que a la construcción democrática.

Cúpulas, poder político y statu quo

En este escenario, las cúpulas institucionales jugaron un rol decisivo. La relación entre el poder político y las jerarquías de las fuerzas de seguridad se estructuró, en muchos casos, sobre acuerdos tácitos destinados a preservar el statu quo. Mientras no se alteraran ciertos equilibrios internos, el conflicto parecía mantenerse contenido.

Esta lógica produjo una paradoja: la estabilidad aparente se sostuvo a costa de postergar reformas imprescindibles. Las demandas de base fueron invisibilizadas, los canales de diálogo

se cerraron o quedaron reducidos a mecanismos informales, y las decisiones se concentraron en espacios alejados de la experiencia cotidiana de quienes ejercen la seguridad y de quienes la reciben como ciudadanos.

Cuando el statu quo se convierte en objetivo, la política renuncia a su función transformadora. La seguridad deja de ser pensada como bien público y se reduce a un problema de gobernabilidad. En ese marco, los derechos humanos se declaman, pero no siempre se traducen en políticas concretas para todos los sujetos alcanzados por la función de seguridad.

La **Doctrina de la Sospecha Permanente** se reproduce entonces como práctica silenciosa, aun bajo discursos democráticos. Se sospecha de la sociedad, se sospecha del barrio, se sospecha del conflicto, se sospecha del reclamo y se sospecha del propio trabajador uniformado cuando intenta organizarse o expresar una demanda colectiva. La sospecha reemplaza a la confianza; el control reemplaza al diálogo; la disciplina reemplaza a la reciprocidad.

La deuda laboral dentro de la deuda democrática

La deuda democrática en materia de seguridad no es solamente institucional o doctrinaria. También es laboral. Tiene que ver con salarios, jornadas, descanso, salud mental, condiciones de trabajo, protección jurídica, ascensos, traslados, sanciones, defensa frente a acusaciones, previsibilidad familiar y reconocimiento profesional.

Durante décadas, el trabajador policial y penitenciario fue pensado más como recurso operativo que como sujeto de derechos. Se lo convocó frente a cada crisis, se le exigió presencia permanente, se lo responsabilizó por resultados que muchas veces excedían su margen real de decisión, pero se evitó discutir seriamente las condiciones bajo las cuales debía cumplir esa tarea.

Allí se consolida una forma específica de **Ciudadanía de Segunda Clase**. No se trata de ausencia total de derechos, sino de una ciudadanía disminuida, condicionada y subordinada. El trabajador uniformado cumple deberes reforzados, pero encuentra límites severos para reclamar colectivamente; está sujeto a disciplina intensa, pero muchas veces carece de mecanismos independientes de defensa; se le exige responsabilidad pública, pero no siempre se le garantiza respaldo institucional.

La democracia no puede sostener indefinidamente esa contradicción. Si el Estado impone obligaciones especiales por la naturaleza de la función, debe reconocer garantías igualmente especiales. Esa es la base del **Principio de Reciprocidad Institucional**: a mayores deberes, mayores deben ser también las obligaciones estatales de protección, cuidado, representación y justicia.

Una deuda que interpela a toda la democracia

La deuda de la democracia argentina en materia de seguridad no es responsabilidad de un solo gobierno ni de una fuerza en particular. Es el resultado de decisiones acumuladas, silencios

prolongados, reformas incompletas y debates evitados. Reconocer su carácter estructural no implica resignación. Por el contrario, implica asumir que saldarla requiere voluntad política, participación ciudadana y una mirada de largo plazo.

Tampoco se trata de volver hacia modelos autoritarios ni de reivindicar privilegios corporativos. Se trata exactamente de lo contrario: profundizar la democracia allí donde aún no llegó plenamente. Democratizar la seguridad no significa debilitar la autoridad pública, sino hacerla más legítima, más profesional, más responsable y más humana.

Este capítulo no busca cerrar una discusión, sino abrirla. Señalar la deuda es el primer paso para pensar cómo superarla. Porque una democracia que no se anima a revisar críticamente su política de seguridad corre el riesgo de reproducir, bajo nuevas formas, viejas prácticas incompatibles con la dignidad humana y la convivencia democrática.

La pregunta ya no puede ser postergada: ¿puede una democracia exigir seguridad mientras mantiene desprotegidos, silenciados o precarizados a quienes tienen la responsabilidad de garantizarla?

Responder esa pregunta exige mirar el derecho. No como una formalidad ni como un repertorio de citas, sino como un límite concreto al poder estatal y como una herramienta para ordenar obligaciones democráticas incumplidas.

En el próximo capítulo abordaremos qué dicen la Constitución, los tratados internacionales, la Organización

¿Quién protege al que protege?

Internacional del Trabajo y el sistema interamericano sobre esta deuda, y cuáles son las responsabilidades concretas que el Estado argentino ha asumido frente a los trabajadores policiales y penitenciarios.

CAPÍTULO 6

Lo que dice el derecho y lo que el Estado no cumple

En materia de seguridad pública, muchas discusiones se presentan como debates ideológicos, diferencias de enfoque o disputas políticas legítimas. Sin embargo, existe un límite claro a esa discusión: el derecho. La Constitución Nacional, los tratados internacionales y los compromisos asumidos por el Estado argentino no son sugerencias ni declaraciones de buenas intenciones. Son normas obligatorias que establecen derechos, deberes y responsabilidades concretas.

Este capítulo parte de una afirmación sencilla pero fundamental: una democracia no puede elegir qué derechos cumplir y cuáles postergar.

En el campo de la seguridad pública, el derecho establece con claridad que quienes ejercen funciones estatales —incluidos policías y penitenciarios— son sujetos de derechos humanos y laborales, y que el Estado tiene obligaciones precisas frente a ellos.

El problema, entonces, no es la ausencia absoluta de normas. El problema es la distancia entre lo que el derecho reconoce y lo que el Estado efectivamente garantiza. Esa distancia, cuando se

vuelve persistente, produce una forma de incumplimiento estructural: derechos proclamados en el plano constitucional e internacional, pero debilitados o negados en la práctica cotidiana de las instituciones.

Constitución, trabajo y derechos humanos

La Constitución Nacional no distingue entre ciudadanos "comunes" y trabajadores del Estado al momento de garantizar derechos básicos. Por el contrario, consagra principios que alcanzan a todas las personas: igualdad ante la ley, condiciones dignas y equitativas de labor, protección contra la arbitrariedad, acceso a la justicia, derecho de defensa y participación en la vida democrática.

Esta definición social del trabajo no nació con la reforma de 1957. Ya la Constitución de 1949 —con Arturo Sampay como uno de sus principales artífices— había incorporado en su artículo 37 una Declaración de los Derechos del Trabajador, con diez derechos específicos: a trabajar, a la retribución justa, a la capacitación, a condiciones dignas de labor, a la preservación de la salud, al bienestar, a la seguridad social, a la protección de la familia, al mejoramiento económico y a la defensa de los intereses profesionales. Arturo Enrique Sampay, el gran jurista de esa Constitución, enseñó que sin justicia social, la legalidad se convierte en un instrumento de dominación: una norma desprovista de contenido ético no es legítima, es tiránica. La sospecha institucional que recae sobre el trabajador estatal es exactamente eso: una legalidad sin alma, sin pueblo, sin comunidad.

Esa Constitución fue derogada por un bando militar tras el golpe de 1955. No corresponde, sin embargo, desdeñar lo que vino después: la reforma de 1957, aun gestada en un contexto de proscripción política que excluía al propio peronismo, retomó y consolidó buena parte de esos principios a través del artículo 14 bis. Fue, en ese sentido, un intento de salvar, en un momento político adverso, algo del decoro social que la Constitución derogada había establecido. El texto que hoy sigue vigente es heredero de esa doble genealogía: la convicción de 1949 y el rescate parcial de 1957.

El artículo 14 bis incorporó al constitucionalismo argentino esa definición social del trabajo, ya bajo el texto que rige en la actualidad. Allí se reconocen derechos laborales fundamentales que no pueden ser tratados como privilegios sectoriales: condiciones dignas de labor, retribución justa, jornada limitada, descanso, protección contra el despido arbitrario, organización sindical libre y democrática, negociación colectiva y protección de los representantes gremiales.

Es cierto que la función policial y penitenciaria posee características específicas. También es cierto que algunas formas de ejercicio de derechos pueden requerir regulaciones particulares por razones de continuidad del servicio, disciplina operativa o preservación de la seguridad pública. Pero regulación no significa negación. La especificidad de la función puede justificar límites razonables; no puede justificar una ciudadanía laboral disminuida.

A partir de la reforma constitucional de 1994, estos principios se vieron reforzados por la incorporación de tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional. Esos instrumentos no solo amplían el catálogo de derechos, sino que obligan al Estado a adoptar medidas concretas para garantizarlos de manera efectiva.

En este marco, resulta jurídicamente insostenible cualquier argumento que pretenda colocar a policías y penitenciarios fuera del sistema de derechos humanos. No existe una "zona de excepción" donde la dignidad humana pueda ser suspendida en nombre de la disciplina, la jerarquía o la seguridad.

Sin embargo, cuando estos derechos son reconocidos en el plano normativo pero sistemáticamente negados en la práctica, se configura una situación que puede describirse como Ciudadanía de Segunda Clase: sujetos alcanzados por todas las obligaciones del Estado, pero excluidos del pleno goce de las garantías que la Constitución proclama.

Instrumentos internacionales y libertad sindical

El derecho internacional del trabajo y de los derechos humanos ha desarrollado estándares claros respecto de las condiciones laborales, la protección de la salud, la libertad de expresión, la libertad de asociación, la negociación colectiva y la participación de los trabajadores en la defensa de sus intereses.

En ese marco, los convenios de la Organización Internacional del Trabajo ocupan un lugar especialmente

relevante. La libertad sindical, la negociación colectiva y la protección de los trabajadores frente a prácticas discriminatorias o antisindicales no son concesiones políticas: forman parte de un sistema internacional de garantías que la Argentina ha aceptado voluntariamente.

Estos instrumentos reconocen que ciertos sectores pueden tener limitaciones específicas. Las fuerzas armadas y la policía suelen aparecer como ámbitos donde los Estados pueden establecer regulaciones particulares. Pero esa posibilidad no habilita la negación total de derechos, ni la precarización estructural, ni el silenciamiento forzado. La excepcionalidad funcional no justifica la vulneración permanente.

Dicho de otro modo: el Estado puede regular el modo en que determinados derechos se ejercen dentro de instituciones armadas o jerarquizadas. Lo que no puede hacer legítimamente es utilizar esa especificidad para vaciar los derechos de contenido.

Esta distinción es decisiva. Una cosa es establecer reglas para preservar la continuidad del servicio, la cadena de mando operativa y la protección de la comunidad. Otra muy distinta es negar toda forma de representación, impedir todo canal colectivo de reclamo, bloquear toda negociación y reducir la disciplina a obediencia silenciosa.

El Estado argentino ha ratificado estos instrumentos en nombre de la sociedad y con pleno conocimiento de las obligaciones asumidas. Por lo tanto, su incumplimiento no puede presentarse como una simple diferencia de criterios o una

discusión ideológica. Cuando el Estado reconoce derechos en el plano internacional y luego no los garantiza en la vida institucional concreta, compromete su propia responsabilidad.

Corte IDH, OIT y OEA en lenguaje claro

Los organismos internacionales de los que la Argentina forma parte han sido consistentes en una idea central: los Estados deben garantizar los derechos humanos de todas las personas bajo su jurisdicción, incluyendo a quienes integran fuerzas de seguridad.

La protección de la vida, la integridad personal, la salud, la dignidad, la defensa en juicio y las condiciones dignas de trabajo no admiten excepciones corporativas ni jerárquicas. El uniforme no cancela la condición humana. La disciplina no elimina la ciudadanía. La función estatal no borra los derechos laborales.

En el mismo sentido, los estándares internacionales en materia laboral reconocen la necesidad de asegurar condiciones de trabajo dignas, canales de representación y mecanismos de diálogo social. Estos principios no buscan debilitar al Estado ni a sus instituciones, sino fortalecerlas mediante reglas claras, previsibles y legítimas.

La Organización de los Estados Americanos, por su parte, ha advertido sobre los riesgos de los modelos de seguridad basados exclusivamente en el control y la coerción, señalando la importancia de políticas integrales que respeten los derechos

¿Quién protege al que protege?

humanos tanto de la población como de quienes ejercen la fuerza pública.

Dicho en términos simples: el derecho internacional no es un obstáculo para una buena política de seguridad; es su condición de posibilidad.

Una seguridad pública que desconoce derechos termina perdiendo legitimidad. Una institución que niega garantías termina produciendo desconfianza. Un Estado que invoca legalidad hacia afuera, pero incumple obligaciones hacia adentro, debilita la autoridad que pretende sostener.

Restricciones razonables no son negación de derechos

Uno de los argumentos más frecuentes contra la representación colectiva de policías y penitenciarios sostiene que, por tratarse de funciones sensibles, sus derechos deben ser severamente restringidos. Este argumento contiene una parte verdadera y una conclusión equivocada.

La parte verdadera es que la función policial y penitenciaria exige regulaciones específicas. No puede trasladarse mecánicamente al ámbito de la seguridad pública el mismo esquema de acción colectiva aplicable a cualquier otra actividad laboral. Deben preservarse la continuidad del servicio, la conducción operativa, la legalidad del uso de la fuerza y la protección de la comunidad.

Pero la conclusión equivocada consiste en creer que esas restricciones habilitan la negación total de derechos. Una

democracia no puede pasar de la necesidad de regular a la decisión de suprimir. Si el Estado restringe ciertas formas de acción colectiva, debe compensar esa restricción con mecanismos efectivos de representación, negociación, conciliación, arbitraje, protección jurídica y diálogo institucional.

De lo contrario, la restricción deja de ser una regulación razonable y se transforma en disciplinamiento unilateral.

El caso más relevante de esta discusión judicial es "Sindicato Policial Buenos Aires (SIPOBA) c. Ministerio de Trabajo", resuelto por la Corte Suprema el 11 de abril de 2017 (Fallos: 340:437), donde el Tribunal no llegó a una posición unánime sino que se dividió en tres lecturas distintas del mismo problema.

La mayoría (jueces Lorenzetti, Highton de Nolasco y Rosenkrantz) sostuvo que el artículo 14 bis no concede el derecho a sindicalizarse al personal policial. Se apoyó en el debate de la Convención Constituyente de 1957 —donde el convencional Bravo, miembro de la comisión redactora, había respondido explícitamente que los policías quedaban excluidos del derecho de huelga— y en que los Convenios 87 y 98 de la OIT delegan en cada país la decisión sobre hasta qué punto extender estas garantías a las fuerzas de seguridad. Sostuvo además que el vínculo entre el Estado y los funcionarios policiales constituye una "relación de especial sujeción" que justifica restricciones y genera una presunción de validez de las limitaciones impuestas a quien se desempeña en la policía.

Concluyó que la prohibición vigente en la Provincia de Buenos Aires (Ley 13.982 y su decreto reglamentario) era constitucionalmente válida.

El juez Maqueda, en disidencia, sostuvo lo contrario: que los tratados internacionales de derechos humanos incorporados en 1994 (PIDESC, PIDCP, Pacto de San José de Costa Rica) reconocen el derecho a sindicalizarse también a las fuerzas policiales, y que, al no existir en la Provincia de Buenos Aires una ley que restringiera de modo claro y expreso ese derecho — el decreto reglamentario, para Maqueda, no alcanza el rango de "ley formal" que exigen los tratados—, correspondía admitir la inscripción gremial del sindicato.

El voto del juez Rosatti, también en disidencia, es el más elaborado de los tres, porque distingue con precisión dos planos dentro del propio artículo 14 bis. Por un lado, el modelo sindical que la Constitución exige —libre, democrático y desburocratizado, con reconocimiento por la simple inscripción en un registro—, que Rosatti considera aplicable de forma directa e inmediata al personal policial, sin necesidad de ley alguna. Argumenta, apoyándose en la teoría de la burocracia de Max Weber, que el carácter jerárquico y vertical de una fuerza de seguridad no es incompatible con la sindicación: toda organización burocrática —militar, policial o de cualquier otro tipo— es jerárquica, y eso no impide que exista deliberación interna democrática, tal como ocurre en cualquier otro gremio. Por otro lado, distingue los derechos derivados de esa sindicalización —convenio colectivo, conciliación, arbitraje, huelga—, que sí requieren, según su voto, una ley específica

que articule los intereses del sector con los de la sociedad, comparando la función policial con otras actividades esenciales como la salud o la provisión de agua potable. Por eso su voto ordena la inscripción del sindicato y, al mismo tiempo, notifica formalmente a la Legislatura bonaerense que debe legislar sobre el ejercicio de esos derechos derivados. Es el único de los tres que, además de resolver el caso concreto, interpela formalmente al Poder Legislativo para que llene ese vacío.

Los tres votos coinciden, sin embargo, en algo más profundo: ninguno de los jueces —ni la mayoría que niega, ni las disidencias que reconocen— considera que sea tarea de la Justicia crear por sí sola la regulación pendiente. Confirman, así, con matices distintos, el diagnóstico central de este libro: el problema no es la ausencia de un camino jurídico posible, sino la falta de decisión política —ya sea del Congreso, de las legislaturas provinciales, o de ambos— para transitarlo.

Ese diagnóstico no es nuevo ni exclusivo de este libro: ya en 2012, al dictaminar sobre el mismo caso, la entonces procuradora general de la Nación, **Alejandra Gils Carbó**, había recomendado expresamente que el Congreso promoviera *“la deliberación pertinente sobre la implementación y el alcance de los derechos sindicales”* de policías y penitenciarios. Cinco años después, en 2017, la Corte Suprema volvió sobre la cuestión. Sin embargo, transcurridos catorce años desde aquella recomendación y nueve desde el pronunciamiento de la Corte, el Congreso todavía no ha dado ese debate ni sancionado una legislación específica.

Este punto resulta central para el debate argentino. No se trata de sostener que policías y penitenciarios puedan ejercer derechos colectivos sin límites. Se trata de afirmar que ningún límite puede ser legítimo si no va acompañado de garantías compensatorias suficientes. El derecho democrático no funciona por supresión, sino por equilibrio, proporcionalidad y razonabilidad. El caso más sensible de esta lógica —el derecho de huelga— se desarrolla en detalle en el Capítulo 11.

Por qué esto no es opinable

A esta altura, conviene ser claros. Discutir cómo implementar una política de seguridad democrática es legítimo. Debatir modelos, herramientas, regulaciones y estrategias es necesario. Pero negar la vigencia de los derechos humanos o relativizar las obligaciones del Estado no es una opinión aceptable dentro de un Estado de Derecho.

Cuando el Estado no garantiza mecanismos compensatorios frente a las restricciones que impone, no está simplemente eligiendo una política distinta entre varias igualmente legítimas: está dejando sin resolver una deuda normativa que compromete su propia responsabilidad internacional. Y cuando esa deuda se vuelve sistemática, consolida una forma de Ciudadanía de Segunda Clase que erosiona la democracia desde adentro.

Este capítulo no pretende clausurar el debate, sino ordenarlo. Establecer con claridad qué está fuera de discusión permite concentrarse en lo verdaderamente importante: cómo construir una seguridad pública que respete la ley, fortalezca a la comunidad y honre los compromisos democráticos asumidos.

Porque, en definitiva, los derechos humanos no son una concesión del poder, sino un límite que el poder no puede cruzar. Ese límite, en la Argentina, ya está claramente escrito. Lo que falta no es norma, sino decisión política para cumplirla.

Del derecho proclamado a la reciprocidad institucional

El derecho dice algo claro: policías y penitenciarios son trabajadores del Estado, sujetos de derechos humanos y titulares de garantías laborales fundamentales. También admite que la función que cumplen puede justificar regulaciones específicas. Pero de esa combinación surge una obligación más profunda: si el Estado exige deberes especiales, debe reconocer garantías también especiales.

Allí aparece el núcleo del problema. La democracia argentina ha sido más eficaz para imponer deberes que para garantizar reciprocidad. Ha regulado la obediencia, la disciplina y la responsabilidad funcional, pero ha postergado los mecanismos de protección, representación y cuidado que deberían acompañar esas exigencias.

Por eso, el paso siguiente no consiste solamente en citar normas o tratados, sino en construir un principio capaz de ordenar esta relación entre deberes reforzados y garantías equivalentes. Ese principio es la Reciprocidad Institucional.

En el próximo capítulo abordaremos precisamente esa idea: por qué la excepcionalidad de la función policial y penitenciaria no puede ser utilizada para reducir derechos, sino que debe

¿Quién protege al que protege?

fundar mayores obligaciones de cuidado, protección, representación y justicia por parte del Estado.

CAPÍTULO 7

El Principio de Reciprocidad Institucional

Toda democracia se sostiene sobre una relación básica entre derechos y deberes. Ningún orden político puede reclamar obediencia sin ofrecer garantías, ni exigir responsabilidad sin brindar protección, ni imponer sacrificios especiales sin reconocer condiciones igualmente especiales de cuidado. Allí donde esa relación se rompe, la autoridad deja de apoyarse en la legitimidad y comienza a descansar únicamente en la fuerza, la costumbre o el temor.

En el campo de la seguridad pública, esa ruptura aparece con especial claridad. Policías y penitenciarios cumplen funciones estatales sensibles, están sometidos a disciplina jerárquica, enfrentan riesgos personales, cargan con responsabilidades agravadas y muchas veces deben intervenir allí donde el conflicto social ya estalló. Sin embargo, esa excepcionalidad funcional ha sido utilizada con frecuencia para justificar derechos disminuidos, silenciamiento institucional, precarización laboral y ausencia de representación colectiva.

El **Principio de Reciprocidad Institucional** parte de una premisa sencilla: a mayores deberes impuestos por el Estado,

mayores deben ser también las garantías que el propio Estado reconoce.

Si el Estado exige obediencia, debe garantizar justicia.

Si exige disciplina, debe garantizar reglas claras.

Si exige disponibilidad, debe garantizar descanso y compensación.

Si exige riesgo, debe garantizar protección.

Si exige responsabilidad agravada, debe garantizar defensa, formación y respaldo institucional.

Si restringe formas de reclamo, debe garantizar representación efectiva.

La reciprocidad institucional no es una concesión sectorial ni un privilegio corporativo. Es una exigencia democrática mínima. Significa que el Estado no puede construir autoridad pública sobre la base de trabajadores desprotegidos, precarizados o silenciados. La excepcionalidad de la función policial y penitenciaria no puede ser utilizada para reducir derechos; por el contrario, debe fundar mayores obligaciones de cuidado estatal.

Deberes reforzados y derechos disminuidos

La función policial y penitenciaria no es una función pública común. Quienes la ejercen portan autoridad estatal, intervienen en situaciones de crisis, participan en tareas de prevención,

custodia, control, encierro, auxilio y uso legítimo de la fuerza. Sobre ellos pesa una expectativa social intensa: deben actuar con prudencia, firmeza, proporcionalidad, legalidad y profesionalismo aun en escenarios de presión, violencia, incertidumbre o riesgo personal.

Esa exigencia es legítima. Una democracia tiene derecho a reclamar que quienes ejercen la fuerza pública actúen dentro de la ley, respeten los derechos humanos, cumplan órdenes legales, preserven la vida y respondan por sus actos. Pero esa exigencia no puede formularse de manera unilateral. El Estado que exige debe también responder. La autoridad pública no se sostiene solo con deberes hacia abajo; también requiere obligaciones hacia arriba.

El problema aparece cuando el Estado demanda deberes reforzados, pero reconoce derechos disminuidos. Allí se configura una forma específica de desigualdad institucional. El trabajador policial o penitenciario queda atrapado en una relación asimétrica: debe obedecer más, exponerse más, callar más, estar disponible más tiempo y responder con mayor severidad, pero cuenta con menos canales de reclamo, menos protección colectiva, menos previsibilidad laboral y menor capacidad de defensa frente al propio poder estatal.

Esa contradicción no es menor. Afecta la dignidad del trabajador, debilita la legitimidad de la institución y deteriora la seguridad que recibe la comunidad. Una fuerza pública construida sobre la base del desgaste, el miedo y el silencio

puede parecer ordenada desde afuera, pero por dentro acumula malestar, desconfianza e informalidad.

La reciprocidad institucional permite nombrar esa contradicción y ordenarla políticamente. No niega la especificidad de la función, no desconoce la disciplina ni relativiza la responsabilidad de quienes portan autoridad pública. Lo que sostiene es algo distinto: cuanto más intensa es la exigencia estatal, más intensa debe ser también la obligación estatal de proteger.

La excepcionalidad no puede ser excusa

Uno de los argumentos más repetidos contra el reconocimiento de derechos colectivos en las fuerzas de seguridad sostiene que policías y penitenciarios cumplen una función especial. Esa afirmación es verdadera, pero suele ser utilizada para llegar a una conclusión equivocada.

Es cierto que la función es especial. Precisamente por eso requiere regulación específica, formación adecuada, controles democráticos, reglas de actuación, disciplina operativa y responsabilidad institucional. Pero de allí no se sigue que sus trabajadores deban quedar privados de derechos fundamentales o excluidos de toda forma de representación.

La excepcionalidad funcional no puede funcionar como una puerta de salida del Estado de Derecho. No puede convertirse en una zona gris donde la dignidad laboral quede suspendida, la salud mental sea ignorada, los reclamos sean castigados y la representación sea tratada como amenaza. En democracia, la

¿Quién protege al que protege?

excepción debe estar regulada; no puede ser utilizada para negar derechos de manera permanente.

Por eso, el Principio de Reciprocidad Institucional invierte el razonamiento tradicional. No es porque la función policial y penitenciaria sea especial que sus trabajadores deben tener menos derechos. Es precisamente porque la función es especial que el Estado debe garantizar mayores niveles de protección, previsibilidad, defensa, salud laboral y representación institucional.

Confundir obediencia con servidumbre, disciplina con silencio o disponibilidad con abandono es, precisamente, el error que este principio busca corregir: la autoridad no puede construirse sobre la desprotección.

Una democracia madura no teme reconocer esta diferencia. Al contrario: la asume. Sabe que la seguridad pública requiere instituciones fuertes, pero también sabe que ninguna institución es verdaderamente fuerte si se sostiene sobre trabajadores vulnerables.

Reciprocidad y dignidad laboral

La primera dimensión de la reciprocidad institucional es laboral. Salario, jornada, descanso, vivienda, salud, formación, equipamiento, protección jurídica y previsibilidad familiar no son asuntos secundarios. Son condiciones básicas para que la función de seguridad pueda ejercerse con profesionalismo y legitimidad.

Cuando un trabajador policial o penitenciario recibe un salario insuficiente, encadena recargos, duerme poco, vive endeudado, carece de acompañamiento psicológico y no encuentra canales para expresar su malestar, el problema no es solo individual. Es institucional. El Estado está organizando la seguridad pública sobre una base frágil.

En las fuerzas de seguridad, el salario no es únicamente remuneración: también expresa el grado de reconocimiento estatal frente a una función de riesgo. La jornada no es solo una cuestión administrativa, porque define la capacidad real de descanso, recuperación y vida familiar. Y la salud mental no es un tema privado, sino parte de la responsabilidad estatal frente a trabajadores expuestos diariamente a conflicto, violencia, muerte, encierro y presión social.

Desde esta perspectiva, la reciprocidad institucional exige abandonar una idea antigua: que el sacrificio ilimitado es parte natural de la vocación policial o penitenciaria. La vocación puede explicar compromiso, entrega y sentido de servicio. Pero no puede ser utilizada para justificar precarización, abuso, silencio o desgaste permanente.

El Estado no puede reemplazar derechos por épica. No puede cubrir salarios insuficientes con discursos de honor. No puede pedir entrega absoluta mientras posterga condiciones dignas. La dignidad laboral no debilita la función: la ordena, la profesionaliza y la humaniza.

Reciprocidad y representación colectiva

La segunda dimensión de la reciprocidad institucional es colectiva. Ningún trabajador enfrenta al Estado empleador en igualdad de condiciones si carece de representación. Esta asimetría se agrava aún más en instituciones jerárquicas, disciplinarias y armadas, donde la palabra individual puede ser fácilmente neutralizada, sancionada o interpretada como indisciplina.

Por eso, la representación colectiva no es un adorno ni una concesión. Es un mecanismo democrático para equilibrar una relación desigual. Permite transformar el malestar disperso en demanda organizada, el reclamo informal en diálogo institucional y el conflicto latente en discusión regulada.

En el caso policial y penitenciario, esa representación debe tener reglas específicas. Debe respetar la continuidad del servicio, la conducción operativa, la legalidad, la protección de la comunidad y los derechos humanos. Pero esas reglas no pueden vaciarla de contenido. Una representación puramente decorativa, sin autonomía, sin garantías y sin capacidad real de interlocución, no resuelve el problema: apenas lo administra.

La reciprocidad institucional exige que toda restricción sea acompañada por una compensación democrática. Si el Estado limita ciertas formas de acción colectiva por razones de seguridad pública, debe ofrecer canales efectivos de

negociación, conciliación, arbitraje, defensa jurídica, participación y protección de representantes.⁴

De lo contrario, la restricción deja de ser regulación legítima y pasa a ser control sin contrapartida.

Negar representación no elimina el conflicto. Solo lo desplaza. Lo empuja hacia formas informales, familiares, fragmentadas, anónimas o explosivas. En cambio, reconocer y regular la representación permite ordenar lo que de todos modos existe: demandas laborales, tensiones internas, necesidades materiales, reclamos salariales, problemas de salud laboral y conflictos institucionales.

La representación colectiva regulada no debilita al Estado. Lo vuelve más previsible.

Reciprocidad y control democrático

La reciprocidad institucional tampoco supone impunidad. Reconocer derechos no significa relajar controles ni disminuir responsabilidades. Por el contrario, una institución que reconoce derechos puede exigir responsabilidades con mayor legitimidad.

El control democrático de las fuerzas de seguridad es indispensable. Debe haber conducción política, control judicial,

4 La formulación técnica completa de este principio —"el Estado no puede invocar la esencialidad del servicio para suprimir el derecho de huelga si no crea simultáneamente mecanismos equivalentes de defensa colectiva"— se desarrolla en Martínez, A. R., *El Principio de Reciprocidad Institucional*, disponible de forma libre y gratuita en confianzasoberana.ar.

¿Quién protege al que protege?

responsabilidad administrativa, formación profesional, rendición de cuentas y sanción frente a conductas ilegales. Pero el control legítimo no puede confundirse con sospecha permanente ni con castigo anticipado.

Un sistema democrático debe controlar sin destruir garantías, investigar sin prejuzgar, sancionar cuando corresponde, pero también proteger frente a abusos, arbitrariedades o exposiciones injustas. Debe exigir legalidad al trabajador, pero también practicar legalidad desde el propio Estado.

La reciprocidad permite ordenar esa relación. El trabajador policial o penitenciario debe responder por sus actos, pero no puede ser convertido en fusible de decisiones políticas, fallas estructurales o crisis institucionales que lo exceden. Si actuó ilegalmente, debe investigarse y sancionarse conforme a derecho. Pero si actuó en un contexto de abandono, falta de recursos, órdenes confusas, jornadas agotadoras o ausencia de conducción, el Estado no puede desentenderse de su propia responsabilidad.

El equilibrio democrático se juega, entonces, entre dos riesgos simétricos: el control sin garantías produce miedo, y las garantías sin control producen arbitrariedad. Solo el control acompañado de garantías produce legitimidad. Ese es el punto de equilibrio que este principio busca sostener.

Reciprocidad frente a la Doctrina de la Sospecha Permanente

El Principio de Reciprocidad Institucional también funciona como respuesta a la Doctrina de la Sospecha Permanente. Mientras la sospecha organiza el vínculo desde la desconfianza —presume peligro antes de escuchar y convierte al trabajador en objeto de vigilancia—, la reciprocidad lo reorganiza desde la responsabilidad mutua: exige garantías, escucha para ordenar y reconoce al trabajador como sujeto de derechos y responsabilidades.

En un modelo basado en la sospecha, el trabajador policial o penitenciario aparece siempre bajo observación, pero no necesariamente bajo cuidado. Es vigilado para evitar desviaciones, pero no acompañado para prevenir el desgaste. Es sancionado cuando falla, pero no siempre protegido cuando cumple. Es exigido como autoridad pública, pero tratado como subordinado sin voz cuando reclama condiciones dignas.

La reciprocidad institucional rompe esa lógica. No elimina la disciplina, pero la coloca dentro de una relación más justa. No niega el control, pero lo somete a reglas. No debilita la autoridad, pero le exige legitimidad. No absuelve al trabajador, pero tampoco absuelve al Estado.

En ese sentido, la reciprocidad es una condición de la Doctrina de la Confianza Soberana. Una institución confiable no nace de la obediencia muda, sino de reglas claras, derechos reconocidos, responsabilidades compartidas y canales

¿Quién protege al que protege?

institucionales capaces de procesar el conflicto sin destruir la autoridad.

Una obligación con la comunidad

Proteger a policías y penitenciaros no es proteger una corporación. Es proteger una función pública esencial. Y proteger esa función es proteger a la comunidad.

La ciudadanía recibe las consecuencias de las condiciones bajo las cuales se organiza la seguridad. Si el trabajador está agotado, endeudado, desbordado, mal formado, mal acompañado o jurídicamente desprotegido, la calidad del servicio se resiente. Si no existen canales institucionales para tramitar reclamos, el conflicto se acumula. Si el Estado solo responde con sanción, la confianza interna se deteriora. Si la institución se gobierna desde el miedo, la autoridad pierde legitimidad.

Por eso, la reciprocidad institucional no debe ser leída como una demanda interna de las fuerzas, sino como una garantía pública. La comunidad tiene derecho a una seguridad profesional, legal, humana y eficaz. Pero esa seguridad no puede construirse sobre trabajadores tratados como descartables.

Cuidar a quienes cuidan es una forma de cuidar a todos.

Esta afirmación no busca desplazar la centralidad de la ciudadanía ni subordinar el interés público a reclamos sectoriales. Al contrario: parte de comprender que el interés

público exige instituciones sanas, trabajadores protegidos y conflictos institucionalizados. Una comunidad segura no necesita trabajadores silenciados; necesita trabajadores responsables, formados, reconocidos y representados dentro de reglas democráticas.

De la reciprocidad al programa democrático

El Principio de Reciprocidad Institucional permite traducir una intuición ética en una agenda concreta. Si el Estado exige deberes reforzados, debe garantizar, al menos, condiciones dignas de trabajo, salarios adecuados, jornadas razonables, descanso efectivo, salud laboral, prevención del suicidio, defensa jurídica, protección frente a traslados arbitrarios, reglas disciplinarias claras, canales de representación colectiva y mecanismos estables de diálogo.

Nada de esto implica negar la especificidad de la función policial o penitenciaria. Por el contrario, implica tomarla en serio. Una función sensible requiere más Estado, no menos; más reglas, no arbitrariedad; más cuidado, no abandono; más diálogo, no silencio.

La reciprocidad también exige revisar las formas tradicionales de gestión del conflicto. Allí donde el Estado prohíbe sin ofrecer alternativas, el conflicto no desaparece. Allí donde sanciona sin escuchar, el malestar se profundiza. Allí donde posterga indefinidamente la representación, crecen las formas informales de organización.

¿Quién protege al que protege?

Un modelo democrático debe hacer lo contrario: reconocer el conflicto, darle cauce, regular la representación y construir instituciones capaces de anticipar problemas antes de que estallen.

La seguridad pública no puede depender de equilibrios frágiles, acuerdos informales o silencios forzados. Necesita reglas estables, representación y reciprocidad.

Un principio para salir del falso dilema

Durante demasiado tiempo, el debate fue presentado como un falso dilema: o se reconocen derechos y se debilita la seguridad, o se restringen derechos y se preserva el orden. Ese dilema es engañoso.

La experiencia demuestra que negar derechos no garantiza orden. Muchas veces produce lo contrario: informalidad, resentimiento, desconfianza, crisis y estallidos. La verdadera alternativa no es entre derechos o seguridad, sino entre una seguridad basada en la sospecha y una seguridad basada en la reciprocidad: la primera administra el miedo y exige obediencia sin revisar condiciones; la segunda construye legitimidad y exige responsabilidad, pero también garantiza protección. La primera teme a la representación; la segunda la regula para ordenar el conflicto.

El Principio de Reciprocidad Institucional permite salir de esa trampa. Reconoce la necesidad de autoridad, disciplina y continuidad del servicio, pero afirma que ninguna de esas exigencias puede sostenerse legítimamente sobre la negación de

derechos. La seguridad democrática no se construye contra los trabajadores policiales y penitenciarios, sino con ellos, dentro de un marco de responsabilidad, legalidad y respeto por la comunidad.

Hacia una nueva legitimidad

La legitimidad de la seguridad pública no depende únicamente de sus resultados operativos. También depende del modo en que el Estado trata a quienes ejercen esa función. Una fuerza puede aumentar patrullajes, multiplicar controles o exhibir capacidad de respuesta, pero si internamente se sostiene sobre precarización, miedo y silenciamiento, su legitimidad será siempre frágil.

La reciprocidad institucional propone otro camino. No parte de la ingenuidad ni de la idealización. Reconoce conflictos, límites, riesgos y responsabilidades. Pero sostiene que una democracia no puede exigir más a un sector de trabajadores y reconocerles menos derechos que al resto.

Si el Estado exige más, debe proteger más.

Si la función es excepcional, las garantías también deben serlo.

Si la seguridad es un bien público, quienes la ejercen no pueden ser tratados como ciudadanos laborales de segunda clase.

¿Quién protege al que protege?

Este capítulo propone, entonces, una idea central: la reciprocidad institucional es la condición democrática de la autoridad pública. Sin reciprocidad, la disciplina se vuelve silencio; la obediencia, subordinación; la disponibilidad, abuso; y la seguridad, administración del daño. Con reciprocidad, en cambio, la autoridad puede volverse legítima, el conflicto puede institucionalizarse y la seguridad pública puede reconstruirse como bien común.

En el próximo capítulo abordaremos una consecuencia directa de esta discusión: la conflictividad laboral policial y penitenciaria existe aunque el Estado la niegue. La pregunta no es si el conflicto puede prohibirse, sino cómo una democracia decide reconocerlo, ordenarlo y darle cauce institucional.

PARTE IV
El conflicto que el Estado
no pudo prohibir

CAPÍTULO 8

La conflictividad laboral policial existe aunque el Estado la niegue

El conflicto laboral en las fuerzas policiales y penitenciarias no es una hipótesis doctrinaria, una invención sindical ni una amenaza fabricada por sectores interesados. Es un fenómeno real, persistente y verificable. Ha atravesado distintas etapas de la democracia argentina, se expresó con intensidades diversas, adoptó formas visibles e invisibles, y apareció aun en contextos donde la sindicalización estaba prohibida, no reconocida o severamente restringida.

Este dato resulta central para ordenar el debate. Durante mucho tiempo, el Estado actuó como si la prohibición normativa pudiera eliminar el conflicto. Se sostuvo la idea de que, al negar formas legales de representación colectiva, las demandas laborales quedarían contenidas dentro de la cadena de mando o desaparecerían por disciplina. La experiencia histórica demuestra lo contrario: el conflicto no desaparece por prohibición. Se desplaza, se acumula y reaparece bajo formas menos previsibles.

La conflictividad laboral policial y penitenciaria existe porque existen condiciones objetivas que la producen: salarios

insuficientes, jornadas extendidas, recargos permanentes, desigualdades internas, endeudamiento, falta de descanso, precarización material, exposición al riesgo, deterioro de la salud mental, sistemas disciplinarios rígidos y ausencia de canales eficaces de diálogo. Negar ese conflicto no fortalece al Estado; lo vuelve más ciego frente a sus propias tensiones internas.

El conflicto que la norma no pudo borrar

La disciplina puede ordenar una institución, pero no puede suprimir la realidad. Una fuerza policial o penitenciaria puede tener reglamentos, jerarquías, órdenes, sanciones y prohibiciones expresas. Pero si las condiciones laborales se deterioran, si los salarios pierden poder adquisitivo, si las jornadas se vuelven insoportables o si los trabajadores carecen de canales institucionales de reclamo, el conflicto encuentra modos de expresarse.

A veces aparece como protesta abierta. Otras veces como malestar silencioso, ausentismo, pedidos masivos de carpeta médica, disminución de la iniciativa, repliegue operativo, rumores internos, reclamos de familiares, petitorios, grupos informales, asambleas no reconocidas o negociaciones urgentes con autoridades políticas.

El Estado suele llamar “indisciplina” a lo que muchas veces es conflicto laboral sin cauce institucional. Esa confusión impide comprender el problema. No toda demanda colectiva dentro de una fuerza de seguridad es una amenaza al orden

democrático. Muchas veces es la expresión deformada de una necesidad real que no encontró canales legítimos para ser tramitada.

La prohibición absoluta produce una paradoja: pretende evitar el conflicto, pero al mismo tiempo impide organizarlo democráticamente. Cuando no hay representación reconocida, el reclamo no desaparece; queda librado a formas precarias, urgentes, fragmentadas o informales. Allí el Estado pierde previsibilidad y la comunidad queda expuesta a crisis que pudieron haber sido anticipadas.

Una historia de reclamos persistentes

Desde el retorno democrático, la Argentina conoció distintos momentos de conflictividad laboral policial. Algunos fueron localizados y de baja intensidad. Otros alcanzaron una gravedad institucional significativa. En todos los casos, dejaron una enseñanza común: las fuerzas de seguridad también están atravesadas por problemas laborales, salariales, familiares y organizacionales.

Los relevamientos históricos sobre protestas policiales muestran picos en períodos de crisis económica y social. A fines de la década de 1980 y comienzos de la de 1990, en un contexto de hiperinflación, pérdida salarial y deterioro estatal, se registraron numerosos conflictos. Más adelante, la crisis de 2001 volvió a evidenciar la fragilidad de las condiciones laborales en el sector público y el impacto de esa fragilidad en las instituciones de seguridad.

El ciclo 2012-2013 marcó uno de los momentos más visibles y extendidos de esa conflictividad. En distintas provincias, los reclamos salariales, las protestas, los acuartelamientos y las negociaciones de emergencia mostraron que el problema no era excepcional ni aislado. La crisis no surgió de la existencia de sindicatos policiales fuertes, sino de su ausencia o debilidad: allí donde no había canales regulares, el conflicto estalló por caminos extraordinarios.

Este punto debe ser subrayado: la conflictividad policial no nació de la sindicalización. Muchas veces nació de la falta de sindicalización, de la ausencia de representación formal y de la incapacidad estatal para procesar demandas antes de que se transformaran en crisis.

Lo que muestran las investigaciones recientes

Los trabajos de **Santiago Galar**, así como las investigaciones desarrolladas junto a **Marina Adamini** sobre conflictividad laboral en fuerzas policiales y penitenciarias, ofrecen un aporte empírico fundamental para este debate.⁵ Permiten observar que el conflicto laboral policial no es una percepción subjetiva ni una consigna militante, sino un fenómeno documentado, con recurrencias, actores, demandas y modalidades específicas.

5 Adamini, M., & Galar, S. (2026). Dimensiones de la conflictividad laboral de las fuerzas policiales en Argentina (2006-2022). *e-l@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 24(96). <https://doi.org/10.62174/24.11334>

Las investigaciones basadas en registros oficiales de conflictividad laboral identificaron numerosos conflictos protagonizados por fuerzas policiales y penitenciarias entre 2006 y 2022. Allí se advierte la centralidad de las policías provinciales, la presencia de trabajadores penitenciarios, la recurrencia de demandas salariales y la participación de organizaciones formales, informales o actores sin representación institucional reconocida.

Estos datos son importantes porque desmienten una idea muy instalada: que la ausencia de reconocimiento sindical equivale a ausencia de organización. En realidad, aun bajo prohibiciones legales o restricciones reglamentarias, los trabajadores policiales y penitenciarios se organizan, reclaman, negocian y presionan. Lo hacen de manera abierta o indirecta, con voceros reconocidos o informales, mediante familiares, retirados, asociaciones, grupos de base o referencias coyunturales.

Galar también mostró con claridad el papel de la llamada “familia policial” en los reclamos públicos. Cuando el personal en actividad no puede expresarse sin riesgo de sanción, muchas veces son esposas, familiares, retirados o allegados quienes ocupan la escena pública. Esa mediación no elimina el carácter laboral del reclamo; por el contrario, evidencia la existencia de un conflicto desplazado. La demanda sigue siendo de los trabajadores, aunque deba expresarse por medio de otros actores para evitar represalias.

La familia policial aparece entonces como una forma indirecta de representación en contextos de prohibición. Es una señal de que el conflicto existe, pero también de que el sistema institucional no ofrece canales adecuados para tramitarlo.

El salario como núcleo de la demanda

En la mayoría de los conflictos laborales policiales y penitenciarios, el salario ocupa un lugar central. Esto no debe sorprender. El salario expresa, de manera concreta, la relación entre el Estado empleador y quienes cumplen una función pública esencial. Cuando el ingreso no alcanza para vivir con dignidad, la autoridad estatal pierde coherencia moral.

En las fuerzas de seguridad, la cuestión salarial adquiere una dimensión particular. No se trata solamente de cuánto gana un trabajador. Se trata de cuánto reconoce el Estado a quien exige disponibilidad, riesgo, disciplina, obediencia y responsabilidad agravada. El salario funciona como una medida concreta de reciprocidad institucional.

Cuando un policía o penitenciario debe multiplicar horas adicionales, endeudarse, aceptar recargos permanentes o sostener a su familia en condiciones de incertidumbre, el problema salarial deja de ser un dato administrativo. Se convierte en un factor de desgaste institucional. Afecta la salud, la vida familiar, la motivación, la formación, la toma de decisiones y la relación con la comunidad.

Por eso, reducir el reclamo salarial a una demanda corporativa es un error. El salario está vinculado con la calidad

del servicio, la legitimidad de la autoridad y la estabilidad institucional. Una fuerza mal paga no solo padece una injusticia laboral; también queda más expuesta a informalidades, tensiones internas y crisis de confianza.

El Estado suele exigir vocación para compensar lo que no garantiza como derecho. Pero la vocación no paga alquileres, no reemplaza descanso, no cubre tratamientos de salud ni sostiene indefinidamente la vida familiar. La vocación puede dar sentido al servicio; no puede ser usada para naturalizar la precarización.

Reclamos sin representación

La característica más grave de la conflictividad laboral policial y penitenciaria en la Argentina no es solamente su existencia, sino su forma de expresión. En muchos casos, se trata de conflictos sin representación institucional plena. Reclamos reales aparecen sin sindicatos reconocidos, sin negociación colectiva, sin reglas estables, sin conciliación eficaz y sin garantías para quienes se animan a plantearlos.

Esto produce una situación riesgosa para todos. Para los trabajadores, porque cualquier reclamo puede transformarse en sumario, traslado, sanción o señalamiento interno. Para las instituciones, porque el malestar se acumula sin canales de procesamiento. Para los gobiernos, porque la crisis aparece de golpe y obliga a negociar bajo presión. Para la comunidad, porque los conflictos de seguridad pública tienen impacto directo en la vida cotidiana.

La ausencia de representación no produce obediencia serena. Produce silencio, temor y acumulación. Y cuando ese silencio se rompe, muchas veces lo hace de manera abrupta.

La representación colectiva regulada permitiría anticipar demandas, discutir condiciones de trabajo, revisar salarios, abordar salud laboral, detectar problemas organizacionales y evitar que el conflicto llegue a situaciones críticas. No eliminaría todos los desacuerdos, porque ningún sistema democrático elimina el conflicto. Pero permitiría tramitarlo dentro de reglas previsibles.

El problema no es que exista conflicto. El problema es que el Estado insista en negarlo hasta que estalla.

La conflictividad informal como síntoma

Cuando el conflicto no tiene cauce institucional, adopta formas informales. Esa informalidad no debe ser leída únicamente como desorden o amenaza. También debe ser entendida como síntoma. Indica que hay una demanda que no encontró reconocimiento suficiente.

Los grupos de mensajería, las reuniones no autorizadas, los reclamos de familiares, las vocerías improvisadas, los petitorios anónimos, los planteos en redes sociales o las protestas espontáneas muestran que el conflicto circula por debajo de la superficie institucional. El Estado puede fingir que no existe, pero no puede evitar que se organice por otros medios.

¿Quién protege al que protege?

Esta situación refuerza la **Doctrina de la Sospecha Permanente**. Frente al reclamo informal, la institución responde con vigilancia, identificación de referentes, sanciones preventivas o advertencias disciplinarias. El trabajador que reclama deja de ser escuchado como sujeto de derechos y pasa a ser observado como posible amenaza. Así, el conflicto laboral se transforma en objeto de sospecha.

El resultado es un círculo vicioso. La falta de representación empuja el reclamo hacia la informalidad; la informalidad aumenta la sospecha; la sospecha justifica más control; el control inhibe el diálogo; y la ausencia de diálogo profundiza el conflicto.

Romper ese círculo exige una decisión política: reconocer que la conflictividad laboral existe y que, por lo tanto, debe ser institucionalizada.

El falso temor al conflicto

Una parte importante del poder político teme reconocer la conflictividad laboral policial porque la asocia automáticamente con desorden, indisciplina o riesgo institucional. Ese temor no es completamente irracional: las fuerzas de seguridad cumplen funciones sensibles y cualquier conflicto mal gestionado puede tener consecuencias graves. Pero precisamente por eso el peor camino es negarlo.

El conflicto reconocido puede ser regulado. El conflicto negado se vuelve imprevisible.

Una democracia no debe temer al conflicto en sí mismo. Debe temer a su falta de cauce. Toda sociedad democrática convive con conflictos laborales, sociales, económicos e institucionales. La diferencia entre una democracia madura y una democracia frágil no está en la ausencia de conflictos, sino en la capacidad de tramitarlos sin romper la legalidad ni destruir la confianza pública.

En el caso de policías y penitenciarios, esta capacidad exige reglas específicas. Nadie propone trasladar mecánicamente al ámbito de la seguridad pública todos los métodos de acción sindical propios de otras actividades. La función requiere límites, responsabilidades y garantías de continuidad del servicio. Pero esos límites deben estar acompañados por mecanismos compensatorios reales.

Cuando el Estado restringe fuertemente la protesta, pero no ofrece representación efectiva, negociación ni arbitraje, no está preservando el orden democrático. Está imponiendo una asimetría agravada.

Conflictividad, comunidad y seguridad pública

La conflictividad laboral policial no afecta solamente a quienes trabajan en las fuerzas. Impacta en la comunidad. Cuando el conflicto se acumula, la seguridad pública se vuelve más frágil. Cuando el malestar crece, la institución pierde cohesión. Cuando no hay canales de diálogo, los gobiernos administran urgencias en lugar de construir políticas. Cuando la

¿Quién protege al que protege?

desprotección se normaliza, la ciudadanía recibe un servicio tensionado desde su origen.

Por eso, la discusión no puede quedar encerrada dentro de las fuerzas. No se trata de un problema interno. La calidad de la seguridad pública depende también de la calidad de las relaciones laborales dentro de las instituciones que la ejercen.

Una comunidad que reclama seguridad tiene derecho a saber en qué condiciones trabajan quienes deben garantizarla. Tiene derecho a exigir profesionalismo, legalidad y respeto por los derechos humanos. Pero también debe comprender que esas exigencias requieren condiciones materiales, institucionales y humanas adecuadas.

Proteger a la comunidad y proteger a quienes la cuidan no son tareas opuestas. Son partes de una misma política democrática de seguridad.

La evidencia contra la negación

La evidencia disponible permite sostener una conclusión clara: el Estado puede negar el sindicato, pero no puede negar el conflicto. Puede prohibir ciertas formas de protesta, pero no puede eliminar las causas que las producen. Puede sancionar reclamos, pero no puede suprimir indefinidamente las demandas de salario, descanso, salud laboral, defensa jurídica y representación.

Esta conclusión obliga a revisar el argumento tradicional. La pregunta ya no debe ser si la conflictividad existe. Existe. La pregunta es cómo se la gobierna democráticamente.

Hay dos caminos posibles. El primero es continuar con la negación: prohibir, sospechar, sancionar, esperar que el conflicto no aparezca y responder de manera urgente cuando finalmente estalla. Ese camino ya mostró sus límites.

El segundo camino es reconocer la realidad: aceptar que existen trabajadores policiales y penitenciarios con demandas legítimas; crear canales estables de representación; establecer mecanismos de diálogo, negociación, conciliación y arbitraje; proteger a quienes participan de esos espacios; y construir reglas que permitan compatibilizar derechos laborales con continuidad del servicio y seguridad pública.

El primer camino administra el miedo.

El segundo construye institucionalidad.

La conflictividad como advertencia democrática

La conflictividad laboral policial y penitenciaria debe ser leída como una advertencia democrática. No porque toda protesta sea justa en sus métodos ni porque toda demanda deba ser aceptada sin discusión, sino porque su persistencia revela una falla estructural: el Estado no ha construido mecanismos adecuados para tramitar la relación laboral con quienes ejercen una de sus funciones más sensibles.

¿Quién protege al que protege?

Esa falla no puede seguir tratándose como un problema menor. Cuando quienes tienen la tarea de proteger carecen de representación efectiva, la seguridad pública queda apoyada sobre un equilibrio frágil. Puede funcionar durante un tiempo, pero acumula tensiones que tarde o temprano reclaman respuesta.

La democracia no se fortalece negando esos problemas. Se fortalece cuando los nombra, los regula y los procesa dentro de instituciones legítimas.

Por eso, este capítulo propone una idea central: **la conflictividad laboral policial existe aunque el Estado la niegue**. La prohibición no la elimina; la informaliza. La sospecha no la resuelve; la profundiza. La sanción no la ordena; muchas veces la desplaza.

El desafío democrático consiste en pasar de la negación a la institucionalización. Esto implica reconocer el conflicto, establecer canales de representación, garantizar diálogo real y construir mecanismos que permitan anticipar crisis antes de que se vuelvan ingobernables.

En el próximo capítulo abordaremos precisamente esas experiencias intermedias: mesas, consejos, comisiones y formas parciales de representación que, aun con límites y fragilidades, muestran que el Estado ya negocia con sus fuerzas de seguridad. La cuestión pendiente es si esa negociación seguirá siendo una concesión coyuntural o si se convertirá en un derecho institucionalmente garantizado.

CAPÍTULO 9

Mesas, consejos y representación colectiva vulnerable

Si la conflictividad laboral policial y penitenciaria existe aunque el Estado la niegue, el paso siguiente consiste en observar qué ocurre cuando esa negación se vuelve insostenible. En distintos momentos de la democracia argentina, frente a crisis salariales, protestas, acuartelamientos, reclamos de familiares o situaciones de tensión institucional, los gobiernos debieron abrir canales de diálogo con sectores de las fuerzas de seguridad. Esos canales adoptaron formas diversas: mesas de diálogo, consejos salariales, comisiones de bienestar, espacios de salud laboral, ámbitos informales de negociación o mecanismos parciales de representación.

Ese dato es central. El Estado que durante años sostuvo que no podía reconocer representación colectiva en las fuerzas de seguridad terminó, en los hechos, negociando. Lo hizo muchas veces de manera urgente, fragmentaria, limitada y condicionada. Pero lo hizo. Y esa experiencia demuestra que el problema no es si el diálogo con trabajadores policiales y penitenciarios es posible. El problema es bajo qué reglas, con qué garantías y con qué grado de estabilidad institucional se realiza.

En otras palabras: el Estado ya negocia. La cuestión democrática es si seguirá haciéndolo de manera excepcional, precaria y dependiente de la crisis, o si asumirá la necesidad de transformar esos mecanismos en derechos institucionalmente garantizados.

Cuando la realidad obliga a abrir canales

Las mesas y consejos no surgieron por generosidad espontánea del poder político. En general, aparecieron cuando la realidad desbordó los mecanismos tradicionales de conducción. Allí donde la cadena de mando no alcanzó para procesar el malestar, donde los salarios se deterioraron, donde los familiares salieron a la calle o donde la protesta adquirió visibilidad pública, los gobiernos se vieron obligados a escuchar.

Ese origen explica parte de su fragilidad. Muchos de estos espacios nacieron como respuesta a una crisis, no como resultado de una política democrática planificada. Fueron concebidos para contener, descomprimir o administrar tensiones, más que para reconocer de manera plena la legitimidad de la representación colectiva.

Sin embargo, aun con esa limitación, cumplieron una función importante. Permitieron que demandas dispersas encontraran cierta forma de interlocución. Transformaron, al menos parcialmente, el reclamo informal en diálogo institucional. Mostraron que el conflicto podía ser tramitado sin destruir la autoridad pública. Y demostraron que la

representación no es necesariamente una amenaza al orden, sino una herramienta para evitar que el conflicto se vuelva ingobernable.

La existencia de estos espacios desmiente una idea instalada: que cualquier canal de representación dentro de las fuerzas de seguridad conduce inevitablemente a la indisciplina. La experiencia muestra algo más complejo. Cuando hay reglas, interlocutores reconocidos y ámbitos de discusión, el conflicto puede ordenarse. Cuando esos canales faltan o son desmantelados, el malestar no desaparece: vuelve por caminos más opacos.

Institucionalización imperfecta

Para comprender estas experiencias, resulta útil la categoría de institucionalización imperfecta. Con ella nos referimos a aquellos mecanismos que reconocen parcialmente la existencia del conflicto laboral policial o penitenciario, pero no llegan a consolidar una tutela jurídica plena, estable y autónoma.

Son institucionales porque existen dentro de algún marco formal o semi formal: decretos, leyes, resoluciones, actas, mesas oficiales o reconocimientos políticos. Pero son imperfectos porque no garantizan plenamente autonomía representativa, estabilidad normativa, protección de los delegados, negociación colectiva robusta ni continuidad frente a los cambios de gobierno.

Esa institucionalización imperfecta cumple una función ambivalente. Por un lado, puede ser un avance respecto de la

negación absoluta. Permite abrir diálogo, ordenar demandas, anticipar conflictos y reconocer, aunque sea parcialmente, que policías y penitenciarios tienen intereses laborales legítimos. Por otro lado, si no se transforma en un derecho estable, puede convertirse en una herramienta de administración coyuntural del malestar.

Esta tensión —entre apertura parcial y reconocimiento pleno— no es un fenómeno aislado de la Argentina ni un problema exclusivamente sindical. Responde a una lógica más amplia, que puede formularse como principio general: el Estado no administra de manera homogénea la representación, la legitimidad y los derechos colectivos, sino que los distribuye de forma diferencial según la sensibilidad política de cada colectivo y la función institucional que cumple. Las experiencias argentinas posteriores a 2013 —acuartelamientos, protestas autoconvocadas, crisis de conducción, formas de articulación horizontal en distintas provincias— no originaron esta lógica, pero permitieron verificarla empíricamente: mostraron que la ausencia de representación formal no elimina el conflicto, que la prohibición organizativa no impide la articulación colectiva, y que la falta de institucionalización desplaza las tensiones hacia formas más inestables e imprevisibles. El desarrollo completo de esta perspectiva —que integra, entre otras, las categorías presentadas a lo largo de este libro— es objeto de un trabajo teórico en preparación.

El problema no está en que existan mesas o consejos. El problema aparece cuando esos espacios dependen exclusivamente de la voluntad política del momento, carecen de

¿Quién protege al que protege?

autonomía real o pueden ser desarticulados unilateralmente por el mismo Estado que deberían interpelar.⁶

Una mesa sin garantías puede abrir una puerta. Pero si esa puerta puede cerrarse cada vez que cambia el humor político, el conflicto queda nuevamente a la intemperie.

Representación colectiva vulnerable

La institucionalización imperfecta produce una forma específica de representación: la representación colectiva vulnerable.

Esta representación existe, pero no siempre está protegida. Tiene voz, pero puede ser silenciada. Puede participar de una mesa, pero no necesariamente negociar en igualdad de condiciones. Puede transmitir reclamos, pero sus referentes pueden quedar expuestos a sanciones, traslados, aislamiento institucional o desgaste político. Puede ser tolerada mientras ayuda a contener el conflicto, pero rechazada cuando exige cambios de fondo.

La representación colectiva vulnerable revela una contradicción profunda. El Estado necesita interlocutores cuando la crisis se vuelve difícil de administrar, pero muchas veces se resiste a reconocerles legitimidad plena cuando esos interlocutores reclaman derechos estables. Los convoca para descomprimir, pero no siempre los protege para representar. Los

6 Sobre esta posición, ver Martínez, A. R. (2024), *Aportes de la Sindicalización Policial a la Seguridad Pública en Argentina (1918-2024)*, trabajo final de licenciatura, UNCAUS.

escucha bajo presión, pero no necesariamente los incorpora como sujetos permanentes del diálogo democrático.

Esa vulnerabilidad no es un detalle secundario. Afecta la calidad del diálogo. Un representante que puede ser sancionado, desplazado o deslegitimado por cumplir su función no representa en condiciones reales de libertad. Una mesa sin protección de sus integrantes puede convertirse en un espacio de exposición antes que de negociación. Y un ámbito de diálogo sin reglas claras puede terminar reproduciendo la misma asimetría que dice corregir.

Por eso, la representación colectiva vulnerable debe ser leída como una etapa intermedia, no como punto de llegada. Puede ayudar a ordenar conflictos, pero no reemplaza la necesidad de una representación colectiva regulada, con tutela jurídica suficiente, autonomía, estabilidad y garantías frente al Estado empleador.

El Estado como empleador y como poder disciplinario

La relación laboral policial y penitenciaria tiene una particularidad decisiva: el Estado no actúa solo como empleador. También actúa como autoridad política, poder disciplinario, regulador normativo, administrador de ascensos, traslados, sumarios, sanciones y condiciones de carrera.

Esa acumulación de poder genera una asimetría muy intensa. El trabajador no negocia con un empleador común. Negocia con el mismo Estado que puede sancionarlo, trasladarlo, retirarle funciones, bloquear su carrera, iniciarle actuaciones

administrativas o interpretar su reclamo como una falta disciplinaria.

Por eso, cualquier mecanismo de representación que no contemple esta asimetría queda incompleto. No alcanza con sentar representantes en una mesa. Hace falta proteger la función representativa. Hace falta garantizar que el reclamo no sea castigado por vías indirectas. Hace falta impedir que la negociación se transforme en una concesión condicionada por el miedo.

La representación colectiva en fuerzas de seguridad exige reglas propias, precisamente porque la relación es especialmente desigual. Sin garantías, el diálogo puede convertirse en apariencia. Con garantías, en cambio, puede transformarse en herramienta de democratización institucional.

Experiencias provinciales: avances, límites y enseñanzas

Las experiencias argentinas muestran un mapa heterogéneo, pero cuatro casos resultan especialmente ilustrativos porque permiten observar qué ocurre cuando estos mecanismos persisten y qué ocurre cuando se desarticulan.⁷

Chubut creó, mediante la Ley X N.º 63, el Consejo de Bienestar Policial (COBIPOL), en funcionamiento desde 2014.

⁷ Los datos de este apartado provienen de Martínez, A. R. (2024), *Aportes de la Sindicalización Policial a la Seguridad Pública en Argentina (1918-2024)*, trabajo final de licenciatura, UNCAUS; y de Martínez, A. R. (2026), *Representación colectiva policial e institucionalización imperfecta en la Argentina post-2013*, investigador independiente, disponible en confianzasoberana.ar.

Es uno de los mecanismos de representación funcional más estables del país: más de una década de continuidad, atravesando distintos gobiernos y contextos económicos, sin haber sido desarticulado.

Santa Cruz consolidó, mediante el Decreto Provincial 212/14, el Consejo del Salario Policial, también desde 2014, incorporando incluso al personal retirado y pensionado en el espacio de diálogo, lo que amplió su legitimidad interna. Ese mismo Consejo, sin embargo, mostró en 2026 los límites de su propio diseño: un conflicto salarial que se extendió por más de un mes, con acampes frente a la Gobernación en Río Gallegos, atravesó ocho reuniones formales del Consejo sin lograr acuerdo, hasta que el gobierno provincial resolvió la recomposición salarial por decreto, al margen de lo negociado. El mecanismo institucional siguió funcionando —las reuniones se celebraron, hubo actas, hubo interlocución— pero no evitó el estallido ni impidió que la decisión final se tomara por fuera de la mesa. Lejos de contradecir el diagnóstico de este capítulo, el episodio lo confirma: la institucionalización imperfecta no desaparece por tener años de continuidad, sino que puede convivir con ella indefinidamente, mostrando su imperfección recién cuando el reclamo se vuelve lo bastante intenso.

Misiones ofrece el caso más revelador, precisamente porque permite observar una secuencia completa. El 29 de febrero de 2012, tras una crisis policial de gran magnitud, se creó la Mesa de Diálogo Policial, cuyos acuerdos llegaron a ser homologados por el Ministerio de Trabajo provincial. Funcionó durante más de una década como canal de negociación. A comienzos de

2024, el gobierno provincial desarticuló unilateralmente ese mecanismo. Poco después, la provincia atravesó una de las crisis policiales y penitenciarias más graves de los últimos años, con judicialización y fuerte escalada del conflicto.

Santa Fe, por su parte, activó en 2014 —al amparo de la Ley Provincial N.º 12.913 sobre Comités de Salud y Seguridad en el Trabajo, sancionada en 2008, y como consecuencia directa del Histórico Paro Policial de 2013— un sistema de delegados elegidos democráticamente. Entre los electos estaban Miguel Cardozo y Silvana Sotelo, en su mayoría vinculados a APROPOL, sindicato con un historial de alto nivel de confrontación con el gobierno provincial. Esa pertenencia sindical fue, de por sí, una primera fuente de tensión con el Ejecutivo. Una de las primeras medidas que debieron enfrentar fue el ofrecimiento de viáticos para su función como delegados, que rechazaron hasta tanto se abonaran los viáticos adeudados a sus representados por comisiones de servicio que la administración no reconocía. El gobierno provincial había adelantado, antes de la primera reunión, que el salario quedaba fuera de la agenda de discusión. Aun así, los delegados lo llevaron al seno de la comisión, sosteniendo públicamente que debía tratarse como una variable principal dentro de la discusión de higiene y seguridad laboral —dado que no existía otro ámbito paritario disponible para plantearlo—, en lo que sostuvieron como un acto de soberanía frente a una restricción impuesta unilateralmente. En la segunda reunión, el Poder Ejecutivo provincial impulsó su expulsión bajo un pretexto administrativo que no guardaba relación real con el conflicto de fondo —ni con su afiliación sindical, ni con el planteo salarial

que sostenían—: Cardozo fue señalado por tener su grabador apagado durante el encuentro, pese a que el resto de los presentes contaba con teléfonos con la misma capacidad de grabación. La decisión contó, además, con el aval de otros delegados alineados con el gobierno de turno, lo que desequilibró la representación paritaria en ese momento clave. No se trata de juzgar a quienes cedieron ante la presión —ceder también es una forma humana y comprensible de sobrevivir dentro de una estructura desigual—, sino de nombrar el mecanismo: el poder cuenta, dentro de su repertorio, con la posibilidad de dividir la representación desde adentro, y una causa armada sobre una mentira administrativa no es lo mismo que una renuncia a sostener una posición. El espacio quedó desarticulado poco después de su creación, pero el gesto de Cardozo y Sotelo —priorizar la deuda colectiva antes que el beneficio individual, y sostener con fundamento jurídico y político que el salario era una cuestión legítima de higiene, seguridad y soberanía representativa— dejó una marca: demostraron, en los hechos, que la representación democrática dentro de la fuerza era posible antes de que decidieran desarmarla. Es, en definitiva, la misma historia que se repite en Santa Fe, Misiones, Chubut y Santa Cruz bajo distintas formas: organizaciones que llevan más de una década construyéndose desde abajo, sin que ningún gobierno, de ningún signo político, haya estado dispuesto a reconocerlas plenamente.

La secuencia temporal no permite afirmar una relación causal absoluta: la conflictividad policial responde a múltiples variables —económicas, políticas, salariales, de liderazgo institucional— que actúan simultáneamente. Pero el patrón es

demasiado consistente para ignorarlo: allí donde el canal institucional desaparece o pierde capacidad real de decisión, el conflicto no se disuelve, sino que reaparece por vías menos previsibles.

Esta imperfección no es un defecto de diseño accidental, corregible con más reuniones o mejor voluntad política: es, en muchos casos, el diseño mismo. El Estado empleador cede una porción acotada de participación —una mesa, un consejo, un espacio de escucha— pero se reserva la potestad de retirarla en cualquier momento, sin las garantías que protegen a cualquier otro trabajador sindicalizado bajo la Ley 23.551 de Asociaciones Sindicales. Un delegado gremial amparado por esa ley no puede ser despedido ni sancionado por su actividad representativa, y cuenta con una vía judicial directa —el amparo sindical— para hacer cesar cualquier conducta antisindical del empleador. Un delegado policial o penitenciario, en cambio, no tiene fuero, no tiene amparo equivalente, y cuando el reclamo incomoda lo suficiente, el Estado no se priva de nada para neutralizarlo: abandona la mesa y regresa, sin transición, a la Doctrina de la Sospecha Permanente en su forma más dura, la criminalización directa de quien representa. El caso de Misiones es elocuente: dirigentes de la mesa de diálogo policial fueron detenidos y acusados de sedición y conspiración en 2024, exactamente por ejercer el mismo rol de representación que un delegado gremial civil ejerce con protección legal plena. Donde la ley ampara a unos con fuero y amparo judicial, al otro lo espera, en el peor de los casos, una causa penal. Esa es la diferencia sustancial entre representación sindical y institucionalización imperfecta: una tiene garantías exigibles

ante la Justicia; la otra depende, en última instancia, de hasta dónde esté dispuesto a llegar el poder político de turno para no cederla.

Córdoba, Buenos Aires, Tierra del Fuego y otras jurisdicciones también muestran experiencias parciales, negociaciones de crisis, reclamos con participación de familiares, voceros informales o mecanismos ocasionales de diálogo. En todos los casos aparece una misma enseñanza: el conflicto laboral policial no queda contenido por la prohibición. Cuando no hay canales estables, la representación emerge de todos modos, aunque sea vulnerable, informal o coyuntural.

Esta lectura coincide con la que ofrece la investigación académica más reciente sobre el tema: el trabajo de **Santiago Galar** (2025), *"El tema principal siempre es el salario: demandas salariales en instancias colectivas institucionalizadas entre policías y gobiernos provinciales en la Argentina post-2001"*, confirma, a partir de entrevistas en profundidad con personal policial de distintas provincias, que la demanda salarial es el eje casi excluyente de estos espacios — tal como lo muestran, sin excepción, los cuatro casos reseñados en este capítulo.

PARTE V
Representación,
sindicalización y salida
democrática

CAPÍTULO 10

Representación, diálogo y derechos laborales

Hablar de representación y derechos laborales en el ámbito de la seguridad pública suele generar resistencias inmediatas. La sola mención de la sindicalización despierta temores, prejuicios y rechazos automáticos. Sin embargo, esos reflejos dicen más sobre la ausencia de un debate serio que sobre el problema en sí. Negarse a discutir no elimina el conflicto: lo desplaza hacia formas más desordenadas, opacas y potencialmente peligrosas.

Este capítulo no propone consignas ni recetas universales. Propone una reflexión necesaria: cómo construir canales institucionales de representación y diálogo que permitan garantizar derechos, ordenar demandas y fortalecer la seguridad democrática. En ese marco, la sindicalización aparece no como un fin en sí mismo, sino como una herramienta posible, regulada y compatible con la función, destinada a abordar un problema estructural largamente postergado.

Este enfoque se inscribe en lo que en este libro denominamos Doctrina de la Confianza Soberana: una concepción de la seguridad pública que entiende que la confianza institucional, el diálogo regulado y el reconocimiento

de derechos no debilitan al Estado, sino que lo fortalecen, al dotarlo de reglas claras, previsibilidad y legitimidad democrática.

Una democracia no se vuelve más fuerte porque silencie los reclamos de quienes ejercen la fuerza pública. Se vuelve más fuerte cuando es capaz de reconocerlos, ordenarlos y procesarlos dentro de instituciones legítimas.

De si es trabajador a cuánto poder tiene

Conviene empezar por despejar una discusión que, en rigor, ya está saldada. Durante décadas, buena parte del debate público giró en torno a si un policía o un penitenciario podía ser considerado, en sentido pleno, un trabajador. Esa pregunta hoy tiene una respuesta consolidada: sí lo es. Lo reconoce la Corte Suprema cuando analiza la cuestión sindical policial sin cuestionar la condición laboral de base. Lo asumen los propios proyectos legislativos en debate en distintas provincias, que ya parten de la categoría de "trabajador policial" sin discutirla. Y lo confirma la evidencia empírica: un relevamiento realizado en 2020-2021 por el Observatorio de Seguridad Pública de Santa Fe encontró que nueve de cada diez integrantes de la fuerza en la Unidad Regional I consideraban que el personal policial debía contar con representación sindical.

La discusión, entonces, ya no es si el policía es trabajador. La discusión es cuánto poder de negociación se le permite ejercer como tal. Y esa es, en el fondo, una disputa de poder, no una disputa conceptual. Este capítulo se ocupa precisamente de

¿Quién protege al que protege?

eso: no de si corresponde reconocer representación, sino de qué forma, con qué alcance y con qué garantías reales de incidencia.

La representación como necesidad democrática

Toda relación laboral contiene una asimetría. Esa asimetría se vuelve más intensa cuando el empleador es el Estado y el trabajador integra una institución jerárquica, disciplinaria y sometida a reglas especiales de obediencia. En el caso policial y penitenciario, el trabajador no se relaciona con un empleador común. Se relaciona con un poder que, además de pagar salarios, también regula carreras, dispone traslados, inicia sumarios, impone sanciones, administra ascensos y define condiciones de servicio.

Por eso, la representación colectiva no es un lujo ni una concesión. Es una herramienta destinada a equilibrar una relación profundamente desigual. Permite que los reclamos no dependan de gestos individuales de valentía ni de situaciones extremas de crisis, sino de canales estables, visibles y regulados.

Sin representación, el trabajador queda solo frente al Estado. Y cuando el trabajador queda solo, la palabra se vuelve riesgosa. Reclamar puede ser interpretado como indisciplina. Pedir mejores condiciones puede ser leído como falta de compromiso. Cuestionar una práctica injusta puede derivar en aislamiento, traslado o sanción. En ese contexto, el silencio no expresa conformidad: muchas veces expresa miedo.

La representación colectiva permite transformar ese silencio en palabra institucional. Permite que el malestar no se acumule de manera subterránea. Permite que la autoridad conozca problemas antes de que estallen. Y permite que la comunidad cuente con instituciones más transparentes, menos dependientes de pactos informales y más capaces de procesar sus tensiones internas.

La sindicalización como herramienta posible

La sindicalización no es una ideología ni una amenaza automática al orden democrático. Es un instrumento histórico de organización del trabajo, diseñado para canalizar conflictos, equilibrar relaciones asimétricas y establecer reglas claras entre empleadores y trabajadores.

En el caso de la seguridad pública, su análisis requiere cuidado, regulación específica y una mirada institucional rigurosa. No puede ser trasladada mecánicamente desde otros ámbitos laborales sin considerar la continuidad del servicio, la cadena de mando operativa, el uso legítimo de la fuerza, la protección de la comunidad y la responsabilidad especial de quienes ejercen autoridad pública. Pero tampoco puede ser descartada de plano sin discusión.

La ausencia de canales formales de representación no ha eliminado los conflictos dentro de las fuerzas de seguridad. Por el contrario, muchas veces los ha vuelto más opacos, más desordenados y, en algunos casos, más explosivos. Cuando no hay diálogo institucional, las tensiones se acumulan, los

¿Quién protege al que protege?

reclamos se informalizan y las respuestas se vuelven imprevisibles, reforzando lógicas de sospecha y sanción que ya han demostrado su ineficacia.

Pensar la sindicalización como herramienta posible implica reconocer tres hechos básicos: existen conflictos laborales reales; el Estado actúa como empleador; y toda relación laboral sin canales de diálogo tiende inevitablemente a deteriorarse.

Negar esta realidad no fortalece la autoridad: la debilita.

No hay una sola herramienta: el lugar de la colegiación

El sindicato no es la única forma de organización colectiva disponible en el ordenamiento argentino, y conviene decirlo con claridad para no empobrecer el debate. Colegios profesionales, asociaciones civiles, mutuales y sindicatos son figuras jurídicas distintas, con alcances distintos, que pueden coexistir y complementarse.

La colegiación profesional tiene, en la Argentina, un antecedente temprano y valioso: el anteproyecto presentado en 1998 por el entonces Defensor del Pueblo Adjunto de Santa Fe, **Rubén Dunda**, que proponía ordenar el ejercicio de la función policial mediante una estructura colegiada, con matrícula, código de ética y control del ejercicio profesional. Ese intento merece ser reconocido como parte legítima de una historia de institucionalización imperfecta —de la misma familia que las mesas y consejos analizados en el capítulo anterior—, no como una anomalía ni como un desvío del reclamo sindical.

Pero reconocer su validez no equivale a confundir su alcance. Un colegio profesional puede regular el ejercicio de la actividad, establecer normas éticas y participar en instancias consultivas. No está diseñado, en cambio, para negociar salario, discutir condiciones de trabajo ni representar al trabajador frente al Estado empleador. Es una herramienta legítima para una dimensión del problema —la profesionalización— pero insuficiente para la otra —la representación laboral—. Cuando la colegiación se propone como sustituto de la discusión sindical, y no como una pieza más dentro de una arquitectura de representación plural, corre el riesgo de convertirse en una salida técnica para un problema que es, en el fondo, político.

Qué no es y qué sí es

Para avanzar en un debate serio, es imprescindible despejar confusiones. Muchas objeciones contra la sindicalización policial y penitenciaria se construyen sobre caricaturas. Se la presenta como una autorización para la indisciplina, como un derecho irrestricto a paralizar la seguridad pública, como una amenaza inevitable a la cadena de mando o como una forma de corporativismo sin control.

Plantearla de ese modo equivale a construir un problema falso para evitar la discusión verdadera.

La sindicalización no puede ser un permiso para desconocer órdenes legales, romper la conducción operativa, utilizar armas o recursos públicos como medio de presión, impedir la prestación de servicios esenciales o colocar a la comunidad

como rehén de un conflicto laboral. Ningún modelo democrático serio podría sostener eso.

Pero la sindicalización sí puede ser un mecanismo de representación regulada, una herramienta de diálogo social, un canal institucional para expresar demandas y una forma de ordenar el conflicto dentro del marco democrático. También puede ser un medio para discutir salarios, jornadas, descanso, salud laboral, condiciones de trabajo, defensa jurídica, capacitación, carrera profesional y prevención de riesgos institucionales.

En otras palabras, no se trata de debilitar al Estado, sino de dotarlo de reglas más claras y previsibles. Se trata de reemplazar la gestión del conflicto basada exclusivamente en la desconfianza y la sanción por una lógica de reconocimiento, responsabilidad y diálogo.

Diálogo no es subordinación

La palabra "diálogo" suele ser utilizada con liviandad. Muchas veces se llama diálogo a una reunión ocasional, a una escucha sin consecuencias o a una convocatoria destinada únicamente a descomprimir una crisis. Pero el diálogo institucional, para ser real, necesita algo más que una mesa y algunos interlocutores.

Necesita reglas. Necesita continuidad. Necesita actas, temarios, mecanismos de seguimiento, respuestas verificables y protección para quienes participan. Necesita que el Estado no convoque solo cuando el conflicto amenaza con desbordar, sino

que sostenga ámbitos permanentes de intercambio antes de que la crisis aparezca.

El diálogo tampoco puede ser subordinación. Si una mesa existe solo para que los representantes escuchen decisiones ya tomadas, no hay diálogo: hay comunicación vertical. Si los participantes no pueden plantear problemas sin temor a consecuencias, no hay diálogo: hay exposición. Si los reclamos no generan obligación alguna de respuesta, no hay institucionalización: hay administración del malestar.

Un diálogo democrático debe permitir que el conflicto sea expresado sin convertirse automáticamente en amenaza. Debe reconocer que la discrepancia no es indisciplina y que la representación no es enemistad. Una institución madura no teme escuchar a sus trabajadores. Teme, o debería temer, el silencio prolongado de quienes ya no creen que valga la pena hablar.

Límites, controles y responsabilidades

Toda herramienta democrática exige límites y responsabilidades. En el caso de la representación sindical en fuerzas de seguridad, esos límites no solo son razonables: son necesarios. La especificidad de la función policial y penitenciaria impone regulaciones particulares que deben ser claras desde el inicio.

Entre esos límites deben estar la prohibición del uso de la fuerza como medio de presión, la preservación de la operatividad del servicio, el respeto a la cadena de mando en la

conducción de procedimientos, la sujeción a controles civiles y judiciales, la transparencia en el funcionamiento de las organizaciones representativas y la obligación de actuar dentro del marco de los derechos humanos.

Estos límites no vacían de contenido la representación: la hacen viable. Un modelo sin reglas sería tan problemático como la ausencia total de representación. La discusión sería no pasa por elegir entre prohibición absoluta o libertad sin límites. La discusión democrática consiste en diseñar una representación compatible con la función pública que se ejerce.

Al mismo tiempo, la sindicalización implica responsabilidades. Representar no es solo reclamar. También es asumir compromisos con la legalidad, la ética profesional, la transparencia, la continuidad del servicio y los derechos de la comunidad. No puede haber representación legítima sin responsabilidad democrática ni diálogo sostenido con el conjunto de la sociedad.

La representación colectiva en fuerzas de seguridad debe ser autónoma, pero no opaca; fuerte, pero no corporativa; protegida, pero no impune; regulada, pero no decorativa.

Derechos laborales y seguridad democrática

Los derechos laborales no son ajenos a la seguridad pública. Son parte de sus condiciones de posibilidad. Salario, jornada, descanso, salud laboral, protección jurídica, formación, carrera profesional y representación colectiva no son temas secundarios

ni internos. Inciden directamente en la calidad del servicio que recibe la comunidad.

Una fuerza con trabajadores agotados, endeudados, desbordados o silenciados difícilmente pueda sostener una seguridad democrática de calidad. La precarización laboral deteriora la toma de decisiones, aumenta el riesgo de errores, favorece la informalidad y erosiona la legitimidad institucional.

Por eso, discutir derechos laborales no significa distraerse del problema de la seguridad. Significa ingresar a uno de sus núcleos más profundos. La seguridad pública no se define únicamente por patrulleros, estadísticas, operativos o equipamiento. También se define por el modo en que el Estado trata a quienes tienen la responsabilidad de ejercerla.

Una institución que exige profesionalismo debe garantizar condiciones profesionales. Una democracia que exige respeto por los derechos humanos debe respetar también los derechos humanos laborales de quienes integran sus fuerzas de seguridad. Un Estado que reclama obediencia debe ofrecer reglas justas. Un gobierno que demanda compromiso debe asegurar dignidad.

La representación colectiva permite poner estos temas sobre la mesa antes de que se transformen en crisis. Permite discutir condiciones de trabajo de manera ordenada, institucional y pública. Permite reemplazar el rumor por información, la presión informal por negociación y la sanción automática por prevención.

Representación regulada y reciprocidad institucional

El Principio de Reciprocidad Institucional permite ordenar este debate. Si el Estado exige deberes reforzados, debe garantizar derechos y protecciones equivalentes. Y si restringe determinadas formas de acción colectiva por razones de seguridad pública, debe ofrecer mecanismos compensatorios efectivos.

Allí la representación colectiva cumple una función democrática central. No es un privilegio agregado, sino una respuesta institucional a una restricción intensa. Cuando se limita la huelga, se restringe la deliberación pública o se condiciona la expresión de reclamos, el Estado debe garantizar canales alternativos reales: negociación, conciliación, arbitraje, defensorías, comisiones paritarias, mesas salariales, comités de salud laboral y protección de representantes.

Sin esos mecanismos, la restricción se vuelve unilateral. Y cuando la restricción es unilateral, la disciplina deja de ser orden democrático para convertirse en silenciamiento.

La reciprocidad institucional no debilita la cadena de mando. La ubica dentro de un marco legítimo. La cadena de mando debe conducir operaciones, garantizar legalidad, organizar el servicio y preservar la seguridad pública. Pero no puede ser el único canal para tramitar reclamos laborales, porque allí el trabajador queda atrapado en la misma estructura que debe interpelar.

Una cosa es la conducción operativa. Otra es la representación de derechos. Confundirlas solo favorece la opacidad.

Una herramienta al servicio de la comunidad

Ubicar la sindicalización en este marco permite comprender algo fundamental: no es una conquista sectorial aislada, sino una herramienta al servicio de la comunidad. Canales de diálogo claros reducen la conflictividad, previenen estallidos, fortalecen la profesionalización y aumentan la legitimidad social de las fuerzas de seguridad.

Cuando los reclamos se procesan institucionalmente, el Estado gana previsibilidad, la comunidad gana seguridad y los trabajadores ganan dignidad. El conflicto no desaparece, pero se vuelve gobernable. Y eso, en una democracia, es una fortaleza, no una debilidad.

La ciudadanía tiene derecho a una seguridad pública eficaz, legal y humana. Pero esa seguridad requiere trabajadores reconocidos, formados, cuidados y representados. No hay contradicción entre proteger a la comunidad y proteger a quienes la cuidan. La contradicción aparece cuando el Estado pretende proteger a la comunidad abandonando a sus propios trabajadores.

Por eso, este debate no debe quedar encerrado en las fuerzas. Debe ser asumido por la sociedad. Porque la representación colectiva de policías y penitenciarios, cuando está regulada

democráticamente, no solo ordena una relación laboral: también mejora la calidad institucional de la seguridad pública.

La falsa tranquilidad de la prohibición

Durante mucho tiempo, la prohibición fue presentada como garantía de orden. Se sostuvo que negar la sindicalización, impedir la representación o reducir los reclamos a la cadena de mando preservaba la disciplina y protegía a la comunidad. La experiencia muestra que esa tranquilidad es falsa.

La prohibición puede ocultar el conflicto, pero no resolverlo. Puede demorar su aparición pública, pero no eliminar sus causas. Puede imponer silencio, pero no construir legitimidad. Y cuando el conflicto finalmente emerge, suele hacerlo en peores condiciones: sin interlocutores claros, sin reglas, sin mecanismos de conciliación y bajo fuerte presión social.

El orden democrático no se construye negando la realidad. Se construye reconociéndola y regulándola. En materia de seguridad pública, esto implica aceptar que existen trabajadores con demandas legítimas, que el Estado actúa como empleador y que la representación colectiva es una herramienta posible para procesar esas demandas sin romper la institucionalidad.

El verdadero riesgo no está en discutir herramientas nuevas. Está en seguir sosteniendo un modelo que ya ha demostrado sus límites.

El debate en tiempo real: Santa Fe, 2026

Este debate no es una abstracción teórica. Al momento de escribir estas líneas, la genealogía legislativa santafesina permite observar el problema en pleno desarrollo: desde el primer intento serio, el proyecto de sindicalización con enfoque democratizador presentado por **Eduardo Toniolli** en 2012, pasando por el estatuto laboral con fuerte impronta de tutela estatal presentado por **Matilde Bruera** en 2022 —ambos ya sin estado parlamentario, pero decisivos como antecedentes—, hasta las iniciativas que la Legislatura discute activamente en 2025-2026: la continuidad del proyecto de Bruera retomada por **Fabián Palo Oliver**, que mantiene el reconocimiento de derechos pero introduce restricciones marcadas —sindicato único, prohibición de medidas de fuerza, negociación sin capacidad de presión real—; la iniciativa de institucionalización gradual impulsada por **Beatriz Brower**; el proyecto del PJ, de la mano de **Lucila Del Ponti**, que evita directamente la sindicalización y canaliza el conflicto por la vía del diálogo institucional; y la reactualización de la propuesta de colegiación de 1998, retomada por **Rubén Dunda**.⁸

Los seis proyectos comparten un mismo patrón: reconocen el problema —ya nadie discute que el policía es trabajador—

⁸El desarrollo comparado de los seis proyectos de Santa Fe 2026, con sus alcances y límites detallados, corresponde al artículo periodístico de Alberto Rubén Martínez "Ofrecen una sindicalización renga en proyectos que reconocen derechos pero niegan poder", publicado el 21 de marzo de 2026. El dato del Censo Policial 2020-2021 proviene del Observatorio de Seguridad Pública de Santa Fe y el Programa Delito y Sociedad (UNL).

pero pretenden administrar con cautela cuánto poder real de negociación le otorgan. Se habilita la sindicalización, pero se la encuadra con sindicato único; se reconoce la representación, pero se la despoja de derecho a huelga; se institucionaliza el diálogo, pero se elimina la capacidad de presión. El resultado, en cualquiera de sus seis variantes, es lo que podría llamarse una sindicalización renga: reconoce derechos, pero niega poder.

Este panorama no es una anomalía santafesina. Es la fotografía, en tiempo real, de la misma disputa que atraviesa todo este capítulo: no si el trabajador policial existe como categoría —eso ya está saldado—, sino cuánto de esa condición se le permite ejercer efectivamente.

Un debate que debe madurar

Este capítulo no cierra el debate sobre la sindicalización policial y penitenciaria. Lo abre en términos serios, responsables y democráticos. No se trata de copiar modelos externos ni de improvisar soluciones. Se trata de reconocer que la Argentina necesita una discusión madura sobre representación, diálogo y derechos laborales en las fuerzas de seguridad.

Esa discusión debe evitar dos extremos. Por un lado, la negación absoluta, que empuja el conflicto hacia la informalidad. Por otro, la representación sin reglas, que podría generar tensiones con la especificidad de la función. Entre ambos extremos existe un camino democrático: representación colectiva regulada, con límites funcionales claros, protección de

la comunidad, tutela de los representantes, diálogo institucional y mecanismos de resolución de conflictos.

La pregunta no es si debe existir autoridad. Debe existir. La pregunta es si esa autoridad será más legítima cuando escuche, reconozca y regule, o cuando silencie, sospeche y sancione.

Una seguridad pública democrática necesita conducción política, profesionalismo, disciplina y control. Pero también necesita derechos laborales, representación colectiva, canales de diálogo y reciprocidad institucional. Sin esos elementos, la seguridad queda atrapada en una contradicción que tarde o temprano vuelve sobre la comunidad.

En el próximo capítulo abordaremos uno de los puntos más sensibles de esta discusión: la restricción de la huelga y de ciertas medidas de acción directa en fuerzas de seguridad. La cuestión central no será si el Estado puede establecer límites. Puede hacerlo. La verdadera cuestión será si puede imponer restricciones severas sin garantizar representación efectiva, negociación, conciliación o arbitraje. Esa es la diferencia entre una regulación democrática y un falso orden construido sobre el silencio.

CAPÍTULO 11

Restricción sin representación: el falso orden

Uno de los argumentos más frecuentes frente al reconocimiento de derechos colectivos en las fuerzas de seguridad sostiene que policías y penitenciarios no pueden ejercer determinadas medidas de acción directa porque cumplen funciones esenciales para la comunidad. La afirmación, en parte, es atendible. La seguridad pública, la custodia de personas privadas de libertad, la prevención del delito y la preservación del orden democrático son funciones sensibles. No pueden ser tratadas como actividades ordinarias ni quedar libradas a interrupciones que pongan en riesgo la vida, la libertad o la integridad de la población.

Pero el problema no está allí. La verdadera discusión no es si el Estado puede establecer límites. Puede hacerlo. La cuestión decisiva es otra: si puede imponer restricciones severas sin garantizar, al mismo tiempo, mecanismos efectivos de representación, negociación, conciliación, arbitraje y protección institucional.

Cuando el Estado restringe derechos colectivos por la naturaleza de una función pública, debe compensar esa restricción con garantías equivalentes. Si no lo hace, la

regulación deja de ser democrática y se transforma en disciplinamiento unilateral. Allí aparece el falso orden: una apariencia de estabilidad sostenida sobre silencio, miedo, precarización y ausencia de canales legítimos para tramitar el conflicto.

La diferencia entre regular y negar

Toda democracia regula derechos. Ningún derecho se ejerce en el vacío ni de manera absoluta. La libertad de expresión, la propiedad, la circulación, la protesta, la huelga y la organización colectiva conviven con límites derivados de los derechos de terceros, el interés público, la legalidad y la convivencia democrática.

Por eso, admitir que ciertos derechos pueden ser regulados no resulta problemático. El problema aparece cuando la regulación se convierte, en los hechos, en negación. Una cosa es establecer condiciones razonables para el ejercicio de un derecho. Otra muy distinta es vaciarlo de contenido hasta hacerlo impracticable.

En el caso de policías y penitenciarios, esta diferencia es central. La especificidad de la función puede justificar restricciones particulares: continuidad del servicio, preservación de la cadena de mando operativa, prohibición del uso de armas o recursos públicos como mecanismo de presión, deber de garantizar guardias mínimas o cobertura esencial. Pero ninguna de esas restricciones justifica privar al trabajador de toda forma de representación efectiva.

¿Quién protege al que protege?

Regular significa ordenar. Negar significa silenciar. Regular implica reconocer un derecho y establecer condiciones para su ejercicio. Negar implica impedir que ese derecho exista en la práctica.

Una democracia puede regular. Lo que no puede hacer legítimamente es negar derechos fundamentales bajo el nombre de regulación.

El servicio esencial no puede ser excusa para el silencio

La seguridad pública es una función esencial. También lo es la custodia penitenciaria. De su continuidad dependen bienes fundamentales: la vida, la integridad personal, la libertad, la convivencia, la prevención de daños graves y la protección de la comunidad. Esta condición impone responsabilidades especiales tanto al Estado como a los trabajadores que integran esas instituciones.

Sin embargo, considerar esencial una función no significa transformar a sus trabajadores en sujetos sin voz. Precisamente porque la función es esencial, el Estado debe garantizar que quienes la cumplen trabajen en condiciones dignas, con representación, protección jurídica, salud laboral y canales estables de diálogo.

Una función esencial no se protege anulando derechos. Se protege organizando institucionalmente su ejercicio.

Cuando el Estado sostiene que no puede reconocer representación porque se trata de seguridad pública, invierte el

razonamiento democrático. La conclusión debería ser la contraria: porque se trata de seguridad pública, la representación debe estar regulada, formalizada y controlada democráticamente. Lo riesgoso no es que existan canales institucionales; lo riesgoso es que no existan y que el conflicto se exprese por vías informales.

Esta afirmación exige, sin embargo, una precisión que suele perderse en el debate: no toda tarea policial es, en sentido estricto, un servicio esencial. La doctrina del Comité de Libertad Sindical de la OIT reserva esa categoría a funciones cuya interrupción pondría en riesgo directo la vida, la seguridad o la salud de la población —y la aplica con criterio restrictivo, no expansivo—. Custodiar un partido de fútbol, resguardar un banco o cumplir tareas administrativas dentro de una dependencia policial no son, bajo ese estándar, servicios esenciales: son funciones que perfectamente podrían reorganizarse, cubrirse con guardias mínimas o incluso reprogramarse frente a una medida de fuerza, sin que la vida o la seguridad de nadie corran peligro real. Tratar a la totalidad de la fuerza policial como si cada una de sus tareas fuera igualmente indispensable es, precisamente, la operación que permite invocar la esencialidad como excusa general para negar representación y acción colectiva a un colectivo entero, en lugar de reservarla para las funciones que efectivamente la ameritan.⁹

El servicio esencial exige previsibilidad. Y la previsibilidad no se logra con prohibiciones absolutas, sino con reglas claras.

⁹ El Principio de Reciprocidad Institucional en confianzasoberana.ar, donde se desarrolla esta distinción con mayor profundidad técnica.

La huelga como punto sensible

El derecho de huelga es uno de los puntos más sensibles del debate. En el caso de las fuerzas policiales y penitenciarias, no puede ser tratado de manera superficial ni trasladado mecánicamente desde otros ámbitos laborales. Una interrupción total del servicio de seguridad o custodia podría producir consecuencias graves para la comunidad, para personas detenidas, para víctimas, para trabajadores y para el propio Estado.

Reconocer esta particularidad no equivale a negar el problema de fondo. El punto no es presentar la huelga como una herramienta irrestricta ni desconocer los riesgos de su ejercicio en sectores sensibles. El punto es establecer qué debe ofrecer el Estado cuando restringe severamente esa posibilidad.

Si el Estado prohíbe o limita de manera intensa determinadas medidas de acción directa, debe garantizar mecanismos compensatorios eficaces. Esos mecanismos no pueden ser meramente formales ni depender de la buena voluntad del funcionario de turno. Deben permitir que los trabajadores expresen demandas, negocien condiciones laborales, discutan salarios, activen instancias de conciliación y accedan a arbitrajes imparciales cuando el diálogo se bloquea.

La cuestión central, entonces, no es "huelga sí" o "huelga no". Ese planteo simplifica el debate y lo vuelve estéril. La verdadera pregunta es:

¿Qué mecanismos democráticos ofrece el Estado para compensar la restricción de una herramienta colectiva fundamental?

Si la respuesta es ninguna, el sistema no regula. Impone.

El caso concreto: la reforma de 2026

Este debate no es una discusión abstracta ni un ejercicio de teoría jurídica. Tiene, al momento de escribir estas líneas, un caso concreto y actual: la reforma laboral sancionada en febrero de 2026,¹⁰ que califica a las fuerzas de seguridad como servicio esencial y les exige garantizar una cobertura del cien por ciento del personal durante cualquier medida de acción directa.

Este debate no es una discusión abstracta ni un ejercicio de teoría jurídica. Tiene, al momento de escribir estas líneas, un caso concreto y actual: la Ley de Modernización Laboral N.º 27.802, sancionada en febrero de 2026, que califica a las fuerzas de seguridad como servicio esencial y les exige garantizar una cobertura del cien por ciento del personal durante cualquier medida de acción directa.¹¹

Vale la pena decirlo con precisión, porque la precisión es la que sostiene el argumento: el problema no es que la reforma restrinja la huelga en un servicio esencial. Eso es, en principio, admisible —el derecho internacional del trabajo lo permite en

10 Martínez, A. R. (2026). Negación del derecho a huelga sin representación: una reforma que tensiona el constitucionalismo social y el control de convencionalidad. Zenodo. <https://doi.org/10.5281/zenodo.18830154>

11 Argentina. Ley N.º 27.802 de Modernización Laboral, artículo 101, Boletín Oficial de la República Argentina, 6 de marzo de 2026. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27802-423680/texto>

determinadas condiciones—. El problema es que esa restricción llega sin ningún mecanismo compensatorio: sin sindicalización efectiva, sin negociación colectiva garantizada, sin arbitraje imparcial. Una cobertura del cien por ciento no es una regulación razonable de un derecho; es, en los hechos, su anulación material. Es exactamente el punto que este capítulo viene desarrollando: la diferencia entre regular y negar.

Restricción máxima, compensación inexistente

Una de las mayores asimetrías del modelo argentino radica en que el Estado suele imponer restricciones máximas y ofrecer compensaciones mínimas o inexistentes. Limita la huelga, bloquea la sindicalización, desalienta la representación, somete los reclamos a la cadena de mando y sanciona expresiones colectivas. Pero, al mismo tiempo, no garantiza mesas paritarias reales, mecanismos de conciliación independientes, arbitrajes obligatorios, defensorías del personal ni protección efectiva para representantes.

Ese esquema genera una desigualdad estructural. El Estado conserva todo el poder: fija salarios, regula jornadas, dispone recargos, administra traslados, conduce sumarios, impone sanciones, define ascensos y decide si escucha o no escucha. El trabajador, en cambio, queda sometido a deberes reforzados sin contar con herramientas equivalentes para defender sus derechos.

Allí se configura una forma concreta de Ciudadanía de Segunda Clase. El trabajador uniformado no queda fuera del

Estado; queda dentro de él, pero en una posición subordinada, con obligaciones intensas y derechos debilitados.

Esta situación es incompatible con el Principio de Reciprocidad Institucional. Si el Estado exige más, debe garantizar más. Si restringe derechos por razones funcionales, debe ofrecer vías alternativas robustas. Si limita la acción directa, debe fortalecer la representación. Si impone continuidad del servicio, debe asegurar negociación real.

Lo contrario es falso orden.

El falso orden de la obediencia silenciosa

La obediencia es necesaria en instituciones policiales y penitenciarias. Sin conducción, sin disciplina operativa y sin cumplimiento de órdenes legales, la seguridad pública se vuelve inviable. Pero una cosa es la obediencia funcional dentro de la legalidad y otra muy distinta es la obediencia silenciosa como sustituto de los derechos.

El falso orden se sostiene sobre esa confusión. Presenta cualquier reclamo como indisciplina, cualquier demanda colectiva como amenaza, cualquier organización como riesgo corporativo y cualquier crítica interna como falta de lealtad. Así, la disciplina deja de ser una herramienta de organización institucional y se convierte en un mecanismo de silenciamiento.

Ese modelo puede producir tranquilidad aparente. Puede evitar que el conflicto se vea. Puede mantener durante un tiempo una imagen de control. Pero no resuelve las causas del

¿Quién protege al que protege?

malestar. Solo las entierra. Y los conflictos enterrados no desaparecen: fermentan.

Cuando no hay representación, el reclamo se vuelve rumor. Cuando no hay diálogo, el malestar se vuelve acumulación. Cuando no hay negociación, la crisis se vuelve el único lenguaje eficaz. Cuando no hay garantías, el silencio se vuelve supervivencia.

El falso orden no es paz institucional. Es conflicto contenido por miedo.

La cadena de mando no puede reemplazar la representación

Uno de los argumentos más utilizados contra la representación colectiva sostiene que los reclamos deben tramitarse exclusivamente por la cadena de mando. Esta idea confunde dos planos distintos.

La cadena de mando es indispensable para conducir operaciones, organizar el servicio, impartir órdenes legales, preservar la disciplina y asegurar respuestas rápidas en situaciones de crisis. Pero no fue diseñada para representar intereses laborales frente al Estado empleador.

La cadena de mando responde verticalmente. La representación colectiva debe expresar horizontalmente demandas comunes. La cadena de mando ordena el servicio. La representación defiende derechos. La cadena de mando transmite decisiones institucionales. La representación debe

poder interpelarlas cuando afectan condiciones laborales, salud, salario, jornada, descanso o protección jurídica.

Cuando se obliga a tramitar todos los reclamos por la cadena de mando, el trabajador queda atrapado dentro de la misma estructura que necesita cuestionar. Debe pedir autorización al poder que lo controla para reclamar frente a ese mismo poder. Esa no es una relación equilibrada.

En contextos jerárquicos, la palabra individual es frágil. Puede ser leída como falta de adaptación, conflicto personal, deslealtad o indisciplina. Por eso, la representación colectiva es necesaria: permite despersonalizar el reclamo, proteger a quien lo formula y transformar problemas individuales dispersos en demandas institucionales.

La cadena de mando y la representación no son incompatibles. Cumplen funciones distintas. Una seguridad democrática necesita ambas: conducción operativa y canales colectivos de derechos.

La representación como compensación democrática

Si el Estado restringe huelga, protesta o deliberación pública por razones funcionales, debe compensar esa restricción con representación efectiva. Esta es una regla básica de equilibrio democrático.

La representación no puede ser meramente simbólica. Debe tener capacidad real de interlocución, protección para sus referentes, acceso a información relevante, posibilidad de

plantear demandas, mecanismos de seguimiento y garantías contra represalias. También debe contar con instancias de negociación, conciliación y arbitraje cuando las partes no logran acuerdo.

En sectores sensibles, la representación colectiva cumple una función especialmente importante: evita que el conflicto llegue al punto crítico en que la única salida parezca la ruptura. Permite anticipar problemas, ordenar reclamos, priorizar demandas, acordar soluciones graduales y construir confianza.

Por eso, la representación no es una amenaza a la continuidad del servicio. Puede ser una herramienta para preservarla.

Un modelo democrático debería contemplar, al menos, mecanismos estables de diálogo salarial, comités de salud y seguridad laboral, defensorías del trabajador policial y penitenciario, instancias de conciliación obligatoria, arbitraje imparcial frente a conflictos bloqueados, protección de representantes y canales de participación en temas de condiciones de trabajo.

Cuando estos mecanismos no existen, la restricción se vuelve injusta. Y cuando la restricción es injusta, el orden que produce es frágil.

Conciliación y arbitraje: evitar la crisis antes del estallido

En cualquier sistema laboral democrático, la negociación no siempre alcanza. Puede haber desacuerdos, bloqueos, incumplimientos o diferencias profundas entre las partes. Por eso existen mecanismos de conciliación y arbitraje. Su función es evitar que el conflicto escale hasta niveles destructivos.

En las fuerzas de seguridad, estos mecanismos deberían tener una relevancia aún mayor. Si ciertas medidas de presión están limitadas por la naturaleza del servicio, debe existir una vía institucional capaz de resolver conflictos cuando la negociación directa fracasa.

La conciliación permite acercar posiciones, ordenar demandas y ganar tiempo institucional. El arbitraje permite que un tercero imparcial intervenga cuando el conflicto no puede resolverse por acuerdo. Ambos mecanismos pueden ser diseñados con reglas específicas para preservar la continuidad del servicio y proteger el interés público.

Sin conciliación ni arbitraje, el trabajador queda ante una opción injusta: aceptar pasivamente lo que el Estado decida o reclamar por vías informales con riesgo de sanción. Esa alternativa no es democrática. Es una trampa.

La restricción razonable exige vías alternativas. Si el Estado cierra la puerta de la acción directa, debe abrir puertas institucionales eficaces. De lo contrario, no está cuidando la seguridad pública; está administrando obediencia.

El interés público no pertenece solo al Estado empleador

Otro problema habitual consiste en identificar automáticamente el interés público con la posición del gobierno de turno. Desde esa mirada, cualquier reclamo laboral policial o penitenciario aparece como una amenaza al interés general, mientras la decisión estatal se presenta como su única expresión legítima.

Esa identificación es peligrosa. El Estado gobierna en nombre del interés público, pero no lo agota. También forman parte del interés público las condiciones dignas de trabajo, la salud de quienes ejercen funciones esenciales, la transparencia institucional, la prevención de crisis, la legalidad, la calidad del servicio y la protección de la comunidad.

Un reclamo salarial justo puede formar parte del interés público. Una demanda por descanso adecuado puede formar parte del interés público. Un pedido de salud mental, equipamiento, defensa jurídica o protección frente a traslados arbitrarios puede formar parte del interés público.

No todo reclamo sectorial es automáticamente corporativo. Y no toda decisión estatal es automáticamente democrática. La legitimidad se construye mediante razones, procedimientos, participación, control y respeto por los derechos.

Cuando el Estado usa el interés público para negar todo reclamo, lo empobrece. Lo convierte en una herramienta de poder antes que en un principio de justicia.

Derechos laborales y continuidad del servicio

El desafío democrático consiste en compatibilizar derechos laborales y continuidad del servicio. No se trata de elegir entre trabajadores o comunidad. Esa oposición es falsa. Una seguridad pública legítima necesita ambas cosas: proteger a la comunidad y proteger a quienes la cuidan.

Para lograrlo, se requieren reglas claras. La continuidad del servicio puede asegurarse mediante guardias mínimas, esquemas de cobertura, prohibición de abandono de funciones críticas, mecanismos de emergencia, conciliación obligatoria y arbitraje. Pero esas reglas deben ir acompañadas por reconocimiento de derechos, representación efectiva y negociación real.

Si solo se impone continuidad sin derechos, se produce abuso. Si solo se invocan derechos sin responsabilidad funcional, se produce desorden.

La salida democrática es continuidad con representación, límites con garantías, disciplina con reciprocidad.

El problema argentino ha sido, muchas veces, exigir continuidad plena sin construir representación plena. Allí aparece nuevamente la asimetría: se pide responsabilidad máxima a los trabajadores, pero se les ofrece protección mínima para discutir sus condiciones laborales.

Ese esquema no es sostenible. Puede imponerse durante un tiempo, pero no construye legitimidad duradera.

El miedo a la sindicalización y la realidad del conflicto

La resistencia a la sindicalización policial y penitenciaria suele apoyarse en imágenes extremas: fuerzas armadas paralizadas, comisarías cerradas, cárceles sin custodia, patrulleros abandonados, ciudadanos indefensos. Esas imágenes impactan, pero no reemplazan el análisis.

El riesgo de una mala regulación existe. Por eso el debate debe ser serio. Pero el riesgo de la no regulación también existe, y la experiencia argentina lo ha demostrado. La ausencia de canales estables no produjo armonía institucional. Produjo conflictos informales, crisis periódicas, negociaciones de urgencia, representación desplazada por familiares y medidas adoptadas bajo presión.

Una sindicalización regulada no significa libertad absoluta para afectar la seguridad pública. Significa reconocer una organización representativa sometida a reglas específicas, con límites funcionales, obligaciones de transparencia, deberes de responsabilidad y mecanismos institucionales de resolución de conflictos.

El verdadero debate no es entre sindicato o caos. El verdadero debate es entre representación regulada o conflictividad informal.

La restricción como herramienta de sospecha

Cuando las restricciones se aplican sin compensación, suelen reforzar la Doctrina de la Sospecha Permanente. El trabajador

que reclama pasa a ser observado como amenaza. El referente que organiza demandas es tratado como agitador. La familia que protesta es vista como instrumento de presión. El pedido salarial se lee como indisciplina. La demanda de salud laboral se interpreta como debilidad o excusa.

Así, el conflicto laboral queda desplazado al campo de la sospecha. En lugar de ser procesado como una cuestión de derechos, se lo administra como un problema de seguridad interna. El Estado deja de escuchar y comienza a vigilar. Deja de negociar y comienza a identificar responsables. Deja de prevenir y comienza a sancionar.

Este modelo es profundamente ineficaz. Puede disciplinar conductas visibles, pero no resuelve las causas. Puede castigar referentes, pero no elimina el malestar. Puede desactivar una protesta puntual, pero no construye confianza.

La reciprocidad institucional ofrece otro camino. Frente al reclamo, escuchar. Frente al conflicto, institucionalizar. Frente a la restricción, compensar. Frente al riesgo, regular. Frente a la sospecha, construir confianza.

Falso orden y crisis futuras

El falso orden tiene una característica: parece funcionar hasta que deja de hacerlo. Mientras el conflicto está contenido, puede confundirse silencio con estabilidad. Pero cuando las condiciones materiales se deterioran, cuando el salario cae, cuando las jornadas se vuelven insoportables, cuando la salud

¿Quién protege al que protege?

mental se resiente o cuando una sanción es percibida como injusta, la crisis puede emerger de manera abrupta.

Entonces el Estado descubre tarde lo que antes no quiso escuchar. Convoca reuniones urgentes, promete mejoras, negocia con interlocutores improvisados, busca desactivar la protesta y luego, muchas veces, vuelve al esquema anterior. Así se reproduce el ciclo: negación, acumulación, estallido, negociación de emergencia, desactivación parcial y nueva negación.

Ese ciclo no es gobernabilidad. Es administración precaria del conflicto.

Una política democrática debería romperlo. Para eso debe reconocer que la restricción sin representación no preserva el orden: lo vuelve dependiente de la paciencia de los trabajadores y de la capacidad del Estado para contener crisis sucesivas.

El verdadero orden no es ausencia de reclamos. Es existencia de reglas para procesarlos.

Una regulación democrática posible

Una regulación democrática de los derechos colectivos policiales y penitenciarios debería partir de algunos criterios básicos:

1. **Reconocimiento** de la condición de trabajadores del Estado y sujetos de derechos laborales y humanos.

2. **Admisión de la especificidad funcional** de la seguridad pública y del servicio penitenciario, con límites claros a determinadas medidas de acción directa.
3. **Reconocimiento de la representación colectiva surgida de los propios trabajadores, y creación de los mecanismos compensatorios que la vuelven efectiva:** negociación, conciliación, arbitraje y protección de representantes.
4. **Garantía de continuidad del servicio** mediante reglas previamente establecidas, no improvisadas frente a cada crisis.
5. **Control democrático, transparencia y responsabilidad** de las organizaciones representativas.
6. **Prohibición expresa** del uso de armas, instalaciones, detenidos, patrulleros, recursos públicos o funciones críticas como instrumentos de presión.
7. **Obligación estatal de responder, negociar y cumplir acuerdos** de manera verificable.
8. **Creación de ámbitos permanentes** para discutir salario, jornada, descanso, salud laboral, seguridad e higiene, formación, carrera, traslados, sanciones y defensa jurídica.

Estos criterios permiten escapar del falso dilema entre prohibición absoluta y libertad sin reglas. La democracia no necesita elegir entre silencio o desorden. Puede construir representación regulada.

La comunidad como destinataria de la regulación

Toda regulación debe tener un destinatario último: la comunidad. No se trata solo de proteger derechos de trabajadores, aunque eso ya sería suficiente en términos democráticos. Se trata también de proteger la calidad, continuidad y legitimidad de la seguridad pública.

Una comunidad no está más segura cuando los conflictos laborales policiales se esconden. Está más segura cuando esos conflictos se procesan dentro de instituciones previsibles. No está más protegida cuando los trabajadores tienen miedo de hablar. Está más protegida cuando existen canales para anticipar problemas. No gana seguridad cuando el Estado niega derechos. Gana seguridad cuando el Estado organiza el servicio, regula y cuida.

Por eso, la representación colectiva no debe ser presentada como un favor a policías y penitenciaros. Debe ser entendida como una herramienta de política pública. Una herramienta para reducir crisis, mejorar condiciones laborales, profesionalizar la función, fortalecer la legitimidad y garantizar una seguridad más humana.

Proteger derechos también es prevenir daños.

El falso orden y la reciprocidad institucional

El Principio de Reciprocidad Institucional permite sintetizar el argumento de este capítulo. Si el Estado exige deberes

reforzados y además restringe herramientas colectivas de reclamo, su obligación de compensar aumenta. No disminuye.

A mayor restricción, mayor representación. A mayor deber de continuidad, mayor obligación de negociación. A mayor disciplina exigida, mayores garantías contra la arbitrariedad. A mayor responsabilidad funcional, mayor protección jurídica. A mayor riesgo, mayor cuidado institucional.

Cuando esta relación se rompe, el sistema se vuelve ilegítimo. Puede seguir funcionando formalmente, pero se apoya sobre una desigualdad profunda. Exige más de lo que reconoce. Ordena más de lo que cuida. Sanciona más de lo que escucha.

La reciprocidad no elimina los límites. Los legitima. Una restricción acompañada por garantías puede ser aceptada como parte de una regulación democrática. Una restricción sin garantías solo produce subordinación.

Una pregunta que no puede evitarse

El debate sobre huelga, representación y sindicalización policial no puede seguir encerrado en frases hechas. No alcanza con decir que la seguridad es esencial. También hay que decir cómo se protegen los derechos de quienes la garantizan. No alcanza con invocar la disciplina. También hay que explicar qué canales existen para reclamar sin ser sancionado. No alcanza con prohibir la acción directa. También hay que construir mecanismos eficaces para resolver conflictos.

¿Quién protege al que protege?

La pregunta no es si el Estado puede establecer límites. La pregunta es si puede hacerlo sin reciprocidad.

Y la respuesta democrática debería ser clara: no. No puede imponer silencio sin representación. No puede exigir continuidad sin negociación. No puede prohibir medidas de fuerza sin arbitraje. No puede invocar el interés público para negar derechos. No puede reclamar seguridad democrática mientras sostiene ciudadanía laboral disminuida.

Hacia el reconocimiento regulado

Este capítulo propone una idea central: la restricción sin representación no es regulación democrática; es falso orden. Puede producir apariencia de disciplina, pero no legitimidad. Puede contener temporalmente el conflicto, pero no resolverlo. Puede preservar la imagen de autoridad, pero no construir confianza.

La salida no está en negar la especificidad de la función policial y penitenciaria. Esa especificidad existe y debe ser tomada en serio. La salida está en reconocer que justamente esa especificidad exige una regulación más cuidadosa, no una negación más profunda.

El reconocimiento regulado permite compatibilizar derechos laborales, continuidad del servicio, autoridad estatal y protección de la comunidad. Permite transformar el conflicto en diálogo, la tensión en negociación y la restricción en equilibrio democrático.

Una seguridad pública madura no necesita trabajadores sin voz. Necesita trabajadores responsables, representados y sujetos a reglas claras. No necesita prohibiciones absolutas que acumulen malestar. Necesita instituciones capaces de escuchar antes de sancionar y de negociar antes de que el conflicto estalle.

En el próximo capítulo abordaremos qué puede aprender la Argentina de otras experiencias. No para copiar modelos ajenos, sino para demostrar que la representación colectiva de trabajadores policiales y penitenciarios no es una anomalía ni una amenaza inevitable. En distintos países, con distintos marcos jurídicos y límites funcionales, se han construido formas de organización, diálogo y negociación compatibles con la seguridad democrática.

CAPÍTULO 12

Qué podemos aprender del mundo

La representación colectiva de policías y penitenciaros no es una idea teórica ni una innovación reciente impulsada desde la academia o los organismos internacionales. Es un fenómeno histórico real, vigente y diverso, que se manifiesta de distintas formas según los países, las tradiciones institucionales y los marcos jurídicos existentes. Incluso allí donde los Estados se resisten a reconocerla formalmente, la organización colectiva de los trabajadores de la seguridad existe, actúa y produce efectos concretos.

Este punto es central para ordenar el debate. La discusión ya no es si los trabajadores de la seguridad se organizan, porque eso ocurre de hecho en múltiples contextos. La verdadera discusión es cómo los Estados deciden responder a ese proceso: si lo reconocen, lo regulan y lo encauzan democráticamente, o si lo niegan, empujándolo a la informalidad, con los costos institucionales y sociales que ello implica.

La experiencia internacional permite observar una enseñanza decisiva: la representación colectiva no tiene un único modelo. Puede adoptar formas sindicales, asociativas, profesionales, gremiales, consultivas o mixtas. Puede tener mayor o menor

capacidad de negociación. Puede incluir restricciones específicas en materia de huelga, protesta, uso de recursos públicos o continuidad del servicio. Pero, en todos los casos, obliga a asumir una realidad: los trabajadores policiales y penitenciarios tienen intereses laborales, demandas materiales, necesidades de protección y derecho a canales institucionales para expresar sus reclamos.

No se trata de importar modelos ajenos ni de idealizar experiencias extranjeras. Cada país tiene su historia, su marco jurídico, su cultura institucional y sus propios riesgos. Pero mirar el mundo permite romper una falsa certeza instalada en la Argentina: la idea de que reconocer representación colectiva en fuerzas de seguridad conduce necesariamente al desorden, la indisciplina o el colapso institucional.

La evidencia comparada muestra algo más complejo: lo que puede generar desorden no es la representación regulada, sino la ausencia de reglas, la informalidad del conflicto y la negación persistente de derechos.

Experiencias internacionales: más allá del reconocimiento formal

En distintas regiones del mundo, la organización colectiva de policías y penitenciarios forma parte del paisaje institucional desde hace décadas.¹² En algunos casos cuenta con

¹²El desarrollo comparado con base normativa —leyes, fallos y estándares de la OIT y la Corte Interamericana para cada país— puede consultarse en Martínez, A. R. (2026). Negación del derecho a huelga sin representación. Zenodo. <https://doi.org/10.5281/zenodo.18830154>

reconocimiento jurídico amplio; en otros, adopta formas asociativas, profesionales o gremiales con distintos grados de formalización. En todos los casos, se trata de procesos sociales que no dependen exclusivamente de la voluntad del poder político.

En Estados Unidos, la organización laboral policial es una realidad extendida. Existen sindicatos y asociaciones con capacidad de negociación colectiva, representación institucional y participación en debates públicos. La diversidad de modelos entre estados, ciudades y departamentos demuestra que no existe una única forma de organización. También muestra que la representación laboral puede convivir con estructuras operativas, conducción jerárquica y continuidad del servicio.

Ahora bien, esa experiencia también deja advertencias. En algunos casos, los sindicatos policiales norteamericanos fueron cuestionados por su capacidad de presión política, por su resistencia a determinadas reformas o por mecanismos de defensa corporativa frente a denuncias de abuso. Esa crítica no invalida la representación colectiva, pero recuerda algo fundamental: toda organización debe estar sometida a reglas democráticas, transparencia, control público y límites claros. La representación sin regulación puede derivar en corporativismo; la regulación sin representación puede derivar en silenciamiento. La salida democrática exige equilibrio.

Canadá ofrece una experiencia consolidada de negociación colectiva en el ámbito de la seguridad, con especial énfasis en salarios, jornadas, condiciones de trabajo y salud laboral. Allí se

observa que la representación puede contribuir a ordenar las relaciones laborales dentro de instituciones sensibles, sin que ello implique abandonar el control estatal ni desconocer la especificidad de la función.

En Europa, distintos países muestran modelos donde la representación sindical o profesional convive con estándares de formación, control democrático y responsabilidad pública. En esos casos, el diálogo social no aparece necesariamente como una amenaza al orden, sino como una herramienta para sostenerlo sobre bases más previsibles. La presencia de organizaciones representativas no elimina los conflictos, pero permite tramitarlos dentro de canales más estables.

España ofrece uno de los modelos intermedios más desarrollados. La Guardia Civil, por su naturaleza militar, tiene expresamente vedado el derecho de sindicación —a diferencia de la Policía Nacional, de naturaleza civil, que sí puede constituir sindicatos plenos—. Sin embargo, la Ley Orgánica 11/2007 permite a los guardias civiles constituir libremente asociaciones profesionales: pueden realizar propuestas y peticiones ante las autoridades, representar a sus asociados ante la administración, y —si son suficientemente representativas— deben ser consultadas obligatoriamente cuando se elabora normativa que afecte sus condiciones profesionales. Lo único vedado es la negociación colectiva, la huelga y la acción sindical directa; la Justicia española aclaró en 2015, confirmado por el Tribunal Supremo en 2017, que esa restricción no impide plantear reivindicaciones profesionales en las reuniones que esas asociaciones convoquen.

Estas experiencias se inscriben en una lógica que este libro identifica como Doctrina de la Confianza Soberana: un modo de organización estatal que no parte de la sospecha permanente hacia el trabajador, sino del reconocimiento de derechos, la regulación del conflicto y el diálogo institucional como condiciones de legitimidad.

La confianza soberana no significa ingenuidad. Significa construir instituciones donde el control no sea incompatible con la representación, donde la disciplina no sea sinónimo de silencio y donde la autoridad pública no dependa de la precarización de quienes la ejercen.

Iberoamérica: organización, conflicto y transformación

En el ámbito iberoamericano, las experiencias resultan especialmente relevantes para el debate argentino porque comparten, aunque con diferencias importantes, problemas institucionales, desigualdades sociales, tensiones salariales y tradiciones estatales atravesadas por la desconfianza hacia las fuerzas de seguridad.

Uruguay constituye uno de los ejemplos más importantes de reconocimiento sindical policial en la región. La existencia de organizaciones representativas dentro del sistema democrático uruguayo muestra que es posible habilitar canales de expresión laboral sin que ello signifique, por sí mismo, pérdida de autoridad estatal o ruptura del orden institucional. El reconocimiento no elimina tensiones, pero permite tramitarlas de manera más visible, formal y regulada.

Brasil ofrece una experiencia más compleja de lo que suele describirse. La prohibición de huelga regía constitucionalmente solo para la policía militar, pero el 5 de abril de 2017 el Supremo Tribunal Federal (ARE 654432, con repercusión general, 7 votos contra 3) extendió esa prohibición también a la policía civil y federal, y a todo servidor público que actúe directamente en seguridad pública. El propio fallo, sin embargo, no se limitó a prohibir: estableció como contrapartida obligatoria la participación del Poder Público en instancias de mediación con los gremios policiales, para canalizar sus reclamos por otra vía. Es, en los hechos, una aplicación judicial del mismo principio de reciprocidad institucional que este libro sostiene: la restricción del instrumento de presión más fuerte no puede quedar sin compensación. Aun con estas restricciones jurídicas, en Brasil existen asociaciones, movimientos y organizaciones con fuerte capacidad de presión y representación. Esa realidad demuestra que la organización colectiva puede surgir incluso cuando el derecho la limita o la condiciona. El punto es claro: si el Estado no ofrece canales institucionales suficientes, la organización no desaparece; puede desplazarse hacia formas más fragmentadas, politizadas o informales.

Perú adopta la restricción más severa de la región: el artículo 42 de su Constitución de 1993 excluye a los miembros de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas no solo del derecho de huelga, sino del derecho de sindicación en sí mismo. El Tribunal Constitucional peruano ratificó ese límite en 2005 (Expediente 008-2005-PI/TC), y en 2016 un intento de organizar un "Sindicato Único de la Policía Peruana" fue

considerado, por la propia doctrina jurídica local, sin respaldo legal alguno.

Chile permite observar otra dimensión, especialmente en el ámbito penitenciario, con una lección adicional que se volvió ineludible en 2026. Durante décadas, el personal vinculado a la custodia y gestión penitenciaria de Gendarmería de Chile contó con asociaciones gremiales reconocidas, con dirigentes protegidos por fuero de inamovilidad, que lograron visibilizar condiciones de trabajo críticas, denunciar sobrecarga y precariedad, y colocar en la agenda pública problemas estructurales del sistema carcelario.

Esa historia se cerró abruptamente. El 16 de abril de 2026 entró en vigencia una reforma constitucional —originada durante el gobierno de **Gabriel Boric**, aprobada por el Congreso a comienzos de ese año y promulgada por el nuevo presidente, **José Antonio Kast**— que integró a Gendarmería a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, equiparando su estatuto al de Carabineros y la Policía de Investigaciones. Entre sus disposiciones, la reforma estableció la disolución inmediata de todas las asociaciones de funcionarios de Gendarmería, sin proceso de transición: de un día para el otro, cientos de dirigentes gremiales distribuidos en todo el país perdieron su fuero y su representatividad, y las negociaciones con el Ejecutivo dejaron de tener un canal gremial reconocido.

El caso chileno deja, entonces, una enseñanza más incómoda que la que ofrecía hasta hace poco: no alcanza con que un derecho de representación colectiva exista y funcione durante

décadas. Si no está protegido con garantías constitucionales robustas —más allá de la ley ordinaria o de una práctica institucional consolidada—, puede ser revocado por una reforma que además, en este caso, avanzó en nombre de la propia disciplina y jerarquía que la nueva integración institucional exigía. Es la misma lógica de fondo que este libro documenta para el caso argentino: el poder político conserva, casi siempre, la última palabra sobre si una representación colectiva sobrevive o no.

Estas experiencias regionales revelan un patrón común: la organización colectiva emerge allí donde existen condiciones de precarización, silenciamiento o desprotección. Puede hacerlo por canales reconocidos o por vías informales. Puede adoptar formas sindicales, asociativas, familiares, profesionales o de presión coyuntural. Pero aparece. El derecho puede acompañar ese proceso y darle reglas, o puede negarlo y dejar que se exprese de manera menos gobernable.

Lo que enseña la comparación

La comparación internacional no debe usarse como argumento automático. Ningún país ofrece una receta perfecta. Cada modelo tiene tensiones, aciertos, límites y riesgos. Pero el estudio comparado permite extraer algunas enseñanzas útiles para una democracia que todavía no ha resuelto cómo reconocer derechos laborales a quienes ejercen la seguridad pública.

La primera enseñanza es que la representación colectiva no destruye por sí sola la disciplina. Lo que puede debilitar la

disciplina es la falta de reglas, la ausencia de conducción política, la opacidad corporativa o la informalidad del conflicto. Cuando la representación está regulada, la disciplina operativa y la defensa de derechos pueden convivir en planos distintos.

La segunda enseñanza es que la prohibición no elimina la organización. Allí donde no hay sindicatos o asociaciones reconocidas, suelen aparecer voceros informales, familiares, grupos de presión, redes internas, movimientos espontáneos o negociaciones de emergencia. La organización colectiva es una respuesta social a problemas reales, no una creación artificial del derecho.

La tercera enseñanza es que los modelos más estables no son necesariamente los que prohíben más, sino los que regulan mejor. La continuidad del servicio, la protección de la comunidad, la cadena de mando operativa y los derechos laborales pueden articularse mediante reglas claras: representación, negociación, conciliación, arbitraje, límites funcionales, transparencia y control democrático.

La cuarta enseñanza es que la representación debe tener límites. No cualquier forma de organización es democrática por el solo hecho de expresar demandas laborales. Las organizaciones representativas deben actuar con responsabilidad pública, respetar derechos humanos, garantizar transparencia, evitar prácticas corporativas cerradas y aceptar controles compatibles con la función esencial que sus representados cumplen.

La quinta enseñanza es que los derechos laborales forman parte de la calidad institucional de la seguridad. Salario, jornada, descanso, salud laboral, protección jurídica y defensa frente a arbitrariedades no son asuntos internos. Inciden directamente en la profesionalización, la legitimidad y la eficacia del servicio.

Lo que funciona y lo que no

El análisis de las experiencias internacionales permite identificar con claridad algunos aprendizajes.

Funciona reconocer la existencia del conflicto laboral, porque solo aquello que se reconoce puede ser regulado. Funciona garantizar derechos laborales básicos, porque una función pública sensible no puede sostenerse sobre precarización estructural. Funciona habilitar canales formales de representación, porque el reclamo institucionalizado es más previsible que el reclamo clandestino o informal. Funciona promover el diálogo social, porque permite anticipar crisis antes de que estallen. Y funciona acompañar la función de seguridad con controles democráticos efectivos, porque la representación no debe confundirse con impunidad ni con autonomía corporativa.

No funciona negar la organización colectiva como si no existiera. No funciona responder a los reclamos únicamente con sanciones. No funciona empujar los conflictos a la informalidad. No funciona sostener la disciplina exclusivamente desde el miedo. No funciona tratar la seguridad como una

¿Quién protege al que protege?

excepción permanente al Estado de Derecho. Y tampoco funciona construir organizaciones sin reglas, sin transparencia o sin responsabilidad pública.

La enseñanza más importante es quizás la más incómoda: la sindicalización y la organización colectiva regulada no debilitan la seguridad; la negación sistemática de derechos sí puede hacerlo.

Allí donde los Estados reconocen y regulan estos procesos, obtienen mayor previsibilidad. Allí donde los niegan, suelen terminar negociando de todos modos, pero bajo presión, sin reglas claras, con interlocutores improvisados y frente a crisis que pudieron haberse anticipado.

Iberoamérica y el desafío de la confianza

Para esta región, la principal enseñanza no es copiar modelos extranjeros, sino comprender una dinámica fundamental: cuando los Estados niegan canales institucionales de representación, el conflicto no desaparece. Se vuelve más opaco, más desordenado y más riesgoso.

La región enfrenta desigualdades profundas, sistemas institucionales frágiles, altos niveles de violencia social, cárceles sobrepobladas, economías criminales complejas y fuerzas de seguridad sometidas a enormes presiones. En ese contexto, la negación de derechos laborales y de representación no fortalece al Estado: lo debilita desde adentro.

La experiencia comparada demuestra que reconocer y regular ordena, mientras que el silencio y la prohibición tienden a desorganizar. Allí donde persiste una lógica basada en la desconfianza estructural, el control preventivo y la negación del conflicto —lo que este libro ha caracterizado como Doctrina de la Sospecha Permanente— los problemas se reproducen bajo nuevas formas, sin resolver sus causas de fondo.

La región necesita pasar de la sospecha a la reciprocidad. Esto significa construir modelos donde la especificidad de la función policial y penitenciaria sea reconocida, pero no utilizada como excusa para negar derechos. Significa aceptar límites funcionales, pero acompañarlos con mecanismos compensatorios reales. Significa preservar la continuidad del servicio, pero garantizar representación efectiva. Significa controlar democráticamente a las fuerzas, pero también proteger a quienes trabajan en ellas.

La confianza no se decreta. Se construye con reglas, derechos, responsabilidades y diálogo.

No copiar, sino aprender

Aprender del mundo no significa importar modelos de manera mecánica. Sería un error pretender trasladar sin mediaciones el esquema de Estados Unidos, Canadá, Uruguay, Brasil, Chile o cualquier país europeo a la realidad argentina. Las instituciones no funcionan en abstracto. Funcionan dentro de historias, culturas políticas, tradiciones jurídicas y correlaciones sociales concretas.

¿Quién protege al que protege?

Pero tampoco es serio cerrar los ojos frente a esas experiencias. Si otros países han construido formas de representación laboral en ámbitos policiales o penitenciarios, entonces el argumento de la imposibilidad absoluta pierde fuerza. Lo que corresponde discutir no es si puede existir alguna forma de representación, sino qué forma debe tener, con qué límites, con qué garantías, con qué controles y con qué mecanismos de resolución de conflictos.

La Argentina no necesita copiar. Necesita diseñar un modelo propio.

Ese modelo debería partir de algunos criterios básicos: reconocimiento de policías y penitenciarios como trabajadores del Estado y sujetos de derechos; aceptación de la especificidad funcional de la seguridad pública; prohibición de formas de presión incompatibles con la protección de la comunidad; creación de mecanismos efectivos de representación y negociación; conciliación y arbitraje frente a conflictos bloqueados; protección de representantes; transparencia organizativa; y control democrático permanente.

Ese camino permitiría superar el falso dilema entre prohibición absoluta y libertad sin reglas. La salida no está en negar derechos ni en desconocer responsabilidades. Está en construir una representación colectiva regulada, compatible con la seguridad democrática y fundada en el Principio de Reciprocidad Institucional.

La experiencia internacional como advertencia

La comparación internacional también ofrece una advertencia. Allí donde la representación colectiva no se regula adecuadamente, pueden aparecer riesgos corporativos, presiones excesivas, resistencias a reformas necesarias o defensas cerradas frente a prácticas incompatibles con los derechos humanos. Esos riesgos existen y deben ser tomados en serio.

Pero la respuesta a esos riesgos no puede ser la negación absoluta. La respuesta debe ser mejor regulación, más transparencia, mayor control democrático, procedimientos claros y límites funcionales expresos.

El Estado no debe elegir entre trabajadores sin voz u organizaciones sin control. Existe una tercera vía, y no es el Estado quien debe construirla: son los propios trabajadores quienes, organizándose libremente, la edifican. Lo que le corresponde al Estado es reconocer esas organizaciones sin exigir autorización previa, y regular el marco general de su actividad —no su existencia— con reglas claras: derechos con responsabilidades, autonomía con transparencia, diálogo con continuidad del servicio y control democrático sin persecución. La historia del siglo XX ya mostró los riesgos de un sindicalismo fabricado por el propio Estado para controlar, no para representar: ese no es el modelo que este libro propone.

La representación colectiva policial y penitenciaria debe estar al servicio de la dignidad laboral, pero también de la comunidad. Debe defender derechos, pero no encubrir abusos.

¿Quién protege al que protege?

Debe reclamar mejores condiciones, pero no desentenderse de la legalidad. Debe tener autonomía, pero no convertirse en poder paralelo. Debe ser fuerte para representar, pero responsable para actuar dentro del Estado de Derecho.

El aprendizaje central

El aprendizaje central que ofrece la experiencia internacional es claro: la organización colectiva de los trabajadores de la seguridad es un fenómeno existente, persistente y transformador. Puede ser reconocida y regulada, o puede ser negada y desplazada hacia la informalidad. Pero no puede ser eliminada por decreto, reglamento o silencio político.

La discusión pendiente no es si este proceso debe ocurrir, porque ya ocurre. La discusión es si el Estado argentino decidirá enfrentarlo desde la negación y el conflicto, o desde el reconocimiento, la regulación y la democracia.

Este libro sostiene que el camino democrático es el segundo. No por ingenuidad, ni por corporativismo, ni por desconocimiento de los riesgos propios de la función policial y penitenciaria. Lo sostiene porque la experiencia histórica, nacional e internacional, muestra que negar derechos no produce instituciones más fuertes. Produce instituciones más opacas, trabajadores más vulnerables y conflictos menos gobernables.

La representación colectiva regulada no es una amenaza inevitable. Puede ser una herramienta de madurez institucional. Puede ordenar demandas, prevenir crisis, fortalecer la

profesionalización, proteger la continuidad del servicio y mejorar la legitimidad de la seguridad pública.

El mundo no ofrece un modelo perfecto. Pero sí ofrece una enseñanza suficiente: una democracia no protege mejor a su comunidad cuando silencia a quienes deben protegerla.

Una puerta hacia el cierre

Después de recorrer la seguridad como bien público, las ciudadanías desiguales, el abandono institucional, la deuda democrática, el derecho incumplido, la reciprocidad institucional, la conflictividad laboral, las formas vulnerables de representación, la necesidad de diálogo y el falso orden de la restricción sin representación, la conclusión se vuelve inevitable.

La Argentina debe dar este debate.

No como concesión a un sector. No como respuesta desesperada a una crisis. No como gesto simbólico. Debe darlo porque la seguridad democrática necesita instituciones legítimas, trabajadores reconocidos, comunidad protegida y Estado responsable.

Las experiencias internacionales no resuelven por nosotros el problema argentino. Pero nos obligan a abandonar la excusa de la imposibilidad. Muestran que existen caminos, que hay modelos diversos, que la representación puede regularse y que el conflicto puede institucionalizarse.

¿Quién protege al que protege?

El desafío no es copiar el mundo. Es aprender de él para construir una respuesta propia, democrática y responsable.

Ese será el punto de partida del cierre de este libro: comprender que proteger al que protege no es una consigna sectorial ni una demanda marginal, sino una condición necesaria para una seguridad pública legítima, humana y verdaderamente democrática.

CIERRE

Un cambio necesario e impostergable

A lo largo de este libro se intentó correr el debate sobre seguridad pública de los lugares comunes que lo empobrecen. No para negar los problemas reales que atraviesan a nuestras comunidades, sino para abordarlos desde una perspectiva más honesta, más profunda y más democrática. La seguridad no es un tema técnico aislado ni una cuestión sectorial: es una expresión concreta del tipo de sociedad que somos y del tipo de democracia que estamos dispuestos a sostener.

El recorrido realizado permite afirmar algo con claridad: el modelo de seguridad basado en la sospecha permanente, la selectividad, el control reactivo y la negación de derechos ha mostrado sus límites. No resolvió los problemas que prometía solucionar y, en muchos casos, los agravó. Persistir en ese camino no es una decisión neutral; es una forma de postergar indefinidamente los cambios que la realidad ya reclama.

La Argentina no necesita más discursos grandilocuentes sobre seguridad. Necesita una discusión seria sobre el Estado, la comunidad, los derechos, la autoridad y las condiciones bajo las cuales se ejerce la fuerza pública. Necesita preguntarse no solo cómo se combate el delito, sino cómo se reconstruye confianza.

No solo cómo se ordena el conflicto, sino cómo se evita que el abandono lo produzca. No solo cómo se exige responsabilidad, sino cómo se garantiza reciprocidad.

De ciudadanos pasivos a comunidades protagonistas

Una democracia sólida no se construye sobre ciudadanos pasivos, reducidos al rol de espectadores o meros receptores de políticas públicas. Se construye sobre comunidades activas, capaces de involucrarse, exigir, controlar y participar en las decisiones que afectan su vida cotidiana. La seguridad pública no puede ni debe ser una excepción a este principio.

Durante demasiado tiempo, el miedo funcionó como mecanismo de delegación. Frente a la inseguridad, se cedió poder a cambio de promesas de orden inmediato. El resultado fue una ciudadanía cada vez más distante de las decisiones y un Estado que respondió con control antes que con organización, con sospecha antes que con confianza, con sanción antes que con prevención.

Recuperar la seguridad como bien público implica devolver protagonismo a la comunidad. Significa asumir que la seguridad no pertenece a un gobierno, a una fuerza ni a un sector social determinado. Es una construcción colectiva, una responsabilidad compartida y una condición indispensable para la vida democrática.

Este cambio no es sencillo ni inmediato. Requiere abandonar la comodidad de las respuestas rápidas y animarse a discutir modelos, no solo medidas. Requiere entender que una

comunidad no se protege únicamente con patrullajes, estadísticas u operativos, sino también con vínculos, presencia estatal, justicia social, participación ciudadana, instituciones confiables y trabajadores públicos reconocidos en su dignidad.

Sin ese paso, la seguridad seguirá siendo un problema administrado y no una política construida colectivamente.

Proteger al que protege es protegernos

Uno de los núcleos más incómodos —y a la vez más necesarios— de este libro es el lugar que ocupan policías y penitenciarios en la democracia. Pensarlos únicamente como instrumentos de control, piezas de una estructura jerárquica o sujetos ajenos al sistema de derechos humanos ha sido una de las grandes falencias del debate público argentino.

Reconocerlos como trabajadores del Estado y sujetos de derechos no implica indulgencia, impunidad ni relativización de responsabilidades. Implica exactamente lo contrario: ordenar democráticamente una función pública excepcional. Quienes ejercen autoridad estatal, portan armas, custodian personas, intervienen en conflictos y actúan en nombre de la comunidad deben estar sometidos a reglas claras, controles efectivos y deberes reforzados. Pero esos deberes no pueden sostenerse sobre derechos disminuidos.

No puede haber seguridad democrática cuando quienes la ejercen trabajan en condiciones de precariedad, silencio forzado, desgaste emocional, desprotección jurídica y abandono institucional. Una fuerza agotada, endeudada, maltratada o sin

canales de representación no fortalece al Estado: lo debilita desde adentro.

Cuidar a quienes cuidan no debilita a la comunidad. La fortalece.

Proteger al que protege es, en última instancia, protegernos como sociedad. Es garantizar que el uso de la fuerza pública esté respaldado por formación, derechos, salud laboral, representación, reglas claras y responsabilidades compartidas. Es reducir la informalidad, prevenir la violencia, ordenar el conflicto y fortalecer la legitimidad de las instituciones encargadas de una de las funciones más sensibles del Estado.

Si la seguridad es un bien público, quienes la ejercen no pueden ser tratados como recursos descartables ni como ciudadanos laborales de segunda clase.

De la sospecha a la reciprocidad

Este libro propuso una lectura crítica de un modelo estatal basado en la Doctrina de la Sospecha Permanente: una forma de gobierno que administra el conflicto desde la desconfianza, el control preventivo, la selectividad y el castigo anticipado. Ese modelo no solo afecta a la ciudadanía sometida a controles desiguales. También alcanza a los propios trabajadores policiales y penitenciarios, muchas veces vigilados para ser sancionados, pero no protegidos para cumplir mejor su función.

Frente a esa lógica, se planteó la necesidad de avanzar hacia una Doctrina de la Confianza Soberana, fundada en reglas

¿Quién protege al que protege?

claras, responsabilidad, diálogo, derechos y legitimidad democrática. La confianza no significa ingenuidad ni ausencia de control. Significa construir instituciones capaces de ordenar el conflicto sin negar derechos, ejercer autoridad sin arbitrariedad y exigir deberes sin abandonar a quienes deben cumplirlos.

En ese camino, el Principio de Reciprocidad Institucional ocupa un lugar central. Si el Estado exige obediencia, riesgo, disciplina, disponibilidad y responsabilidad agravada, debe garantizar condiciones dignas, salud laboral, defensa jurídica, representación colectiva, negociación, conciliación y protección frente a la arbitrariedad.

A mayores deberes, mayores deben ser también las garantías.

Esa es la medida ética, jurídica y política de una seguridad verdaderamente democrática.

El debate ya no puede seguir postergado

Nada de lo expuesto en estas páginas es completamente nuevo. Los problemas están a la vista, los diagnósticos existen, la conflictividad laboral policial y penitenciaria ha sido documentada, y las experiencias comparadas muestran caminos posibles. Lo que ha faltado, de manera persistente, es la decisión política de dar el debate en serio.

Postergar esta discusión no elimina los conflictos: los acumula. Negar derechos no produce orden: produce desgaste,

desconfianza y violencia. Silenciar reclamos no fortalece la autoridad: la vuelve más frágil. Restringir sin representar no regula: construye un falso orden.

Seguir administrando la seguridad desde la excepción permanente debilita a la democracia y fractura a la comunidad. Una sociedad que reclama seguridad no puede desentenderse de las condiciones bajo las cuales esa seguridad se produce. Y un Estado que exige sacrificios excepcionales no puede seguir reconociendo derechos disminuidos.

Desde la huelga policial de Rosario en 1918 hasta los debates legislativos de 2026, la Argentina recorrió más de un siglo discutiendo la misma pregunta bajo distintos disfraces. Durante buena parte de ese siglo, la discusión giró en torno a si un policía o un penitenciario podía siquiera ser considerado trabajador. Esa pregunta ya está saldada. Lo que queda pendiente, y es lo que verdaderamente se dirime hoy en cada mesa de diálogo, en cada proyecto legislativo y en cada consejo salarial, es cuánto poder de negociación se le permite ejercer como tal. Esa es, en el fondo, una disputa de poder, no una disputa conceptual — y reconocerlo así es el primer paso para dejar de simular un debate que la propia historia ya resolvió.

Este libro no pretende ofrecer respuestas cerradas ni modelos únicos. Pretende, más modestamente y más ambiciosamente a la vez, abrir un debate impostergable. Un debate que involucre al Estado, a las instituciones, a los trabajadores de la seguridad, a las organizaciones sociales, al

¿Quién protege al que protege?

mundo académico, a los poderes públicos y, sobre todo, a la ciudadanía.

Porque la seguridad pública no puede seguir siendo pensada como una política para especialistas ni como un asunto reservado a despachos, cúpulas o emergencias. Es una cuestión democrática de primer orden.

Una respuesta colectiva

La pregunta que da título a este libro sigue vigente y no admite evasivas:

¿Quién protege al que protege?

Responderla no es tarea de un sector ni de un gobierno en particular. Es una responsabilidad colectiva. Interpela al Estado, porque debe garantizar derechos y condiciones dignas. Interpela a la política, porque debe abandonar el cálculo corto y asumir reformas profundas. Interpela a las instituciones, porque deben democratizar sus prácticas internas. Interpela a la ciudadanía, porque no hay seguridad pública legítima sin comunidad comprometida. E interpela también a los propios trabajadores policiales y penitenciarios, llamados a construir formas responsables, transparentes y democráticas de representación.

La respuesta no puede ser el silencio.

No puede ser la sospecha.

No puede ser la precarización.

No puede ser la disciplina entendida como obediencia muda.

La respuesta debe ser una nueva arquitectura institucional basada en derechos, deberes, reciprocidad, control democrático, profesionalismo y confianza.

Proteger al que protege no es una consigna sectorial. Es una condición para protegernos mejor como comunidad. Es reconocer que la seguridad pública no se construye contra los trabajadores que la ejercen, sino con ellos, dentro de reglas democráticas y al servicio de la dignidad humana.

El cambio es necesario porque el modelo actual ha mostrado sus límites.

Y es impostergable porque cada día de demora profundiza la distancia entre el Estado, sus trabajadores y la comunidad que dice proteger.

Una democracia madura no debe temer a este debate. Debe asumirlo.

Porque solo cuando el Estado y la sociedad se animen a responder seriamente quién protege al que protege, será posible construir una seguridad pública verdaderamente democrática, humana y al servicio de la vida en comunidad.

Nota sobre el marco teórico

Cada una de las categorías que este libro fue desplegando capítulo a capítulo —la Doctrina de la Sospecha Permanente, la Teoría del Foco y la Vara, la Ciudadanía de Segunda Clase, el Principio de Reciprocidad Institucional y la Doctrina de la Confianza Soberana— no nació para este libro. Tampoco nació de una vez, como sistema cerrado, listo para aplicarse. Surgió, en cada caso, de la práctica: de conflictos concretos, de casos reales, de conversaciones con trabajadores y dirigentes, de expedientes judiciales y de años de observación del funcionamiento efectivo —no declamado— de las instituciones de seguridad argentinas.

La primera en formularse fue la **Doctrina de la Sospecha Permanente (DSP)**: la constatación de que el Estado no actúa solo frente al conflicto ya ocurrido, sino frente a la mera posibilidad de que el trabajador policial o penitenciario se organice. No es una estructura fija ni una política escrita en ningún reglamento: es una práctica que se ejerce, día a día, cada vez que la sospecha reemplaza a la evidencia como criterio de gobierno.

De esa misma observación, y como respuesta, surgió la **Doctrina de la Confianza Soberana (DCS)**: no una ingenuidad ni un programa que se decreta, sino la práctica alternativa —también sostenida, también ejercida activamente— de reconocer, integrar y confiar antes de sospechar. Si la sospecha se puede ejercer, también se puede dejar de ejercer.

Ahí está la salida política que este libro propone, no solo su diagnóstico.

Poco después se formuló la **Teoría del Foco y la Vara (FyV)**: el mecanismo concreto por el cual esa sospecha selecciona a quién observar con más intensidad y con qué severidad castigar. El foco ilumina; la vara mide. Ambas operaciones son decisiones, no accidentes del sistema.

Con el tiempo, estas categorías —pensadas primero como herramientas sueltas para interpretar experiencias puntuales— revelaron describir dimensiones de un mismo fenómeno. De esa articulación surgió la **Ciudadanía de Segunda Clase (CSC)**: ya no una práctica aislada, sino la condición estructural que resulta de sostener, durante años, deberes reforzados sin derechos equivalentes.

Más adelante se formuló el **Principio de Reciprocidad Institucional (PRI)**: el límite normativo que ordena todo lo anterior. Ningún deber reforzado es legítimo sin una protección y una compensación institucional equivalentes. Es la fórmula que este libro convirtió en programa concreto en el Capítulo 7, y que encuentra su desarrollo técnico completo en un trabajo separado del mismo autor, disponible en confianza soberana.ar.

Las experiencias argentinas posteriores a 2013 —los acuartelamientos, las protestas autoconvocadas, las mesas de diálogo creadas y luego desarticuladas que este libro documentó en el Capítulo 9— no originaron estas categorías. Pero sí permitieron someterlas a prueba empírica, y confirmaron lo que

la práctica ya intuía: que la ausencia de representación formal no elimina el conflicto, que la prohibición no impide la organización, y que la falta de institucionalización desplaza las tensiones hacia formas más inestables.

De esa verificación surgió la necesidad de un marco más amplio, capaz de integrar todas las categorías anteriores dentro de una teoría general sobre cómo el Estado administra —de manera nunca homogénea— la representación, la legitimidad y los derechos colectivos. Ese trabajo, actualmente en preparación, se titula *Teoría de la Representación Colectiva y Asimetría Estatal (TRCAE)*.

Quien haya llegado hasta esta página descubre, entonces, algo que el libro nunca explicitó antes: cada capítulo, cada categoría, cada caso documentado, formaba parte de un sistema teórico que ya existía, en construcción, antes de que este libro se escribiera. *¿Quién protege al que protege?* es su primera expresión pública y accesible. TRCAE será su desarrollo completo.

Cortar el nudo, conservar la esperanza

Este libro comenzó con la imagen de un nudo gordiano: un problema en apariencia imposible, una trama de intereses, costumbres, miedos y resignaciones que, con el paso del tiempo, termina pareciendo indestructible. Pero la historia enseña que no todos los nudos están hechos para ser desatados pacientemente. Algunos exigen decisión. Exigen comprender que, llegado cierto punto, seguir buscando una salida dentro de las mismas reglas que produjeron el problema sólo prolonga la impotencia.

Hay momentos en que es necesario cortar.

Cortar no significa destruir por destruir, ni reemplazar una injusticia por otra. Significa asumir que ciertas estructuras sólo cambian cuando alguien se atreve a cuestionar lo que otros consideran intocable. Significa abandonar la comodidad de la resignación y aceptar el riesgo de tomar una decisión cuando todavía no existe ninguna garantía de éxito.

Las grandes transformaciones rara vez comienzan cuando todo está dado. Comienzan cuando unos pocos deciden actuar antes de que exista certeza, consenso o reconocimiento. Antes de convertirse en derecho, toda conquista fue una pretensión incómoda. Antes de parecer posible, fue considerada ingenua. Antes de ser aceptada, fue resistida.

Por eso, a quienes lleguen hasta estas últimas páginas, la invitación no es solamente a comprender, sino también a decidir.

Si frente a ustedes aparece un nuevo nudo gordiano, no permitan que la complejidad se convierta en excusa para la inmovilidad. Estúdienlo, comprendan cómo fue construido, identifiquen quiénes se benefician de que permanezca intacto y, cuando llegue el momento, tengan el coraje de cortarlo.

Habrà derrotas, retrocesos y largos períodos en los que parecerá que nada cambia. Habrá quienes expliquen, con la autoridad de la costumbre, que aquello por lo que se lucha es imposible. Pero la historia de los derechos demuestra exactamente lo contrario: muchas de las conquistas que hoy parecen naturales comenzaron cuando alguien se negó a aceptar como definitivo aquello que todos los demás consideraban inevitable.

Por eso, aun en los momentos más difíciles, hay algo que no debe perderse: la esperanza. No una esperanza ingenua, pasiva o consoladora, sino esa forma activa de la esperanza que obliga a perseverar, a organizarse, a aprender de las derrotas y a volver a intentarlo.

Porque mientras exista alguien dispuesto a imaginar una realidad distinta, ningún nudo es completamente indestructible.

Y quizás ésa sea, finalmente, la tarea de quienes se atreven a enfrentar aquello que otros consideran imposible: reconocer el

¿Quién protege al que protege?

nudo, tomar la decisión, levantar la espada y conservar siempre la esperanza de que otro orden es posible.

Entonces, al final del camino, más allá de las victorias y las derrotas, tal vez podamos decir:

“He peleado la buena batalla, he acabado la carrera, he guardado la fe.” - 2 Timoteo 4:7

Bibliografía y fuentes consultadas

Seguridad pública, policía y democracia

Bayley, D. H. (1994). *Police for the future*. Oxford University Press.

Binder, A. M. (2004). *Policías y ladrones: La inseguridad en cuestión*. Capital Intelectual.

Bittner, E. (1990). *Aspects of police work*. Northeastern University Press.

Calandrón, S. (2014). *Género y sexualidad en la Policía Bonaerense*. UNSAM Edita.

Dammert, L. (2007). *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*. FLACSO.

Frederic, S. (2008). *Los usos de la fuerza pública: Debates sobre militares y policías en las ciencias sociales de la democracia*. Universidad Nacional de General Sarmiento / Biblioteca Nacional.

Frederic, S., Galvani, M., Garriga Zucal, J., & Renoldi, B. (Eds.). (2014). *De armas llevar: Estudios socioantropológicos sobre los quehaceres de policías y de las fuerzas de seguridad*. Universidad Nacional de La Plata.

Goldstein, H. (1990). *Problem-oriented policing*. Temple University Press.

Manning, P. K. (2010). *Democratic policing in a changing world*. Paradigm Publishers.

Monjardet, D. (2010). *Lo que hace la policía: Sociología de la fuerza pública*. Prometeo.

Reiner, R. (2010). *The politics of the police* (4.^a ed.). Oxford University Press.

Sáin, M. F. (2002). *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*. Fondo de Cultura Económica.

Sáin, M. F. (2008). *El Leviatán azul: Policía y política en la Argentina*. Siglo XXI Editores.

Skolnick, J. H. (1966). *Justice without trial: Law enforcement in democratic society*. Wiley.

Conflictividad laboral policial y representación colectiva

Adamini, M., & Galar, S. (2026). Dimensiones de la conflictividad laboral de las fuerzas policiales en Argentina (2006-2022). *e-l@tina. Revista Electrónica de Estudios Latinoamericanos*, 24(96). <https://doi.org/10.62174/24.11334>

Calandrón, S., Galar, S., & Da Silva Lorenz, M. (2020). El proceso de sindicalización de los gremios policiales en Uruguay. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 67, 175-194. <https://doi.org/10.17141/iconos.67.2020.3963>

Centro de Estudios Nueva Mayoría. (2013). *Relevamiento de huelgas y protestas policiales en la Argentina*. Buenos Aires.

Galar, S. (2018). Cuestionar el orden: Un análisis de los reclamos públicos de la familia policial en la provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires. *Trabajo y Sociedad*, 31, 125-140.

Galar, S. (2024). *Hacia una caracterización de instancias de negociación colectiva entre policías y gobiernos en la Argentina del siglo XXI* [Ponencia]. XII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina.

Galar, S. (2025). "El tema principal siempre es el salario": Demandas salariales en instancias colectivas institucionalizadas entre policías y gobiernos provinciales en la Argentina post-2001. *Estudios Sociales Contemporáneos*, 33, 1-21. <https://doi.org/10.48162/rev.48.099>

Rodríguez, F., & Sorbera, P. O. (2023-2024). Democracia, fuerzas de seguridad y gobernabilidad: Crisis y huelgas policiales en Córdoba en los años 1983, 2005 y 2013. *Raigal*, 10, 22-40.

Derecho del trabajo, sindicalización y derechos sociales

Ackerman, M. E. (Dir.). (2007). *Tratado de derecho del trabajo*. Rubinzal-Culzoni.

Capón Filas, R. (1998). *Derecho del trabajo*. Librería Editora Platense.

Capón Filas, R. (2003). *Derecho social*. Librería Editora Platense.

Etala, C. A. (2007). *Derecho colectivo del trabajo*. Astrea.

Grisolia, J. A. (2017). *Manual de derecho laboral*. Abeledo Perrot.

Lombardi, J. C. (s. f.). *Derechos laborales y sindicalización policial* [Manuscrito inédito].

Palomeque López, M. C., & Álvarez de la Rosa, M. (2017). *Derecho del trabajo*. Editorial Universitaria Ramón Areces.

Vázquez Vialard, A. (1999). *Derecho del trabajo y de la seguridad social*. Astrea.

Derechos humanos, Estado, ciudadanía y poder

Agamben, G. (2004). *Estado de excepción*. Adriana Hidalgo Editora.

Arendt, H. (2006). *Sobre la violencia*. Alianza Editorial.

Bobbio, N. (1991). *El tiempo de los derechos*. Sistema.

Bourdieu, P. (2002). *Razones prácticas: Sobre la teoría de la acción*. Anagrama.

Butler, J. (2006). *Vida precaria: El poder del duelo y la violencia*. Paidós.

Foucault, M. (2002). *Vigilar y castigar: Nacimiento de la prisión*. Siglo XXI Editores.

O'Donnell, G. (1993). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. *Desarrollo Económico*, 33(130), 163-184.

O'Donnell, G. (2004). *Contrapuntos: Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós.

Weber, M. (2002). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

Seguridad humana, salud laboral y prevención

Organización Mundial de la Salud. (2014). *Prevención del suicidio: Un imperativo global*. OMS.

Organización Mundial de la Salud & Organización Internacional del Trabajo. (2022). *Mental health at work: Policy brief*. OMS/OIT.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano 1994: Nuevas dimensiones de la seguridad humana*. PNUD.

Documentos institucionales, normas y estándares

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*.

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*.

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1979). *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*.

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1990). *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. Organización de los Estados Americanos.

Consejo de Europa. (2001). *Código Europeo de Ética de la Policía* (Recomendación Rec(2001)10 del Comité de Ministros a los Estados miembros).

Organización de los Estados Americanos. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*.

Organización de los Estados Americanos. (1988). *Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de*

derechos económicos, sociales y culturales "Protocolo de San Salvador".

Organización Internacional del Trabajo. (1948). *Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación* (núm. 87).

Organización Internacional del Trabajo. (1949). *Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva* (núm. 98).

Organización Internacional del Trabajo. (1978). *Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública* (núm. 151).

Organización Internacional del Trabajo. (1981). *Convenio sobre la negociación colectiva* (núm. 154).

Organización Internacional del Trabajo. (2018). *La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical* (6.^a ed.). Oficina Internacional del Trabajo.

Jurisprudencia y legislación nacional e internacional

Argentina. (1853/1994). *Constitución de la Nación Argentina*.

Argentina. (1953). *Ley N.º 14.250 de Convenciones Colectivas de Trabajo*. Boletín Oficial de la República Argentina.

Argentina. (1974). *Ley N.º 20.744 de Contrato de Trabajo*. Boletín Oficial de la República Argentina, 27 de septiembre de 1974.

Argentina. (1988). *Ley N.º 23.546 de Procedimiento para la Negociación Colectiva*. Boletín Oficial de la República Argentina.

Argentina. (1988). *Ley N.º 23.551 de Asociaciones Sindicales*. Boletín Oficial de la República Argentina.

Argentina. (1992). *Ley N.º 24.185 de Convenciones Colectivas de Trabajo para la Administración Pública Nacional*. Boletín Oficial de la República Argentina.

Argentina. (2004). *Ley N.º 25.877 de Ordenamiento del Régimen Laboral*. Boletín Oficial de la República Argentina.

Argentina. (2026). *Ley N.º 27.802 de Modernización Laboral*. Boletín Oficial de la República Argentina, 6 de marzo de 2026.

Chile. (2026). *Ley N.º 21.810: Modifica la Carta Fundamental para incorporar a Gendarmería de Chile dentro de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública*. Diario Oficial de la República de Chile, 16 de abril de 2026.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2001). *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá* (Sentencia de 2 de febrero de 2001).

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2005). *Caso Huilca Tecse vs. Perú* (Sentencia de 3 de marzo de 2005).

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). *Caso Lagos del Campo vs. Perú* (Sentencia de 31 de agosto de 2017).

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2017). *Sindicato Policial Buenos Aires c/ Ministerio de Trabajo s/ ley de asociaciones sindicales*. Fallos: 340:437.

Textos doctrinarios y referencias complementarias

Coelho, P. (2016). *Manual del guerrero de la luz*. Debolsillo.

Juan Pablo II. (1981). *Laborem exercens*. Librería Editrice Vaticana.

Perón, J. D. (1949). *La comunidad organizada*. Presidencia de la Nación.

Obras y trabajos del autor

Martínez, A. R. (2024). *Aportes de la sindicalización policial a la seguridad pública en Argentina (1918-2024)* [Trabajo Final de Grado, Licenciatura en Seguridad Pública y Ciudadana]. Universidad Nacional del Chaco Austral.

Martínez, A. R. (2025). *La Doctrina de la Sospecha Permanente* [Manuscrito inédito].

Martínez, A. R. (2026a). *Ciudadanía de Segunda Clase* [Manuscrito inédito].

Martínez, A. R. (2026b). *El Principio de Reciprocidad Institucional* [Manuscrito inédito].

Martínez, A. R. (2026c). *Gobernar mediante la sospecha* [Edición del autor].

Martínez, A. R. (2026d). Negación del derecho a huelga sin representación. *Zenodo*. <https://doi.org/10.5281/zenodo.18830154>

Martínez, A. R. (2026e). *Representación colectiva policial e institucionalización imperfecta en la Argentina post-2013: Diálogo institucional, conflictividad y estabilización democrática* [Manuscrito inédito].

Martínez, A. R. (en preparación). *Teoría de la Representación Colectiva y Asimetría Estatal*.

Se terminó de editar en Octubre de 2026
en Rosario - Santa Fe (Argentina)

EL DEBATE QUE NOS FALTA

¿Qué ocurre cuando el Estado deja de organizar la vida social y empieza a gobernar desde la sospecha?

¿Qué pasa cuando la seguridad deja de ser un bien público y se transforma en una herramienta de control selectivo?

¿Y qué democracia puede sostenerse cuando quienes tienen la tarea de proteger trabajan en condiciones de precariedad, silencio forzado y abandono institucional?

Este libro aborda un debate largamente postergado en la Argentina: el lugar de los trabajadores policiales y penitenciarios dentro de una seguridad pública democrática. Lejos de miradas corporativas o consignas simplistas, propone una reflexión profunda sobre cómo la negación de derechos laborales no solo vulnera la dignidad de quienes ejercen la fuerza del Estado, sino que impacta directamente en la legitimidad, la eficacia y la convivencia social.



A partir de categorías propias —como la Doctrina de la Sospecha Permanente, la Ciudadanía de Segunda Clase y la Doctrina de la Confianza Soberana— el autor analiza cómo la selectividad, el castigo anticipado y la desconfianza estructural se consolidaron como formas de gobierno. Frente a ese modelo, el libro recupera experiencias comparadas, estándares jurídicos y prácticas democráticas que demuestran que reconocer derechos, ordenar el conflicto y habilitar el diálogo no debilita la seguridad: la fortalece.

¿Quién protege al que protege? no ofrece respuestas cerradas ni soluciones mágicas. Invita a dar un debate incómodo pero imprescindible, que interpela al Estado, a las instituciones y a la ciudadanía.

Porque no hay seguridad democrática sin derechos, ni comunidad organizada sin un Estado que cuide a quienes tienen la tarea de cuidarnos.



Esta obra está bajo una
Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-
SinDerivadas 4.0 Internacional



ISBN 978-631-01-9110-2

