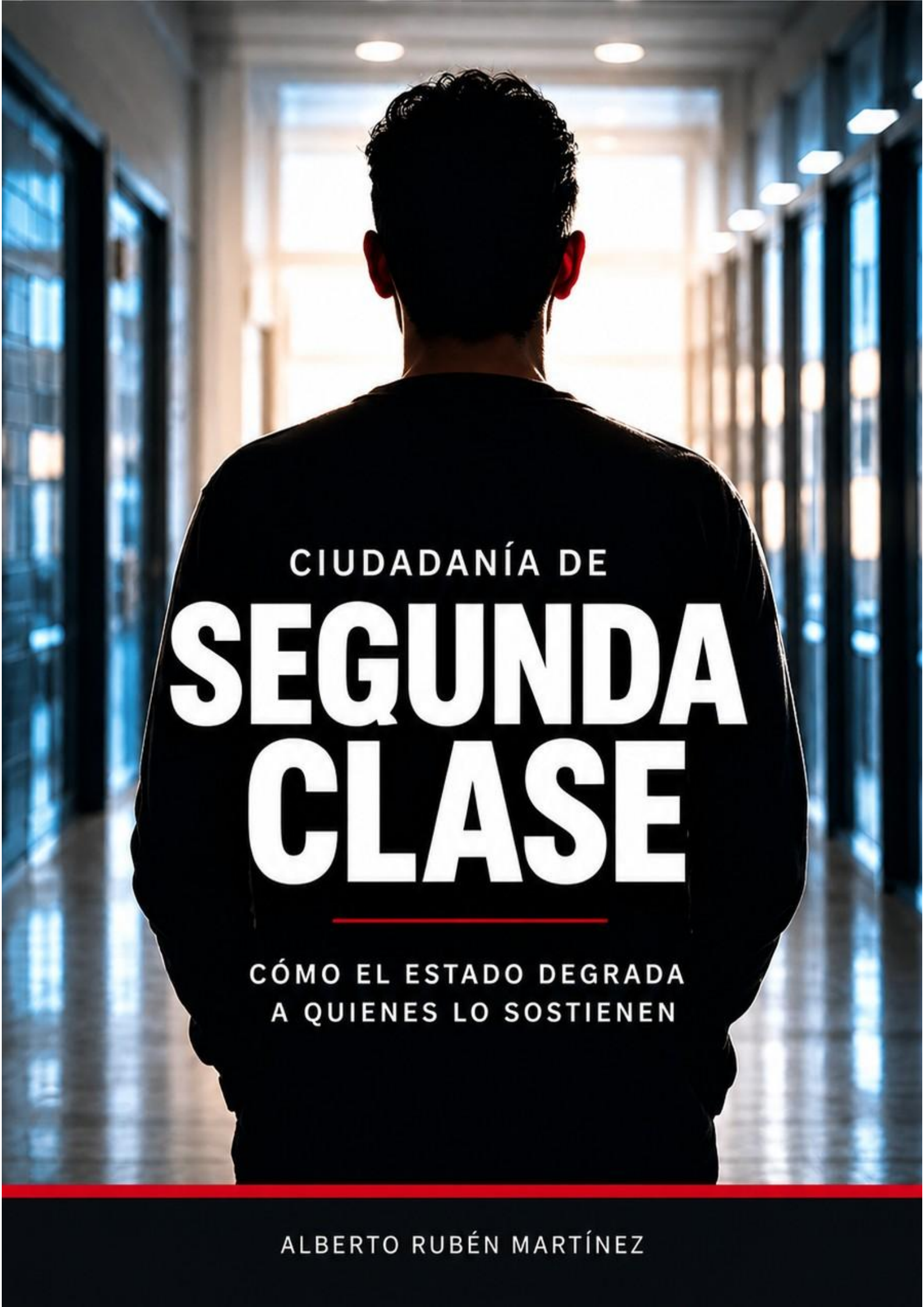

CIUDADANÍA DE
SEGUNDA CLASE
CÓMO EL ESTADO DEGRADA A QUIENES LO SOSTIENEN
ALBERTO RUBÉN MARTÍNEZ

Ciudadanía de Segunda Clase

Cómo el Estado degrada a quienes lo sostienen

ALBERTO RUBÉN MARTÍNEZ

GRUPO DE ESTUDIOS
CONFIANZA SOBERANA
(TEORÍA POLÍTICA EN DESARROLLO)

Edición del autor (2026)

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

Martínez, Alberto Rubén
Ciudadanía de segunda clase: como el Estado degrada a quienes lo sostienen / Alberto Rubén Martínez. - 1a ed. - Rosario : Alberto Rubén Martínez, 2026.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: online
ISBN 978-631-01-5310-0

1. Ciudadanía. 2. Democracia. 3. Promoción de los Derechos Humanos. I. Título.
CDD 323.6

Ciudadanía de Segunda Clase

© Alberto Rubén Martínez, 2026 - Primera Edición – Argentina
Primera edición – Argentina, 2026
ISBN 978-631-01-5310-0
DOI: https://doi.org/10.5281/zenodo.20470215

Repositorio: Zenodo (CERN Open Repository)
ORCID del autor: https://orcid.org/0009-0005-5935-879X

© Alberto Rubén Martínez, 2026
Depósito legal: conforme a la Ley 11.723

Todos los derechos reservados. Esta obra se encuentra protegida por la Ley 11.723 de Propiedad Intelectual de la República Argentina y los tratados internacionales vigentes en materia de derecho de autor. Se prohíbe su reproducción total o parcial con fines comerciales sin autorización expresa y por escrito del autor. Se autoriza la reproducción total o parcial con fines no comerciales, siempre que se mantenga la integridad del texto y se cite claramente el nombre del autor, el título completo y el año de edición.

Sitio oficial del libro: https://confianzasoberana.ar
Sitio del autor: https://tematicaseguridad.blogspot.com/

“El verdadero drama político no es la violencia, sino la negación de la vida compartida. Recuperar el “estar siendo” frente a la sospecha institucional es, en definitiva, volver a habitar el nosotros.”

– Inspirado en Rodolfo Kusch

RESUMEN

Este libro desarrolla el concepto de **Ciudadanía de Segunda Clase (CSC)** como categoría analítica para comprender formas degradadas de ciudadanía existentes en el interior del propio Estado democrático, particularmente en las fuerzas de seguridad y en el sistema penitenciario.

La tesis central sostiene que determinados trabajadores estatales pueden quedar sometidos, en los hechos, a restricciones persistentes de derechos fundamentales, voz colectiva, reconocimiento institucional y tutela efectiva, más allá de las exigencias funcionales razonables propias de sus tareas. Esa situación no responde solo a normas aisladas, sino a una lógica de conducción basada en la sospecha permanente, la discrecionalidad selectiva y la desigual distribución de garantías.

El caso **Adriana Sandra Rearte vs. Argentina**, admitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), constituye un ejemplo emblemático de este fenómeno. Allí se observa cómo la actividad sindical de una trabajadora policial pudo ser interpretada como amenaza institucional y sancionada mediante procedimientos incompatibles con los derechos de asociación, expresión e igualdad ante la ley.

Los efectos de este modelo exceden el plano laboral. La Ciudadanía de Segunda Clase produce enclaves autoritarios dentro del Estado, debilita la legitimidad democrática, deteriora la profesionalización institucional y favorece culturas organizacionales basadas en silencio, temor y encubrimiento.

La superación de este régimen no se reduce a ajustes parciales. Requiere control judicial efectivo, reconocimiento de derechos colectivos y una transformación de la lógica interna de conducción: sustituir la sospecha estructural por confianza verificable, y la obediencia acrítica por formas de autoridad compatibles con ciudadanía plena.

ABSTRACT

This book develops the concept of **Second-Class Citizenship (SCC)** as an analytical category for understanding degraded forms of citizenship that persist within the democratic state itself, particularly in police forces and penitentiary institutions.

Its central argument is that certain state workers may become subjected, in practice, to systematic restrictions on fundamental rights, collective voice, institutional recognition, and effective legal protection, beyond the reasonable functional limits associated with sensitive public duties. This condition is sustained not merely by isolated regulations, but by an internal logic of governance based on permanent suspicion, selective discretion, and unequal access to guarantees.

The case of **Adriana Sandra Rearte v. Argentina**, admitted by the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR), serves as an emblematic example of this phenomenon. It illustrates how the union activity of a police worker could be interpreted as an institutional threat and sanctioned through discretionary procedures incompatible with the rights to association, expression, and equality before the law.

The effects of this model go far beyond labor relations. Second-Class Citizenship creates authoritarian enclaves within the state, weakens democratic legitimacy, undermines institutional professionalism, and fosters organizational cultures structured around silence, fear, and concealment.

Overcoming this regime cannot be reduced to minor legal adjustments. It requires effective judicial oversight, recognition of collective rights, and a transformation of internal governing logic: replacing structural suspicion with verifiable trust, and uncritical obedience with forms of authority compatible with full citizenship.

PREFACIO
Veinte años ante una contradicción democrática

Este libro nace de una persistencia.

No de una moda intelectual ni de una curiosidad académica circunstancial. Nace de una pregunta que, con distintas formas, atravesó más de dos décadas de observación, militancia, debates públicos, conversaciones reservadas, conflictos abiertos y silencios reiterados.

¿Cómo puede una democracia exigir legalidad plena a determinadas instituciones del Estado mientras tolera, en su interior, formas degradadas de ciudadanía para quienes las integran?

Durante años esa contradicción apareció ante mis ojos de manera fragmentada.

A veces como reclamo salarial desoído.

A veces como sanción arbitraria normalizada.

A veces como imposibilidad de asociación legítima.

A veces como miedo a hablar.

A veces como carrera bloqueada por discrecionalidad.

A veces como conflicto súbito que sorprendía solo a quienes no querían ver lo que venía acumulándose desde mucho antes.

Cada episodio parecía aislado.

Pero con el tiempo resultó evidente que no lo era.

Había una regularidad detrás de los casos dispersos. Una lógica detrás de los hechos aparentemente inconexos. Un patrón detrás de lo que tantos preferían describir como excepción, exceso pasajero o simple problema administrativo.

Ese patrón es el que este libro intenta nombrar.

1. Una experiencia prolongada

Desde el año 2001 participé, acompañé y promoví discusiones vinculadas con la libertad sindical, la representación colectiva y los derechos ciudadanos de policías y penitenciarios. Lo hice desde convicciones políticas y sindicales claras, pero también desde una certeza que se fue afirmando con los años: la cuestión excedía largamente cualquier demanda sectorial.

No se trataba solo de salarios, escalafones o reglamentos.

Se trataba del modo en que el Estado organiza poder hacia adentro.

Y toda vez que el Estado organiza poder de forma desigual, arbitraria o silenciosa, no solo afecta a quienes lo padecen directamente. También se debilita a sí mismo.

Con el tiempo comprendí algo más.

Muchos debates públicos sobre seguridad discuten herramientas, presupuestos, delitos, estadísticas o coyunturas. Muy pocos se detienen a examinar las condiciones internas de ciudadanía bajo las cuales operan quienes deben sostener funciones sensibles.

Sin embargo, allí existe una clave decisiva.

2. El silencio como síntoma

La ausencia de discusión seria sobre este tema nunca fue casual.

Confluyen prejuicios distintos y, a veces, opuestos.

Para algunos, reconocer derechos internos parecería amenazar autoridad.

Para otros, cualquier problema de policías o penitenciarios sería moralmente irrelevante por la sola naturaleza de la función que cumplen.

Entre esas dos simplificaciones se consolidó una zona muda.

Y en esa zona muda prosperan las peores soluciones:

- arbitrariedad presentada como disciplina;
- silenciamiento presentado como orden;
- precariedad presentada como sacrificio natural;
- desigualdad presentada como necesidad funcional.

Durante años observé cómo muchas personas advertían el problema en privado y lo callaban en público. Lo comentaban en voz baja, pero evitaban nombrarlo de frente.

Ese silencio también merecía ser pensado.

Porque cuando una sociedad no encuentra lenguaje para describir una injusticia persistente, la injusticia gana tiempo.

3. Por qué escribir este libro

Escribir este libro fue una forma de intervenir en ese vacío.

No para ofrecer una verdad cerrada.

No para reclamar adhesiones automáticas.

No para idealizar instituciones complejas ni negar sus conflictos reales.

Fue, ante todo, un intento de volver inteligible una contradicción democrática.

Necesitábamos una categoría que permitiera reunir fenómenos dispersos bajo una comprensión común. Una herramienta conceptual capaz de mostrar que ciertos hechos repetidos no eran casualidad, sino estructura.

De allí surge la noción de **Ciudadanía de Segunda Clase**.

Con ella no se pretende insultar ni dramatizar.

Se busca describir situaciones en las que ciudadanos formalmente reconocidos ven restringido de manera persistente el ejercicio efectivo de derechos, voz, organización o reconocimiento por razón de su inserción institucional, más allá de límites funcionales razonables.

Nombrar no resuelve.

Pero permite ver.

Y ver con claridad es el comienzo de toda transformación seria.

4. Ni complacencia ni hostilidad

A lo largo de estas páginas el lector no encontrará complacencia corporativa ni hostilidad automática.

Ambas posiciones resultan intelectualmente pobres.

Las instituciones de seguridad y penitenciarias cumplen funciones delicadas. Pueden contener tradiciones valiosas, vocaciones genuinas y tareas indispensables. También pueden reproducir abusos, inercias autoritarias y desigualdades persistentes.

Pensarlas exige escapar tanto de la romantización como de la demonización.

El propósito de este libro es más exigente:

comprender cómo se articulan autoridad, ciudadanía, organización y democracia dentro del propio Estado.

5. Una deuda democrática

Con los años llegué a una convicción sencilla.

La democracia no se mide solo por elecciones limpias, división de poderes o libertad de prensa —aunque todo ello sea esencial—. También se mide por la forma concreta en que trata a quienes integran sus propias instituciones.

Si en ese interior subsisten zonas estables de ciudadanía restringida, la igualdad democrática permanece incompleta.

Por eso este tema no pertenece únicamente a policías o penitenciarios.

Pertenece al debate sobre la calidad del Estado argentino.

6. Lo que sigue

Las páginas que siguen combinan teoría política, análisis institucional, antecedentes históricos, evidencia empírica y propuestas de transformación.

No ofrecen recetas mágicas.

Intentan algo más útil:

ordenar preguntas, precisar conceptos y abrir una discusión que durante demasiado tiempo fue postergada.

Quien espere respuestas simples quizá se decepcione.

Quien acepte pensar una contradicción difícil encontrará aquí una invitación al debate.

7. Gratitud y responsabilidad

Ningún libro de esta naturaleza se escribe en soledad.

Detrás de estas ideas hay años de conversaciones, desacuerdos, aprendizajes y experiencias compartidas con muchas personas que, desde distintos lugares, se negaron a aceptar como natural lo que solo era costumbre.

A todas ellas les debo más de lo que estas páginas pueden reconocer.

Los errores, por supuesto, me pertenecen por completo.

8. Para empezar

Si la Ciudadanía de Segunda Clase fue históricamente construida, también puede ser históricamente superada.

No por inercia.

No por retórica.

No por maquillaje administrativo.

Por decisión política, inteligencia institucional y voluntad democrática.

Con esa convicción se ofrece este libro al lector.

ÍNDICE

RESUMEN.....7
ABSTRACT.....8

PREFACIO

Veinte años ante una contradicción democrática.....9
1. Una experiencia prolongada.....9
2. El silencio como síntoma.....10
3. Por qué escribir este libro.....10
4. Ni complacencia ni hostilidad.....11
5. Una deuda democrática.....11
6. Lo que sigue.....12
7. Gratitud y responsabilidad.....12
8. Para empezar.....12

INTRODUCCIÓN

La democracia incompleta.....25
1. Nombrar lo que parecía disperso.....25
2. De qué hablamos cuando hablamos de ciudadanía.....26
3. Por qué policías y penitenciarios.....27
4. Ni apologética ni demonización.....27
5. Lo que la exclusión produce.....28
6. Más allá del reclamo sectorial.....28
7. Un tema argentino y universal.....28
8. Cómo está organizado este libro.....29
Parte I: Fundamentos.....29
Parte II: Evidencia empírica.....29
Parte III: Transformación.....29
9. Una aclaración necesaria.....29
10. Una experiencia de fondo.....30
11. El desafío intelectual y político.....30
12. Una convicción final para empezar.....30

PARTE I
La desigualdad puertas adentro

INTRODUCCIÓN.....33
Introducción a la Primera Parte.....37

CAPÍTULO 1
No es anomalía: es estructura La desigualdad puertas adentro

1. Una desigualdad producida desde adentro....39
2. Nombrar la estructura....40
3. No es consigna: es diagnóstico....40
4. Dónde aparece con mayor nitidez....40
5. Lo que esta categoría permite ver....41
6. Objeciones previsibles....41
7. Una pregunta sobre la democracia....41
8. Lo que sigue....42

CAPÍTULO 2
Un modelo en tensión
Funcionamiento y límites de la Ciudadanía de Segunda Clase

1. Del concepto al mecanismo....43
2. Tres mecanismos recurrentes....43
a. Sospecha permanente....43
b. Lealtad vertical asimétrica....44
c. Aplicación selectiva de reglas....44
3. La combinación produce algo distinto....44
4. Por qué muchas veces parece razonable....44
5. Lo que el modelo obtiene....45
6. Lo que el modelo destruye....45
7. El conflicto desplazado....45
8. Variaciones del modelo....45
9. El límite interno....46
10. Lo que sigue....46

CAPÍTULO 3
La democracia que mira hacia afuera
Fundamentos políticos de la Ciudadanía de Segunda Clase

1. Una pregunta incómoda....47
2. La doble vida de la igualdad....47
3. El argumento de la necesidad....48
4. Democracia formal y democracia interna....48
5. El costo político de la fragmentación....48
6. La ciudadanía del funcionario obediente....49
7. Gobernar no es solo mandar....49
8. El límite de la democracia sin comunidad....49
9. Una pregunta sobre el futuro....49
10. Lo que sigue....50

CAPÍTULO 4
La economía de la obediencia Cómo se sostiene materialmente la Ciudadanía de Segunda Clase

1. El poder también se paga....51
2. El salario como dispositivo de disciplina....51
3. La discrecionalidad como forma de mando....52
4. Endeudamiento y dependencia....52
5. Carrera o alineamiento....52
6. El precio de disentir....53
7. Cuando el conflicto estalla....53
8. La falsa austeridad....53
9. Ciudadanía y autonomía material....54

CAPÍTULO 5
La maquinaria cotidiana del mando
Cómo opera la Ciudadanía de Segunda Clase

1. Del concepto a la rutina....55
2. La sospecha como atmósfera....55
3. El favor como lenguaje del poder....56
4. La regla imprevisible....56
5. Cómo se aprende a callar....57
6. La costumbre de obedecer....57
7. El desgaste invisible....57
8. Cuando la rutina se rompe....58
9. Lo invisible que gobierna....58

CAPÍTULO 6
Cuando ejercer derechos se vuelve falta
El caso Rearte como ventana a la Ciudadanía de Segunda Clase

1. Un caso que deja ver el sistema....59
2. Cuando citar la Constitución incomoda....59
3. De un derecho a una amenaza....60
4. El marco que organiza el silencio....60
5. La respuesta judicial interna....61
6. Cuando interviene otra mirada....61
7. La ruptura de la reciprocidad....62
8. La Ciudadanía de Segunda Clase en acto....62
9. Más allá de Rearte....62
10. Del expediente al modelo....63

CAPÍTULO 7
Los efectos de la exclusión
Cómo transforma a las personas la Ciudadanía de Segunda Clase

1. Más allá de los derechos....65
2. Pertenecer bajo condición....65
3. La doble vida del agente estatal....66

4. Cuando la comunidad se vuelve riesgosa....66
5. Lo que la institución enseña....66
6. El desgaste invisible....67
7. La democracia incoherente....67
8. La agencia persiste....68
9. Qué deja este modelo....68

CAPÍTULO 8
Función, riesgo y garantías
La defensa insuficiente y otra forma de Ciudadanía de Segunda Clase

1. Una desigualdad menos visible....69
2. La singularidad de la función policial....69
3. El riesgo que rara vez se piensa completo....70
4. Garantías formales y garantías reales....70
5. La defensa posible y sus límites....70
6. La defensa inadecuada como forma de indefensión....71
7. La desproporción funcional de garantías....71
8. Efectos sobre la institución....72
9. Función sin reciprocidad....72
10. Hacia un principio de proporcionalidad funcional....73
11. Entre la acción y el juicio....73

CIERRE DE LA PARTE I....75
Nombrar el problema....75
La Ciudadanía de Segunda Clase como categoría política....75
1. De la excepción al patrón....75
2. Más que derechos restringidos....76
3. Una cuestión democrática....76
4. Casos que iluminan la estructura....76
5. Lo que esta parte deja abierto....77
6. Hacia la Parte II....77

PARTE II
Anatomía del daño y posibilidad de transformación
Introducción a la Segunda Parte

CAPÍTULO 9
Cuando la desigualdad se acumula
Ciudadanía degradada y trayectorias condicionadas

1. El tiempo como dimensión del poder....83
2. Trayectorias bajo techo bajo....83
3. El salario que nunca alcanza del todo....84
4. Fatiga institucional....84
5. La desigualdad familiarizada....85

6. Generaciones institucionales....85
7. Lo que parece elección y muchas veces es adaptación....86
8. Cuando la acumulación estalla....86
9. Una política del largo plazo....87
10. Lo que sigue....87

CAPÍTULO 10
Cómo se vacía una institución por dentro
Costos ocultos de la Ciudadanía de Segunda Clase

1. El problema de confundir funcionamiento con salud....89
2. Cuando se pierde la iniciativa....89
3. Cuando el mérito deja de importar....90
4. La fuga silenciosa....90
5. El conocimiento que no circula....91
6. Autoridad cara, legitimidad barata....92
7. Cuando el deterioro sale a la calle....92
8. El error de culpar solo a las personas....92
9. Instituciones cansadas....93
10. Lo que sigue....93

CAPÍTULO 11
Señales de una institución degradada
Indicadores tempranos del problema

1. El problema de llegar tarde....95
2. Lo visible y lo importante....95
3. Señales en la vida interna....96
a. Desconfianza generalizada....96
b. Iniciativa retraída....96
c. Justicia interna desacreditada....96
d. Fatiga moral....96
4. Señales en los números....96
5. Señales en el vínculo con la sociedad....97
6. La protesta como síntoma, no como causa....97
7. Lo que una institución deja de decir....98
8. Medir comunidad, no solo control....98
9. Diagnóstico o negación....99
10. Lo que sigue....99

CAPÍTULO 12
Democracia hacia adentro
El Estado como examen de sí mismo

1. Una pregunta olvidada....101
2. La doble medida republicana....101

3. El Estado como escuela política....102
4. Democracia formal y democracia vivida....102
5. Autoridad sin legitimidad....102
6. Ciudadanos que sostienen el Estado....103
7. El costo político de la fragmentación....103
8. La comunidad como condición democrática....103
9. El Estado sometido a su propia prueba....104
10. Lo que sigue....104

CAPÍTULO 13
Organizar para democratizar
Representación colectiva y límites al mando arbitrario

1. El conflicto no desaparece por prohibirlo....105
2. La voz fragmentada....105
3. Qué produce la representación colectiva....106
4. Autoridad y contrapoder....106
5. El argumento del caos....107
6. Del favor al derecho....107
7. Comunidad organizada y conducción democrática....107
8. Riesgos reales....108
9. Lo que cambia cuando alguien representa....108
10. Lo que sigue....108

CAPÍTULO 14
Cuando la comunidad resiste Microrresistencias, solidaridad y reserva moral

1. El error de imaginar dominación total....109
2. Qué son las microrresistencias....109
3. Solidaridad bajo presión....110
4. El saber que circula por abajo....110
5. La dignidad silenciosa....111
6. Límites de la resistencia dispersa....111
7. Por qué importan políticamente....112
8. Lo que el poder teme....112
9. De la ayuda a la organización....113
10. Lo que sigue....113

CIERRE DE LA PARTE II....115

Gobernar fragmentando La Ciudadanía de Segunda Clase como régimen de conducción 115
1. Más que disciplina: fragmentación administrada....115
2. No son fallas externas. Son piezas internas....116
3. El límite del modelo....116
4. Lo que esta parte deja demostrado....117
5. Cambio de plano....117

6. Hacia la Parte III.....117

PARTE III
HACIA UN NUEVO PARADIGMA
Transformar sin desarmar

Introducción a la Tercera Parte.....121
1. Reformar y transformar.....121
2. La comunidad no parte de cero.....122
3. Disputar la conducción.....122
4. Una necesidad práctica.....122
5. Qué buscarán los capítulos que siguen.....123
6. Horizonte.....123
7. Apertura.....124

CAPÍTULO 16
La conducción comunitaria de la seguridad pública
Gobernar con organización y no con fragmentación

1. Conducir no es solo mandar.....125
2. El costo oculto de gobernar fragmentando.....125
3. La comunidad como recurso de Estado.....126
4. Seguridad pública no es guerra interna.....126
5. Jerarquía sí, arbitrariedad no.....126
6. Escuchar también es gobernar.....127
7. Profesionalismo con pertenencia.....127
8. Conducir es también cuidar.....127
9. Del control a la capacidad.....128
10. Lo que sigue.....128

CAPÍTULO 17
Cómo se conduce la transformación
Cambiar estructuras sin destruir capacidades

1. Cambiar no es anunciar.....129
2. Toda estructura resiste.....129
3. El falso dilema entre autoridad y cambio.....130
4. La secuencia importa.....130
5. El valor de las primeras señales.....130
6. No humillar la historia institucional.....131
7. Ningún cambio se hace solo.....131
8. El tiempo como herramienta de poder.....131
9. Por qué fracasan tantas reformas.....131
10. Transformar sin destruir.....132
11. Lo que sigue.....132

CAPÍTULO 18
La técnica no es neutra
Cuando los procedimientos también ejercen poder

1. El prestigio de lo técnico....133
2. Lo que decide un formulario....133
3. Neutralidad aparente, efectos desiguales....134
4. La tecnocracia como despolitización....134
5. Tecnología y vigilancia....134
6. Escalafones, concursos y mérito....135
7. Técnica democrática....135
8. El saber de la experiencia....136
9. La Ciudadanía de Segunda Clase también se diseña....136
10. Lo que sigue....136

CAPÍTULO 19
La conducción como problema estratégico
Quién organiza el poder y para qué horizonte

1. Estrategia no es improvisación....137
2. El corto plazo como trampa....137
3. Conducir personas, no solo estructuras....138
4. El error de mandar más cuando se conduce peor....138
5. La conducción produce clima histórico....138
6. Cuadros medios: el terreno decisivo....139
7. Legitimidad como recurso de poder....139
8. El horizonte importa....139
9. Seguridad pública y razón estratégica....139
10. La Ciudadanía de Segunda Clase como mala estrategia....140
11. Lo que sigue....140

CAPÍTULO 20
Cuando la transformación se vuelve posible
Crisis, oportunidad y decisión política

1. El mito de la reforma permanente....141
2. Cuando el viejo equilibrio se agota....141
3. La crisis no garantiza mejora....141
4. Ventanas de transformación....142
5. Preparar antes de que llegue el momento....142
6. El papel de las minorías persistentes....142
7. Lo nuevo debe parecer posible....143
8. Cambiar sin humillar ni vengarse....143
9. La paciencia estratégica....143
10. Cuando la transformación no llega....144
11. Lo que sigue....144

CAPÍTULO 21
Objeciones fuertes a la comunidad organizada
Críticas necesarias y respuestas posibles

1. La objeción del desorden....145
2. La objeción corporativa....145
3. La objeción política....146
4. La objeción operativa....146
5. La objeción cultural....147
6. La objeción del mérito....147
7. La objeción del realismo resignado....147
8. Qué enseñan estas objeciones....148
9. La prueba comparativa....148
10. El miedo como argumento final....148
11. Lo que sigue....149

CAPÍTULO 22
Epílogo
La transformación necesaria
Hacia una ciudadanía plena dentro del Estado

1. Cambios parciales no alcanzan....151
2. Transformar no es lo mismo que reformar....152
3. Más allá de la queja....152
4. Ciudadanía plena y función pública....152
5. Otra idea de autoridad....153
6. Comunidad como capacidad estatal....153
7. Una decisión política....153
8. El sentido más amplio....154
9. Lo que permanece abierto....154
10. Una convicción final....154
11. Cierre....155

FIN DE LA PARTE III....157
De la crítica a la construcción....157
1. Lo recorrido....157
2. El verdadero debate....157
3. Transformar sin debilitar....157
4. Una tarea histórica....158
5. Lo que sigue....158
6. Última palabra antes de los anexos....158

CONCLUSIÓN GENERAL
La democracia hacia adentro

1. Lo que este libro sostuvo....161

2. Más que una cuestión sectorial....161
3. El precio de la naturalización....162
4. Autoridad o legitimidad: un falso dilema....162
5. Transformar no es ajustar....162
6. Una democracia madura....163
7. Lo que queda abierto....163
8. Una convicción final....164
9. Última palabra....164

ANEXO A
Cómo se construyó este trabajo
Investigación-acción y conocimiento para la transformación institucional

A.1. Una lógica de trabajo....165
A.2. Fuentes utilizadas....165
Casos significativos....166
A.3. Estrategia analítica....166
A.4. Rigor y validez....166
A.5. Posición y ética....167
A.6. Anclaje empírico mínimo....167
A.7. Coherencia con el objeto estudiado....168
A.8. Cierre....168

ANEXO B
Glosario conceptual Categorías analíticas del libro

B.1. Conceptos centrales....169
B.2. Mecanismos del régimen CSC....169
B.3. Dinámicas emergentes....170
B.4. Categorías para pensar subjetividad y poder....170
B.5. Categorías propositivas....170
B.6. Cierre....171

ANEXO C
Cuadros de síntesis para el análisis y la transformación

Cierre....175

ANEXO D
Orientaciones para conducir una transición hacia una seguridad comunitaria e intercultural

Poder, territorio y transformación institucional....177
D.1. El punto de partida....177
D.2. Ningún territorio es idéntico....177
D.3. Empezar por experiencias reales....178

D.4. Sin reglas no hay confianza....178
D.5. Formación recíproca....178
D.6. Evaluar sin burocratizar....179
D.7. La cuestión jurídica plural....179
D.8. Resistencias inevitables....179
D.9. Los cambios invisibles....180
D.10. Cierre....180

ANEXO E
Integración conceptual del sistema Racionalidades, mecanismos y alternativas de conducción

I. Un sistema de niveles....181
II. Cómo se produce el régimen....181
III. Cómo pensar la alternativa....182
IV. Dos planos que conviene no confundir....182
V. Coherencia interna del modelo....183
VI. Alcance y límites....183
VII. Diálogos teóricos....183
VIII. Cierre....184

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fuentes jurídicas, teoría política, estudios críticos y antecedentes para una teoría de la Ciudadanía de Segunda Clase....185

I. FUENTES JURÍDICAS Y DOCUMENTALES FUNDACIONALES....185

II. TEORÍA POLÍTICA, ESTADO Y CIUDADANÍA....185

III. PODER, DISCIPLINA, BIOPOLÍTICA Y VIOLENCIA....186

IV. RESISTENCIA, SUBJETIVIDAD Y SABERES SUBALTERNOS....186

V. ESTUDIOS CRÍTICOS SOBRE POLICÍA, CASTIGO Y SEGURIDAD....186

VI. COLONIALIDAD, DECOLONIALIDAD E INTERCULTURALIDAD....186

VII. CONDUCCIÓN POLÍTICA, ORGANIZACIÓN Y COMUNIDAD....187

VIII. JUSTICIA TRANSFORMATIVA Y HORIZONTES ALTERNATIVOS....187

IX. EXPERIENCIAS COMPARADAS DE SEGURIDAD COMUNITARIA Y PLURALISMO JURÍDICO....187
X. TRABAJOS PREVIOS DEL AUTOR....187

INTRODUCCIÓN
La democracia incompleta

Hay problemas públicos que permanecen invisibles no porque carezcan de importancia, sino porque durante demasiado tiempo fueron naturalizados. Se integran al paisaje institucional, se vuelven costumbre administrativa y dejan de provocar preguntas. Lo excepcional se transforma en rutina. Lo discutible se presenta como obvio. Lo históricamente construido empieza a parecer natural.

La situación jurídica, política e institucional de policías y penitenciarios en la Argentina pertenece, en buena medida, a esa clase de problemas.

Durante décadas, millones de ciudadanos observaron a las fuerzas de seguridad desde una mirada parcial: como aparato estatal, como instrumento de coerción, como actor político ocasional o como objeto de críticas recurrentes. Menos frecuente fue considerarlas desde otra dimensión igualmente decisiva: la condición ciudadana de quienes integran esas instituciones.

Esa omisión no es menor.

Porque cuando un Estado restringe de manera persistente derechos, voz, organización y reconocimiento de una parte de sus propios integrantes, no solo afecta a esas personas. También revela algo acerca de sí mismo. Muestra cómo entiende la autoridad, cómo administra la igualdad y hasta dónde está dispuesto a extender en la práctica los principios que proclama en el discurso.

Este libro parte de esa pregunta.

¿Puede una democracia considerarse plenamente madura cuando conserva en su interior espacios donde la ciudadanía aparece reducida, condicionada o degradada?

La respuesta que aquí se propone es incómoda pero necesaria: no del todo.

1. Nombrar lo que parecía disperso

Uno de los obstáculos centrales para pensar este tema ha sido la fragmentación de sus manifestaciones.

Un conflicto salarial en una provincia.

Una sanción arbitraria en otra jurisdicción.

Prohibiciones de organización colectiva.

Carreras cerradas por discrecionalidad.

Judicialización creciente.

Silencios forzados.

Malestar extendido sin canales legítimos de expresión.

Crisis periódicas que sorprenden solo a quienes no quisieron ver.

Cada episodio suele analizarse como caso aislado. Como anomalía puntual. Como exceso corregible. Como problema de gestión local.

Sin embargo, cuando hechos semejantes se repiten bajo formas distintas y a lo largo del tiempo, dejan de ser accidentes. Empiezan a revelar estructura.

Para nombrar esa estructura se propone en estas páginas una categoría: **Ciudadanía de Segunda Clase**.

No se trata de una consigna. Se trata de una herramienta analítica.

Designa situaciones en las que personas formalmente reconocidas como ciudadanos ven restringido de manera persistente el ejercicio efectivo de derechos básicos por razón de su inserción institucional, especialmente cuando tales restricciones exceden necesidades funcionales razonables y se convierten en un modo estable de conducción.

La expresión puede resultar dura.

La realidad que busca describir lo es más.

2. De qué hablamos cuando hablamos de ciudadanía

La ciudadanía no se agota en votar periódicamente ni en poseer documentos válidos. Supone pertenencia política, igual consideración jurídica y posibilidad real de ejercer derechos dentro de un orden común.

Toda democracia convive con restricciones legítimas derivadas de funciones específicas. Quien ejerce magistratura, integra fuerzas armadas o cumple tareas sensibles asume deberes especiales. Nada de ello resulta extraño.

El problema comienza cuando las limitaciones necesarias se expanden más allá de lo razonable y se transforman en condición permanente de inferioridad cívica.

Allí ya no hablamos de regulación funcional.

Hablamos de desigualdad institucionalizada.

La diferencia es crucial.

Una sociedad democrática puede exigir responsabilidades intensas a determinados cuerpos estatales. Lo que no debería hacer es convertir esas exigencias en excusa para negar voz, organización, previsibilidad o dignidad ciudadana básica.

3. Por qué policías y penitenciarios

Algunos lectores podrían formular una objeción inmediata: **¿por qué concentrarse en policías y penitenciarios, sectores que además detentan poder estatal relevante?**

Precisamente por eso.

Las instituciones encargadas de coerción legal ocupan un lugar singular en cualquier república. Administran fuerza legítima, custodian libertad ajena, intervienen en conflictos extremos y representan al Estado en escenarios críticos. Su calidad profesional e institucional impacta sobre toda la sociedad.

Ignorar las condiciones internas en que operan equivale a desentenderse de una parte central del funcionamiento estatal.

Además, existe una paradoja democrática evidente.

Se exige a estas instituciones respeto por la ley, autocontrol, profesionalismo y apego a valores republicanos, mientras muchas veces se las gobierna internamente mediante arbitrariedad, silenciamiento o precariedad organizacional.

Se les pide hacia afuera lo que no siempre se practica hacia adentro.

Toda contradicción prolongada tiene costos.

4. Ni apologética ni demonización

Este libro no fue escrito para idealizar corporaciones estatales ni para absolver abusos reales cometidos por integrantes de fuerzas de seguridad. Tampoco fue concebido para alimentar hostilidades fáciles o discursos de sospecha automática.

Ambas posiciones impiden pensar.

La apologética niega problemas estructurales.

La demonización también los niega, porque reemplaza análisis por prejuicio.

Aquí se adopta otro enfoque.

Considerar a policías y penitenciarios como trabajadores estatales sometidos a responsabilidades excepcionales, insertos en instituciones jerárquicas, atravesados por tensiones políticas y merecedores —como cualquier ciudadano— de examen crítico y reconocimiento democrático.

Ni héroes abstractos.

Ni enemigos esenciales.

Ni excepción antropológica.

Ciudadanos dentro del Estado.

5. Lo que la exclusión produce

Cuando se restringen derechos colectivos, se administran carreras mediante discrecionalidad o se bloquean canales legítimos de voz, el daño no se limita al plano individual.

También aparecen efectos organizacionales previsibles:

- desconfianza interna;
- obediencia mínima sin compromiso;
- rumor en lugar de información franca;
- litigiosidad creciente;
- fuga de capacidades valiosas;
- cinismo profesional;
- crisis periódicas que irrumpen sin mediaciones previas;
- deterioro de legitimidad pública.

En otras palabras:

la exclusión no fortalece necesariamente autoridad.

Muchas veces debilita capacidad estatal.

Esta idea recorre todo el libro.

6. Más allá del reclamo sectorial

Sería fácil reducir estas páginas a un planteo corporativo o a una agenda sectorial. Sería también equivocado.

Lo que aquí se discute excede largamente a un gremio, una fuerza o una coyuntura salarial.

Se discute si la democracia argentina está dispuesta a mirarse también puertas adentro.

Se discute si la igualdad jurídica rige plenamente en el interior de sus aparatos coercitivos.

Se discute si puede construirse seguridad pública moderna sobre bases organizacionales degradadas.

Se discute, en definitiva, qué tipo de Estado se quiere consolidar.

7. Un tema argentino y universal

Aunque este libro dialoga con experiencias nacionales concretas, la cuestión no es exclusivamente argentina.

En distintos países existen debates sobre:

- sindicalización policial;

- representación profesional;
- control civil;
- bienestar psíquico en fuerzas exigidas;
- límites de la disciplina;
- profesionalización real;
- accountability democrática interna y externa.

La tensión entre autoridad funcional y ciudadanía de quienes ejercen funciones sensibles es universal.

Lo singular en cada caso es cómo se resuelve.

8. Cómo está organizado este libro

La obra se divide en tres partes.

Parte I: Fundamentos

Desarrolla el concepto de Ciudadanía de Segunda Clase, reconstruye antecedentes históricos y examina sus dimensiones jurídicas, políticas y simbólicas.

Parte II: Evidencia empírica

Desciende al terreno de los hechos: conflictos, trayectorias institucionales, costos organizacionales, patrones repetidos y límites visibles del modelo vigente.

Parte III: Transformación

Explora una alternativa de conducción democrática capaz de fortalecer autoridad sin degradar ciudadanía. Allí se sostiene una distinción central de este libro:

reformar no es transformar.

Cambiar procedimientos puede ser útil.

Transformar exige alterar la lógica que produce desigualdad.

9. Una aclaración necesaria

El lector no encontrará aquí soluciones mágicas.

No existen.

Tampoco encontrará romanticismo organizacional ni promesas ingenuas de armonía permanente.

Toda institución compleja conoce conflicto, jerarquía, tensiones distributivas y decisiones difíciles.

La pregunta seria nunca es cómo eliminar esas tensiones.

Es cómo gobernarlas de manera justa, eficaz y compatible con principios democráticos.

10. Una experiencia de fondo

Este libro también nace de una experiencia histórica concreta: la persistente demanda por libertad sindical y ciudadanía plena para policías y penitenciarios, sostenida durante años por actores que muchas veces debieron enfrentar indiferencia, estigmatización o silencios convenientes.

Esa experiencia dejó una enseñanza decisiva.

Cuando una demanda justa tarda demasiado en ser escuchada, no necesariamente pierde razón.

Muchas veces revela que interpela intereses arraigados.

11. El desafío intelectual y político

Nombrar la Ciudadanía de Segunda Clase no resuelve el problema.

Pero vuelve más difícil negarlo.

Y eso ya importa.

Porque las sociedades cambian primero cuando encuentran palabras más precisas para describir aquello que antes soportaban confusamente.

Después viene lo demás: el debate público, la disputa política, la elaboración jurídica, la construcción institucional.

12. Una convicción final para empezar

La democracia no se mide solo por la limpieza de sus elecciones, la independencia de sus jueces o la libertad de su prensa.

También se mide por la forma en que trata, organiza y reconoce a quienes integran su propio Estado.

Si en ese interior persisten zonas estables de ciudadanía degradada, la igualdad democrática permanece inconclusa.

De eso trata este libro.

De una deuda.

Y de la posibilidad histórica de saldarla.

PARTE I
La desigualdad puertas adentro

INTRODUCCIÓN

No toda exclusión se presenta como ruptura abierta.

Algunas adoptan formas más discretas, más difíciles de señalar. No se anuncian como negación de derechos, pero operan como tales. No se declaran como desigualdad, pero producen efectos desiguales.

En esos casos, el problema no es solo lo que falta, sino lo que se vuelve incierto.

Derechos que existen en el plano formal, pero cuya vigencia depende de condiciones, interpretaciones o límites no siempre explícitos. La pertenencia deja de ser un dato estable. Se convierte en una situación condicionada.

Hay espacios donde esta experiencia se intensifica.

Lugares en los que el reconocimiento no está garantizado de antemano, sino atravesado por lógicas de control, sospecha o restricción preventiva. Entre ellos, uno resulta especialmente significativo: el interior del propio Estado.

Allí, donde debería afirmarse con mayor claridad el principio de igualdad jurídica, aparecen prácticas que lo tensionan. No de manera excepcional, sino como parte de funcionamientos regulares. No como simple desviación, sino como forma persistente.

Quienes habitan ese espacio no están fuera de la comunidad política. Sin embargo, su experiencia concreta de ciudadanía no siempre coincide con la que el discurso democrático promete.

Se abre así una distancia difícil de nombrar, pero constante en sus efectos: una forma de inclusión que no termina de ser plena.

Este libro propone una categoría para pensar ese fenómeno: **Ciudadanía de Segunda Clase**.

La expresión no busca dramatizar injusticias ni exagerar conflictos. Intenta describir una forma específica de desigualdad producida dentro de estructuras estatales donde ciertos trabajadores públicos conservan formalmente su ciudadanía general, pero ejercen derechos bajo condiciones más débiles, más riesgosas o más inciertas que el resto.

No se trata de un problema meramente jurídico.

También involucra relaciones de mando, culturas organizacionales, incentivos materiales, formas de disciplinamiento y experiencias subjetivas de pertenencia degradada.

Por eso esta obra no estudia solamente normas. Estudia vínculos entre autoridad y ciudadanía.

No analiza solo restricciones visibles. Examina también mecanismos cotidianos que vuelven natural lo discutible y normal lo desigual.

El foco principal estará puesto en instituciones estatales especialmente sensibles —como policías y servicios penitenciarios— porque allí estas tensiones aparecen con mayor nitidez. Sin embargo, la pregunta que organiza el libro es más amplia.

¿Qué revela una democracia sobre sí misma cuando exige igualdad hacia afuera, pero tolera ciudadanías disminuidas hacia adentro?

PARTE I
La desigualdad puertas adentro

Introducción a la Primera Parte

Ninguna desigualdad perdura mucho tiempo sin volverse costumbre. Y ninguna costumbre injusta puede transformarse si antes no se la nombra, se la comprende y se la piensa con claridad.

Toda investigación comienza con una dificultad elemental: muchas veces los problemas más profundos carecen de nombre.

Se los percibe en fragmentos. Aparecen como malestar difuso, conflictos periódicos, arbitrariedades conocidas por todos y explicadas por nadie. Se naturalizan. Se vuelven paisaje.

Eso ocurre con la situación de amplios sectores policiales y penitenciarios dentro del Estado argentino.

Durante décadas, distintos episodios revelaron tensiones persistentes: restricciones a la organización colectiva, disciplinamiento selectivo, precariedades salariales, judicialización creciente, temor a la expresión interna y crisis abruptas que parecían surgir de la nada.

Sin embargo, esos fenómenos rara vez fueron pensados como partes de un mismo problema.

La primera parte de este libro busca precisamente eso: dar unidad conceptual a lo que suele aparecer disperso.

Para ello se propone la categoría de **Ciudadanía de Segunda Clase**, entendida como una forma de restricción interna de derechos y garantías dentro de determinadas instituciones estatales, especialmente aquellas vinculadas al ejercicio de la coerción legítima.

No se trata de negar la importancia de la disciplina, la jerarquía o el control en organizaciones sensibles. Tampoco de romantizar conflictos internos.

Se trata de formular una pregunta más incómoda y más democrática:

¿qué ocurre cuando el propio Estado exige deberes extraordinarios mientras reconoce derechos limitados a quienes lo integran?

Los capítulos que componen esta parte desarrollan esa pregunta desde distintos ángulos.

Se definirá el concepto, se examinará su funcionamiento práctico, se explorarán sus implicancias políticas, sus bases materiales y sus efectos jurídicos.

El propósito no es construir una teoría abstracta desligada de la realidad.

Es disponer de herramientas para comprender mejor hechos concretos.

Porque cuando un problema permanece sin nombre, suele seguir intacto.

Y cuando finalmente se lo nombra, empieza a volverse discutible.

Los capítulos que siguen buscarán:

- definir la categoría Ciudadanía de Segunda Clase;
- distinguirla de conflictos aislados o meras anomalías;
- identificar sus mecanismos operativos;
- mostrar sus bases materiales y simbólicas;
- vincularla con la calidad democrática del Estado;
- ofrecer un marco para analizar casos concretos posteriores.

Si esta primera parte responde qué es la Ciudadanía de Segunda Clase y cómo opera, la segunda deberá enfrentar una exigencia mayor:

demostrar dónde aparece, cómo se reproduce y qué costos produce en la realidad.

CAPÍTULO 1
No es anomalía: es estructura
La desigualdad puertas adentro

"Una democracia revela su verdadera profundidad no solo por los derechos que proclama, sino por las desigualdades que tolera en su interior".

Las democracias suelen medirse por la amplitud de los derechos que reconocen. Mucho menos por los espacios donde esos mismos derechos se suspenden de hecho. Sin embargo, también allí —en las zonas menos visibles del Estado— se revela una parte sustancial de la verdadera calidad de un régimen político. Como recordó **Guillermo O'Donnell**, **la democracia no se agota en sus procedimientos electorales: también depende de la efectividad real de la ciudadanía**.

Toda comunidad política descansa sobre una promesa mínima de igualdad. No supone uniformidad social ni desaparición de conflictos, sino algo más elemental: que quienes integran una misma comunidad jurídica no deban habitar grados sustancialmente distintos de ciudadanía por decisión del propio Estado.

Esa promesa, sin embargo, convive con frecuencia con prácticas inversas. Existen personas obligadas a cumplir deberes plenos, sometidas a disciplina intensa, requeridas para funciones esenciales y expuestas a responsabilidades extraordinarias, que encuentran restringido —formal o materialmente— el ejercicio de derechos básicos que otros ciudadanos consideran ordinarios.

No siempre se trata de exclusiones abiertas. A menudo adopta formas más discretas: limitaciones asociativas, voz pública condicionada, representación débil, arbitrariedad disciplinaria, trayectorias profesionales dependientes de alineamientos internos o protección insuficiente frente a riesgos específicos.

Cuando esas restricciones dejan de ser episodios aislados y se transforman en un patrón persistente, estamos ante un problema político mayor.

1. Una desigualdad producida desde adentro

Las democracias modernas suelen pensarse a sí mismas como sistemas orientados a expandir ciudadanía. Y en buena medida lo son. Pero también pueden producir desigualdad desde su propio interior.

No necesariamente mediante la supresión general de derechos, sino a través de regímenes diferenciados aplicados a ciertos sectores estatales, especialmente allí donde se combinan jerarquía intensa, funciones sensibles y baja visibilidad pública.

La paradoja es evidente: **el mismo Estado que garantiza derechos hacia afuera puede degradarlos hacia adentro. No como excepción ocasional, sino como forma relativamente estable de organización.**

Por eso el problema no se agota en reclamos laborales, disputas administrativas o conflictos sectoriales. Lo que está en juego es la coherencia democrática del propio Estado.

2. Nombrar la estructura

Este libro propone una categoría para pensar ese fenómeno: **Ciudadanía de Segunda Clase**.

La expresión no describe una inferioridad jurídica formal equivalente a los antiguos regímenes censitarios, ni supone la pérdida total de ciudadanía política. Designa otra cosa: **una situación estructural en la que determinados grupos, aun siendo ciudadanos plenos en el plano constitucional abstracto, ejercen sus derechos de manera restringida, condicionada o degradada dentro de espacios institucionales decisivos de su vida social**.

En términos cercanos a **T. H. Marshall**, podría decirse que la ciudadanía permanece reconocida como estatus, pero pierde densidad en su ejercicio concreto. Sigue existiendo en los textos mientras retrocede en la experiencia.

3. No es consigna: es diagnóstico

Hablar de Ciudadanía de Segunda Clase no busca dramatizar injusticias ni fabricar una consigna. Busca describir una arquitectura institucional.

Es posible identificarla cuando convergen algunos rasgos persistentes:

- desigualdad sostenida en las capacidades reales de ejercer derechos;
- subordinación sin contrapesos equivalentes;
- canales débiles o riesgosos de representación;
- discrecionalidad elevada en decisiones que afectan trayectorias personales y profesionales;
- exigencias funcionales intensas sin reciprocidad suficiente;
- normalización cultural de ese desequilibrio.

Cada uno de estos elementos puede aparecer, en grados diversos, dentro de muchas organizaciones. Lo decisivo no es su existencia aislada, sino su combinación sistemática. Cuando se articulan de manera estable, producen una forma específica de ciudadanía degradada.

4. Dónde aparece con mayor nitidez

Aunque la categoría puede iluminar otros ámbitos, este trabajo se concentra especialmente en instituciones estatales de seguridad y coerción: policías, servicios penitenciarios y estructuras afines.

No por casualidad. Allí suelen concentrarse varias condiciones críticas: mando jerárquico fuerte, disciplina intensiva, restricciones históricas de organización, alta exposición al riesgo, control político intermitente y baja deliberación interna.

En otras palabras: allí donde el Estado exige más intensamente, también pueden verse con mayor claridad sus desigualdades internas.

Eso convierte a estos espacios en laboratorios privilegiados para observar el problema. Lo que allí aparece de manera intensa, en otros sectores puede presentarse de forma más atenuada.

5. Lo que esta categoría permite ver

Nombrar la Ciudadanía de Segunda Clase no resuelve nada por sí solo. Pero permite desplazar la mirada.

Donde antes parecían existir conflictos aislados, aparecen patrones. Donde se veía indisciplina, puede haber demanda de ciudadanía. Donde se hablaba de privilegios reclamados, quizá existan derechos pendientes. Donde se suponía normalidad jerárquica, tal vez opere desigualdad estructural.

Toda investigación política comienza, en cierto sentido, cuando cambia el vocabulario disponible.

6. Objeciones previsibles

La categoría puede despertar resistencias razonables. Se dirá que ciertas funciones exigen disciplina especial. Es cierto. Se dirá que no todos los derechos pueden ejercerse del mismo modo en toda institución. También es cierto. Se dirá que la seguridad pública y el uso legítimo de la coerción requieren reglas específicas. Nadie intelectualmente serio lo niega.

Pero nada de ello resuelve la cuestión principal.

Una democracia puede admitir restricciones funcionales proporcionadas. Lo que no debería naturalizar es la degradación sistemática de ciudadanía.

El problema no es toda diferencia normativa. Es la diferencia sin límites claros, sin reciprocidad y sin control suficiente.

7. Una pregunta sobre la democracia

Este libro no estudia solamente a policías o penitenciarios. Estudia a la democracia cuando organiza poder hacia adentro del Estado.

Porque allí aparece una pregunta más amplia: **¿puede considerarse plenamente igualitaria una comunidad política que sostiene zonas internas de ciudadanía reducida para quienes cumplen funciones públicas esenciales?**

La respuesta dista de ser evidente. Pero ignorar la pregunta ya constituye una toma de posición.

8. Lo que sigue

Los capítulos siguientes intentarán demostrar tres hipótesis.

Primera: la Ciudadanía de Segunda Clase no es una anomalía aislada, sino una estructura reconocible.

Segunda: esa estructura deteriora no solo derechos individuales, sino también capacidad institucional, calidad del servicio público y legitimidad democrática.

Tercera: no se supera únicamente mediante reformas técnicas parciales, sino a través de una transformación más profunda en la conducción estatal y en la relación entre autoridad y ciudadanía.

Nombrar el problema es apenas el comienzo. Toda ciudadanía degradada se sostiene, en parte, gracias a que aprendió a parecer normal.

CAPÍTULO 2
Un modelo en tensión
Funcionamiento y límites de la Ciudadanía de Segunda Clase

"Toda dominación duradera necesita algo más que autoridad. Necesita que sus mecanismos de poder terminen pareciendo normales".

Ningún régimen desigual se sostiene únicamente por normas escritas. Necesita prácticas, hábitos, justificaciones y una cierta aceptación de lo dado. La **Ciudadanía de Segunda Clase** persiste no porque haya sido proclamada abiertamente, sino porque aprendió a funcionar como normalidad institucional. Como enseñó **Max Weber**, **toda dominación durable necesita algo más que coerción: requiere algún principio de legitimidad, aun cuando sea imperfecto o tácito**.

1. Del concepto al mecanismo

En el capítulo anterior se propuso una categoría para nombrar una forma de desigualdad producida dentro del propio Estado. Pero toda categoría seria exige una pregunta posterior: **¿cómo opera?**

No alcanza con afirmar que existen restricciones sistemáticas. Es necesario identificar los mecanismos concretos que las vuelven estables, previsibles y duraderas.

La Ciudadanía de Segunda Clase no funciona como un acto único de exclusión. No depende solamente de una ley injusta ni de una decisión excepcional. Funciona como sistema: como articulación de prácticas diversas que, al combinarse, producen subordinación persistente.

2. Tres mecanismos recurrentes

Aunque adopta formas variables según jurisdicción, coyuntura o institución, la Ciudadanía de Segunda Clase suele estructurarse alrededor de tres mecanismos principales.

a. Sospecha permanente

El subordinado deja de ser tratado como trabajador confiable hasta prueba en contrario y pasa a ser observado como riesgo potencial. La vigilancia se anticipa al conflicto, el control reemplaza a la confianza y la prevención se convierte en clima cotidiano.

Ya no se sospecha principalmente por lo hecho, sino por la posición ocupada.

En términos cercanos a Michel Foucault, el poder más eficaz no siempre castiga de manera visible: muchas veces induce autocontrol mediante observación constante.

b. Lealtad vertical asimétrica

La relación institucional se desplaza desde la responsabilidad funcional hacia la dependencia personal. Importa menos cumplir bien una tarea que no incomodar al mando. La crítica se interpreta como desafío y la autonomía como desalineamiento.

La jerarquía deja entonces de ordenar responsabilidades y comienza a organizar obediencias.

c. Aplicación selectiva de reglas

Las normas no desaparecen. Se vuelven variables.

Algunas conductas reciben sanción inmediata, otras similares son toleradas. Algunos expedientes avanzan con rapidez, mientras otros se estancan indefinidamente.

La incertidumbre disciplinaria cumple una función precisa: hacer que la regla opere menos como límite objetivo y más como recurso discrecional.

3. La combinación produce algo distinto

Cada uno de estos mecanismos puede existir, de manera aislada, en múltiples organizaciones. Lo específico de la Ciudadanía de Segunda Clase no reside en su mera presencia, sino en su convergencia.

Cuando la sospecha es permanente, la lealtad se personaliza y la norma se aplica selectivamente, el resultado excede cualquier conflicto laboral o administrativo. Aparece una forma particular de gobierno interno: disciplinar sin deliberar, mandar sin reciprocidad y ordenar sin legitimar.

La ciudadanía no desaparece jurídicamente. Se debilita en la práctica.

4. Por qué muchas veces parece razonable

Todo sistema durable necesita justificarse. La Ciudadanía de Segunda Clase suele hacerlo mediante argumentos conocidos:

- la función exige disciplina especial;
- no se puede deliberar en áreas sensibles;
- la crítica debilita la autoridad;
- la seguridad requiere verticalidad.

Estas afirmaciones contienen, en ocasiones, elementos atendibles. Toda organización compleja requiere mando. Toda función crítica necesita coordinación. Toda emergencia demanda capacidad de decisión.

Pero de allí no se sigue que deba aceptarse subordinación sin límites. La necesidad de conducción no equivale a licencia para degradar ciudadanía.

Precisamente porque mezclan razones válidas con excesos naturalizados, estas justificaciones suelen resultar eficaces.

5. Lo que el modelo obtiene

Sería ingenuo negar que este tipo de régimen produce ciertos resultados inmediatos. Puede generar obediencia rápida, reducir conflicto visible, concentrar decisiones, simplificar cadenas de mando y desalentar cuestionamientos públicos.

Desde afuera, incluso, puede parecer eficaz. Ese es uno de sus principales secretos de persistencia: confunde silencio con consenso, quietud con legitimidad y disciplina con fortaleza institucional.

6. Lo que el modelo destruye

Sin embargo, aquello que gana en el corto plazo suele perderlo en horizontes más amplios.

Donde predomina la sospecha constante, cae la confianza interna. Donde manda el favor, se deteriora el mérito. Donde la crítica se castiga, la organización aprende menos. Donde la norma es incierta, crece el temor preventivo. Donde no existe voz legítima, el conflicto se desplaza.

El resultado no es una institución fuerte. Es una estabilidad frágil.

Puede durar años, incluso décadas. Pero se sostiene acumulando costos invisibles.

7. El conflicto desplazado

Una de las características centrales de la Ciudadanía de Segunda Clase consiste en no resolver tensiones, sino desplazarlas.

Lo que no puede expresarse internamente reaparece de otras formas: judicialización creciente, desvinculación silenciosa, desgaste profesional, fuga de capacidades o crisis abruptas cuando la presión acumulada supera la capacidad de control.

El sistema administra síntomas. No procesa causas.

8. Variaciones del modelo

La Ciudadanía de Segunda Clase no opera igual en todas partes. Existen diferencias relevantes según:

- provincia o jurisdicción;
- tradición institucional;
- grado de control político;
- fortaleza sindical o asociativa;
- contexto económico;

- liderazgo de coyuntura.

Esto debe subrayarse para evitar caricaturas. No toda institución reproduce el modelo con igual intensidad.

Pero la existencia de variaciones no invalida la estructura. La confirma. Todo régimen real adopta formas diversas sin dejar de ser reconocible.

9. El límite interno

Ningún orden basado principalmente en fragmentación es indefinidamente sólido.

Puede sostener obediencia, pero le cuesta producir comunidad. Puede imponer disciplina, pero le cuesta generar compromiso durable. Puede controlar información, pero le cuesta construir confianza.

Y allí aparece su límite más profundo.

Las instituciones modernas dependen cada vez menos del miedo y cada vez más de cooperación inteligente, profesionalismo y legitimidad interna. Justamente aquello que la Ciudadanía de Segunda Clase erosiona.

10. Lo que sigue

Si el capítulo anterior mostró que existe una ciudadanía degradada dentro del Estado, este capítulo intentó explicar cómo se reproduce.

La pregunta siguiente es todavía más amplia: **¿qué revela esta estructura sobre la calidad de nuestra democracia?**

Porque un régimen político no se juzga solo por cómo distribuye derechos entre ciudadanos comunes. También se mide por la forma en que trata a quienes lo encarnan cotidianamente desde adentro.

CAPÍTULO 3
La democracia que mira hacia afuera
Fundamentos políticos de la Ciudadanía de Segunda Clase

"Una democracia es también la forma en que el Estado trata a quienes lo sostienen desde adentro".

Las democracias suelen celebrar sus elecciones, sus constituciones y sus catálogos de derechos. Mucho menos frecuente es que examinen cómo se ejerce el poder dentro de sus propias instituciones. Sin embargo, también allí se decide una parte sustancial de su calidad real. Como advirtió **Robert Dahl**, ninguna democracia puede evaluarse solo por sus reglas formales si amplios espacios del poder permanecen cerrados a la participación y al control efectivo.

1. Una pregunta incómoda

La teoría democrática moderna se ha concentrado, con razón, en problemas decisivos: cómo se elige a los gobernantes, cómo se limitan los abusos del poder, cómo se garantizan libertades públicas y cómo se representa la voluntad popular.

Pero existe una zona menos trabajada.

¿Qué ocurre con la democracia cuando deja de mirar solamente la relación entre Estado y sociedad, y observa cómo el propio Estado organiza poder hacia adentro?

La pregunta importa porque el Estado no es una abstracción. Funciona a través de personas concretas, jerarquías, reglas internas y relaciones de mando cotidianas. Si allí predominan lógicas incompatibles con la igualdad democrática, el problema no desaparece por el hecho de votar periódicamente. Solo cambia de escala.

2. La doble vida de la igualdad

Toda democracia constitucional afirma un principio básico: los ciudadanos son iguales en dignidad y derechos.

Sin embargo, esa igualdad suele convivir con excepciones internas más o menos naturalizadas. Hay ciudadanos que, al ingresar en determinadas instituciones estatales, conservan formalmente su condición política general, pero ejercen ciertos derechos bajo restricciones superiores, controles más intensos y canales de voz más débiles que el resto.

La igualdad subsiste como promesa abstracta, pero se reduce como experiencia concreta.

Allí aparece una doble vida del principio democrático: igualdad proclamada hacia afuera y desigualdad administrada hacia adentro.

En la tradición de **T. H. Marshall**, podría decirse que el reconocimiento jurídico permanece, mientras se debilitan las condiciones efectivas de ciudadanía.

3. El argumento de la necesidad

Estas asimetrías rara vez se justifican abiertamente como privilegio inverso o degradación deliberada. Se legitiman mediante el lenguaje de la necesidad.

Se dice que la función exige disciplina, que la seguridad requiere verticalidad, que la emergencia demanda obediencia o que la cohesión depende del silencio.

Algunas de estas afirmaciones contienen parte de verdad. Toda organización crítica necesita coordinación. Toda intervención urgente requiere mando. Toda tarea riesgosa impone reglas especiales.

Pero la política democrática consiste precisamente en distinguir entre necesidad funcional y exceso de poder.

Cuando toda excepción se vuelve permanente, deja de ser necesidad. Pasa a ser régimen.

4. Democracia formal y democracia interna

Una democracia puede cumplir razonablemente con sus procedimientos externos y, al mismo tiempo, sostener estructuras internas opacas.

Puede haber elecciones libres junto a instituciones cerradas. Puede haber libertad de prensa junto a culturas administrativas de temor. Puede haber división de poderes junto a jerarquías sin reciprocidad efectiva.

Nada de esto significa equivalencia entre defectos internos y autoritarismo general. Significa algo más preciso: la democracia no se agota en su superficie constitucional.

También depende de cómo circula la autoridad dentro del aparato estatal, de qué controles reconoce y de qué espacios de voz admite.

5. El costo político de la fragmentación

Cuando ciertas instituciones se organizan sobre sospecha constante, voz restringida y obediencia sin contrapesos, no solo se afecta a quienes trabajan allí. También se producen consecuencias públicas.

Disminuye la calidad profesional. Se debilita la capacidad estatal. Aumenta la judicialización de conflictos evitables. Crece la distancia entre sociedad y agentes públicos. Se erosiona legitimidad.

Un Estado fragmentado hacia adentro rara vez fortalece cohesión hacia afuera.

6. La ciudadanía del funcionario obediente

Existe una figura silenciosa que muchas democracias toleran sin nombrarla: el ciudadano plenamente responsable ante el Estado, pero parcialmente reconocido por él.

Debe cumplir órdenes legítimas, asumir riesgos, responder disciplinariamente, exponerse al escrutinio público y sostener funciones esenciales.

Pero cuando reclama derechos, organiza representación o cuestiona arbitrariedades, descubre límites más severos que otros ciudadanos.

No es un súbdito clásico. Tampoco un ciudadano pleno en su experiencia institucional. Habita un espacio intermedio.

Ese espacio es, precisamente, el terreno de la Ciudadanía de Segunda Clase.

7. Gobernar no es solo mandar

Conviene subrayar una distinción central para este libro.

Cuando aquí se habla de formas de conducción o de ejercicio del poder, no se alude automáticamente a tipos de gobierno ni a etiquetas partidarias. Se habla de algo más profundo: cómo se organiza la autoridad, cómo se administra el conflicto, cómo se distribuye la voz y cómo se construye obediencia o legitimidad.

Dos gobiernos ideológicamente distintos pueden reproducir la misma lógica interna de fragmentación. Y administraciones formalmente opuestas pueden coincidir en métodos semejantes de mando.

El problema no es solamente quién gobierna. Es también cómo se gobierna.

8. El límite de la democracia sin comunidad

Una democracia exclusivamente procedimental corre un riesgo conocido: confundir legalidad con vitalidad política.

Puede haber reglas válidas y, sin embargo, comunidades debilitadas. Puede haber voto y, sin embargo, sujetos aislados. Puede haber representación formal y ausencia de organización real.

Este trabajo parte de una convicción sencilla: una democracia robusta difícilmente pueda sostenerse sin el concurso organizado del pueblo en comunidad.

Cuando la organización colectiva es percibida como amenaza dentro del propio Estado, algo esencial del principio democrático entra en tensión.

9. Una pregunta sobre el futuro

La cuestión excede por completo a policías o penitenciarios. Remite al modo en que las democracias contemporáneas administran instituciones complejas, jerárquicas y sensibles.

¿Es posible combinar autoridad operativa con ciudadanía interna robusta? ¿Puede haber disciplina sin degradación? ¿Es viable una conducción eficaz basada más en la confianza que en la sospecha?

Responder afirmativamente exige transformar inercias profundas. Responder negativamente implica resignarse a democracias parciales.

10. Lo que sigue

Los capítulos anteriores definieron el problema y describieron su funcionamiento. Este capítulo buscó mostrar que la Ciudadanía de Segunda Clase no es un asunto sectorial, sino una cuestión democrática de primer orden.

La pregunta siguiente se vuelve entonces inevitable: **¿si este régimen persiste, sobre qué bases materiales y organizacionales logra sostenerse?**

Porque ningún orden desigual dura demasiado tiempo solo por ideas. También necesita intereses, incentivos y recursos.

CAPÍTULO 4
La economía de la obediencia Cómo se sostiene materialmente la Ciudadanía de Segunda Clase

"La ciudadanía pierde espesor cuando hablar tiene costos que muchos no pueden permitirse pagar".

Ningún régimen de desigualdad perdura solo por ideas, símbolos o reglamentos. También necesita premios, castigos y dependencias concretas. Allí donde la ciudadanía interna se restringe, casi siempre existe una economía silenciosa que la sostiene. Como observó **Pierre Bourdieu**, el poder no opera únicamente por coerción visible: también se reproduce a través de recursos, posiciones y ventajas distribuidas de manera desigual.

1. El poder también se paga

Toda forma de dominación requiere bases materiales.

Las jerarquías no se mantienen únicamente mediante discursos legitimadores o normas disciplinarias. Necesitan incentivos, necesidades administradas, recompensas selectivas y costos visibles para quienes desafían el orden establecido.

La Ciudadanía de Segunda Clase no constituye una excepción. Hasta aquí se analizaron sus dimensiones conceptuales, institucionales y políticas. Falta observar un plano decisivo: cómo desciende a la vida cotidiana de quienes integran estas estructuras.

Porque la ciudadanía restringida no se experimenta solo como límite abstracto. Se vive en el salario, en los horarios, en los ascensos, en los destinos, en el acceso desigual a oportunidades y en el precio concreto de disentir.

Allí donde la subsistencia depende excesivamente de decisiones discrecionales, la autonomía se reduce. Y donde la autonomía se reduce, la ciudadanía pierde espesor real.

2. El salario como dispositivo de disciplina

En numerosas instituciones estatales, las estructuras salariales combinaron históricamente haberes básicos insuficientes con suplementos variables, adicionales extraordinarios y compensaciones distribuidas de manera desigual.

Ese diseño no es neutro.

Cuando una parte sustancial del ingreso depende de decisiones administrativas, la remuneración deja de ser solo salario. Se convierte también en mecanismo de conducción.

El trabajador ya no depende únicamente de su tarea ni de reglas previsibles. Depende de autorizaciones, disponibilidades exigidas, horas extraordinarias, destinos favorables o vínculos con la cadena de mando.

Lo que debería funcionar como derecho remunerativo estable puede transformarse así en instrumento cotidiano de obediencia.

No siempre hace falta sancionar. Muchas veces alcanza con administrar ingresos.

3. La discrecionalidad como forma de mando

La arbitrariedad económica rara vez se presenta de manera abierta. Suele aparecer normalizada en prácticas conocidas por todos.

Horas adicionales asignadas selectivamente. Destinos con mejores oportunidades económicas reservados para algunos. Capacitaciones que aceleran carreras. Tolerancias informales para ciertos grupos. Demoras o bloqueos para otros.

Nada de esto necesita declararse como castigo explícito. Basta con que el mensaje circule.

En estos contextos, la discrecionalidad cumple una función silenciosa: enseña con rapidez qué conductas convienen y cuáles resultan costosas.

El mando ya no se ejerce solo mediante órdenes. También mediante premios diferenciales.

4. Endeudamiento y dependencia

Cuando los ingresos resultan insuficientes o inestables, aparece otro fenómeno frecuente: el endeudamiento estructural.

Créditos de consumo permanentes, refinanciaciones sucesivas, adelantos salariales y dependencia del ingreso extraordinario producen una vulnerabilidad adicional.

Quien vive al borde financiero dispone de menos margen para confrontar decisiones injustas, atravesar sanciones temporales o sostener reclamos prolongados.

La necesidad económica reduce capacidad política. No por debilidad moral, sino por racionalidad defensiva.

Una persona severamente endeudada no negocia desde la misma posición que quien cuenta con estabilidad material.

Por eso el problema salarial no es solo distributivo. También es democrático.

5. Carrera o alineamiento

Toda carrera pública organiza expectativas legítimas. Ascender, especializarse, acceder a mejores funciones o destinos forma parte normal de cualquier organización compleja.

El problema comienza cuando esos mecanismos dejan de depender principalmente de mérito verificable, trayectoria profesional o reglas claras, y pasan a percibirse como recompensa al alineamiento.

Entonces la lógica institucional se altera.

El mensaje deja de ser **“trabajá mejor”** y pasa a ser **“adaptate mejor”**.

La mutación es profunda: sustituye profesionalismo por conveniencia, mérito por proximidad, vocación por cálculo.

Con ello se deterioran al mismo tiempo la calidad institucional y la ciudadanía interna.

6. El precio de disentir

En estos sistemas, disentir no siempre implica gestos dramáticos.

A veces basta con reclamar salarios atrasados, cuestionar arbitrariedades evidentes, apoyar formas legítimas de representación, negarse a favores indebidos o exponer irregularidades conocidas.

El costo rara vez llega de manera espectacular. Suele aparecer de formas más eficaces: pérdida de oportunidades, traslados incómodos, congelamiento de carrera, aislamiento informal, controles incrementados u hostilidad cotidiana.

Por eso muchas veces el silencio no expresa acuerdo. Expresa cálculo.

7. Cuando el conflicto estalla

Ningún esquema basado en salarios rezagados, discrecionalidad extendida y voz restringida permanece inmune indefinidamente.

Periódicamente aparecen crisis: protestas salariales abruptas, acuartelamientos, conflictos penitenciarios, judicialización masiva, renuncias aceleradas o caída del compromiso profesional.

Desde afuera parecen estallidos repentinos. Desde adentro suelen ser acumulaciones largas.

Lo que durante años se administró como problema individual regresa finalmente como problema colectivo.

La economía de la obediencia contiene tensiones. No las resuelve.

8. La falsa austeridad

Algunos sistemas creen ahorrar cuando pagan mal, concentran decisiones y gobiernan por dependencia.

En realidad trasladan costos hacia adelante.

Lo que se economiza en salarios dignos, reglas transparentes o carrera profesional reaparece luego como baja productividad, litigiosidad creciente, rotación constante, corrupción oportunista, crisis de mando y deterioro del servicio público.

La obediencia barata suele salir cara.

9. Ciudadanía y autonomía material

La Ciudadanía de Segunda Clase no se sostiene solo por ideas autoritarias ni por tradiciones jerárquicas. También necesita bases materiales que limiten la autonomía.

Cuando el ingreso depende de favores, la carrera de alineamientos y la estabilidad del silencio, los derechos formales pierden eficacia concreta.

Por eso la democratización interna no consiste únicamente en ajustes parciales. Exige una transformación más profunda:

- salarios previsibles y suficientes;
- reglas objetivas de carrera;
- límites estrictos a la discrecionalidad económica;
- canales legítimos de representación;
- protección efectiva frente a represalias.

Sin autonomía material, la ciudadanía interna queda siempre condicionada.

Y donde algunos trabajadores públicos dependen demasiado para hablar, el Estado termina escuchando demasiado poco.

CAPÍTULO 5
La maquinaria cotidiana del mando
Cómo opera la Ciudadanía de Segunda Clase

"Las instituciones no solo se gobiernan por sus leyes escritas. También por las costumbres que enseñan qué decir, qué callar y hasta dónde es posible actuar".

Ningún régimen restrictivo se sostiene solo por leyes o discursos. Necesita hábitos, premios, temores y mecanismos cotidianos. Cuando una desigualdad se vuelve estable, casi siempre dejó antes de parecer excepcional. Como mostró **Michel Foucault**, el poder moderno no actúa únicamente desde grandes decisiones visibles: también se ejerce en rutinas, vigilancias, clasificaciones y pequeñas correcciones repetidas.

1. Del concepto a la rutina

Definir un problema es importante, pero no suficiente.

Una vez identificada la Ciudadanía de Segunda Clase como forma de restricción interna de derechos, la pregunta decisiva pasa a ser otra: **¿cómo opera realmente?, ¿qué dispositivos la vuelven durable?, ¿por qué muchas veces parece normal incluso para quienes la padecen?**

La Ciudadanía de Segunda Clase no funciona como teoría. Funciona como práctica.

No se reproduce solamente mediante grandes decisiones políticas ni a través de conflictos espectaculares. Lo hace, sobre todo, en la rutina diaria: en la manera de supervisar, sancionar, promover, distribuir oportunidades y administrar silencios.

Por eso este capítulo se concentra en su dimensión cotidiana.

La hipótesis es sencilla: la Ciudadanía de Segunda Clase se sostiene menos por episodios extraordinarios que por una maquinaria repetida de pequeños actos.

Lo que gobierna no siempre grita. Muchas veces se vuelve costumbre.

2. La sospecha como atmósfera

Toda organización necesita controles razonables. El problema comienza cuando el control deja de responder a hechos concretos y se transforma en clima permanente.

Allí aparece lo que en este libro denominamos **Doctrina de la Sospecha Permanente**.

El subordinado ya no es tratado como profesional confiable hasta prueba en contrario. Es visto como riesgo potencial.

Se vigila antes de escuchar. Se controla antes de dialogar. Se presume antes de verificar.

Esto no siempre adopta formas dramáticas. A menudo se expresa en gestos menores: supervisiones desproporcionadas, temor a expresar opiniones críticas, prevención frente a vínculos horizontales o sospecha sobre toda iniciativa autónoma.

Su efecto principal no es solo disciplinario. Es comunitario.

Donde todos temen ser interpretados, pocos se organizan con confianza.

3. El favor como lenguaje del poder

El segundo mecanismo aparece cuando la subordinación funcional se desplaza hacia una lógica personal.

Toda jerarquía necesita responsabilidades de mando legítimas. Pero otra cosa muy distinta es convertir la relación institucional en dependencia informal.

Entonces la pregunta deja de ser: **¿cumple bien su tarea?** Y pasa a ser: **¿es de confianza?**

La autoridad ya no se apoya principalmente en reglas compartidas, sino en cercanía, alineamiento, disponibilidad permanente o adhesión tácita.

La crítica comienza a leerse como traición. La autonomía como desafío. La distancia profesional como deslealtad.

En ese contexto, el favor reemplaza lentamente al derecho. Y la obediencia vale más que la capacidad.

4. La regla imprevisible

El tercer mecanismo completa el circuito.

No consiste en ausencia de normas, sino en su aplicación desigual.

Las reglas permanecen, pero no operan igual para todos.

Algunas faltas reciben máxima severidad. Otras semejantes se toleran. Algunos expedientes avanzan con rapidez. Otros se demoran indefinidamente. Algunas conductas se convierten en ejemplo. Otras desaparecen del registro.

Eso es lo que aquí llamamos **Foco y Vara**: foco sobre ciertos casos, vara distinta según la persona o circunstancia.

Su fuerza no reside únicamente en la dureza. Reside en la imprevisibilidad.

Cuando nadie sabe con certeza cuándo la regla será norma y cuándo será arma, el efecto disciplinario se multiplica.

5. Cómo se aprende a callar

La dominación durable rara vez necesita coerción abierta constante. Le alcanza con producir aprendizaje.

Quien observa sanciones selectivas aprende a medir palabras. Quien depende de favores aprende a no incomodar. Quien percibe vigilancia difusa aprende a anticiparse.

Así nace la autocensura.

No como cobardía individual, sino como adaptación racional a un entorno hostil.

Con el tiempo, muchas personas ya no callan por miedo inmediato. Callan por hábito preventivo.

Y cuando el silencio se vuelve reflejo, el mando se abarata.

6. La costumbre de obedecer

Uno de los mayores triunfos de estos sistemas es presentarse como sentido común organizacional.

Se naturalizan frases conocidas:

- “Siempre fue así.”
- “Acá las cosas funcionan de este modo.”
- “No conviene exponerse.”
- “Es mejor no meterse.”
- “La disciplina exige esto.”

Cuando la costumbre reemplaza al argumento, la desigualdad gana profundidad.

Lo discutible empieza a parecer inevitable. Lo histórico se disfraza de natural. Y aquello que fue construido por decisiones humanas comienza a percibirse como destino.

7. El desgaste invisible

En el corto plazo, esta maquinaria puede producir obediencia suficiente. En el largo plazo, suele deteriorar activos esenciales de cualquier institución moderna.

Sin confianza interna, la cooperación se debilita. Sin reconocimiento del mérito, cae el profesionalismo. Sin autoridad legítima, el mando necesita cada vez más control. Sin espacio para la crítica, la organización aprende menos. Sin justicia interna, la legitimidad pública se erosiona.

Desde afuera, el sistema puede parecer ordenado. Desde adentro, muchas veces se vacía lentamente.

8. Cuando la rutina se rompe

Ningún régimen de este tipo es invulnerable.

Empieza a erosionarse cuando aparecen reglas previsibles, canales de reclamo creíbles, asociaciones legítimas, controles externos eficaces, liderazgo basado en mérito y solidaridad horizontal sostenida.

Pero también cuando ocurre algo menos visible: cuando deja de parecer natural.

Toda transformación comienza, en algún punto, con una desnaturalización.

Cuando quienes padecen una estructura descubren que no es destino sino diseño, el poder pierde una parte importante de su fuerza.

9. Lo invisible que gobierna

Las instituciones no se explican solo por sus leyes escritas. También por sus costumbres de mando.

La Ciudadanía de Segunda Clase persiste muchas veces menos por grandes decisiones que por pequeños mecanismos repetidos: sospecha constante, dependencia personal, regla selectiva y silencio aprendido.

Allí donde esos hábitos gobiernan, la ciudadanía interna se reduce aunque nadie lo proclame abiertamente.

Comprender esa maquinaria es indispensable para transformarla.

Porque lo que parece natural suele ser apenas costumbre organizada.

CAPÍTULO 6

Cuando ejercer derechos se vuelve falta El caso Rearte como ventana a la Ciudadanía de Segunda Clase

"Una democracia comienza a debilitarse cuando invocar un derecho resulta más riesgoso que vulnerarlo".

La paradoja democrática no siempre se revela en los grandes discursos. A veces aparece en un sumario. Allí donde invocar un derecho se vuelve sospechoso, el problema deja de ser individual: pasa a ser institucional. Como muestran con frecuencia los sistemas interamericanos de derechos humanos, muchos conflictos decisivos no nacen en las constituciones, sino en la distancia entre lo que prometen y lo que realmente permiten.

1. Un caso que deja ver el sistema

Las teorías necesitan pruebas. Los conceptos, hechos que los iluminen.

La Ciudadanía de Segunda Clase fue presentada en este libro como una forma de restricción interna de derechos dentro de determinadas estructuras estatales. Pero ninguna categoría se sostiene solo por su elegancia conceptual. Debe mostrar capacidad para leer la realidad.

El caso **Adriana Sandra Rearte vs. Argentina**, admitido por la **Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CID)** en 2025 y actualmente en trámite, ofrece esa posibilidad.

No se trata únicamente de una controversia personal ni de un expediente singular.

Su relevancia reside en otra dimensión: permite observar, en una experiencia concreta, cómo el ejercicio de derechos básicos puede ser reinterpretado como amenaza dentro de una institución pública.

Lo que aparece en Rearte no es solo una sanción.

Es una lógica de funcionamiento.

2. Cuando citar la Constitución incomoda

El origen del conflicto parece, en apariencia, modesto.

La agente desarrolló acciones vinculadas a reclamos laborales y formas de organización dentro del servicio penitenciario de Córdoba. Entre ellas, la difusión de un documento que incorporaba el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, norma que reconoce derechos laborales y de organización.

No hubo violencia.

No hubo sabotaje.

No hubo ruptura operativa.

Sin embargo, la respuesta fue severa.

La conducta fue interpretada como falta gravísima, equiparada a la introducción de material subversivo, y derivó finalmente en sanciones que concluyeron con su pase a retiro obligatorio.

El dato posee una fuerza simbólica difícil de ignorar.

Cuando un texto constitucional se vuelve sospechoso dentro del propio Estado, el conflicto deja de ser meramente disciplinario.

Se vuelve político.

3. De un derecho a una amenaza

La secuencia resulta reveladora.

Una acción asociativa o expresiva es reinterpretada como riesgo.

Luego se activa el aparato disciplinario.

Después llega la sanción ejemplarizante.

Finalmente, la exclusión.

Ese recorrido no constituye necesariamente un accidente aislado.

Expresa un mecanismo ya identificado en capítulos anteriores.

La voz se traduce en desorden.

La organización se traduce en desafío.

El reclamo se traduce en indisciplina.

Y una vez producida esa traducción, el castigo aparece como defensa del orden.

4. El marco que organiza el silencio

El caso no surge en el vacío.

Se inscribe en un régimen normativo que restringía severamente la organización colectiva, la expresión crítica y los canales horizontales de reclamo dentro del sistema penitenciario cordobés.

Esto importa porque muestra algo decisivo: no se trataba simplemente de malas decisiones individuales.

Existía una arquitectura institucional previa.

Cuando la única vía legítima para reclamar es la cadena jerárquica, y esa cadena concentra además capacidad sancionatoria, la posibilidad de voz autónoma se reduce drásticamente.

La norma no solo regula conductas.

También distribuye silencios.

5. La respuesta judicial interna

La búsqueda de tutela dentro del sistema argentino no modificó sustancialmente el cuadro.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el fallo Rearte de 2020, convalidó el régimen restrictivo aplicable al caso.

Más allá de los debates técnicos que ese pronunciamiento pueda suscitar, el efecto político fue claro: la vía interna confirmó que amplios márgenes de limitación de derechos podían considerarse compatibles con el orden vigente.

Cuando eso ocurre, el conflicto cambia de escenario.

Lo que no encuentra reparación nacional busca revisión internacional.

Como ha señalado la Corte Interamericana, el control interno pierde legitimidad cuando las restricciones estatales no superan estándares razonables de proporcionalidad y protección de derechos.

6. Cuando interviene otra mirada

La admisión del caso por la CIDH introdujo una tensión decisiva.

Aquello que internamente fue tratado como cuestión administrativa comenzó a ser examinado como posible vulneración de:

- libertad de expresión;
- libertad de asociación;
- igualdad ante la ley;
- garantías judiciales.

La diferencia es más profunda que una disputa técnica.

Es una colisión entre dos modos de entender el vínculo entre Estado y trabajadores de instituciones coercitivas.

Uno privilegia cierre disciplinario.

Otro exige compatibilidad con estándares democráticos de derechos.

7. La ruptura de la reciprocidad

Toda función exigente impone cargas especiales.

Disciplina, disponibilidad, restricciones operativas y subordinación pueden justificarse en ciertos contextos cuando existen garantías compensatorias suficientes.

Ese equilibrio puede llamarse **principio de reciprocidad institucional**: el Estado exige más, pero también protege más.

En el **caso Rearte**, esa reciprocidad aparece quebrada.

La agente soportó restricciones propias del servicio y, al intentar ejercer derechos vinculados a sus condiciones laborales, recibió sanción, exclusión y estigmatización.

El Estado exigió obediencia.

Pero respondió con castigo ante la expresión.

Cuando la carga recae enteramente sobre una parte y la protección desaparece, la relación deja de ser equilibrada.

Se vuelve unilateral.

8. La Ciudadanía de Segunda Clase en acto

El caso permite observar la Ciudadanía de Segunda Clase funcionando de manera concreta.

No hay pérdida formal de ciudadanía general.

Pero sí restricción práctica dentro del espacio institucional donde la persona desarrolla su vida laboral y cívica cotidiana.

Cuando organizarse es sancionable, expresarse resulta riesgoso, la tutela interna es débil y el reclamo se penaliza, la ciudadanía deja de ser plena en la experiencia concreta.

Permanece en el papel.

Retrocede en la práctica.

Esa distancia entre reconocimiento formal y ejercicio real constituye el corazón del problema.

9. Más allá de Rearte

El valor del caso excede a su protagonista.

Permite entender por qué muchas instituciones parecen estables hasta que estalla una crisis.

Cuando los canales legítimos están bloqueados, el conflicto no desaparece:

- se desplaza;

- la frustración se acumula;
- la judicialización crece;
- la confianza institucional cae;
- la protesta adopta formas abruptas.

Lo que no puede procesarse adentro reaparece afuera.

Rearte muestra esa dinámica en versión jurídica.

Otras veces emerge en versión sindical, política o social.

10. Del expediente al modelo

Los expedientes suelen presentarse como historias particulares.

A veces son radiografías institucionales.

El caso Rearte permite desplazar la mirada:

- del hecho aislado al patrón;
- de la sanción al mecanismo;
- del conflicto personal al problema democrático;
- del sumario al modelo de ciudadanía interna.

Por eso importa.

No porque sea excepcional.

Sino porque revela con nitidez lo que muchas veces permanece oculto.

CAPÍTULO 7
Los efectos de la exclusión Cómo transforma a las personas la Ciudadanía de Segunda Clase

"Toda forma persistente de exclusión termina dejando marcas. No solo en las normas, sino también en las personas que aprenden a vivir bajo ellas".

La Ciudadanía de Segunda Clase no solo restringe derechos. Produce algo más profundo: modifica la manera en que las personas se reconocen, se vinculan y habitan la institución. Cuando la restricción se vuelve persistente, deja de ser un límite externo. Empieza a modelar subjetividades. Como advirtió **Pierre Bourdieu**, las estructuras sociales más eficaces no solo organizan posiciones: también moldean disposiciones, percepciones y expectativas.

1. Más allá de los derechos

Sería un error reducir la Ciudadanía de Segunda Clase a un problema exclusivamente jurídico.

Sin duda existe allí una dimensión normativa: restricciones asociativas, desigualdad de garantías, arbitrariedad disciplinaria o limitaciones de representación. Pero el fenómeno no termina en ese plano.

Toda organización también produce experiencias. Define quién cuenta, quién merece confianza, quién puede hablar sin riesgo, quién pertenece plenamente y quién permanece bajo condición.

Por eso la Ciudadanía de Segunda Clase debe leerse en tres niveles inseparables:

- jurídico, porque restringe derechos efectivos;
- organizacional, porque estructura relaciones de mando;
- subjetivo, porque deja marcas en quienes la atraviesan.

Este último plano suele ser el menos visible. Y, sin embargo, muchas veces es el más duradero.

2. Pertenecer bajo condición

La ciudadanía no es solo un estatus legal. También es una experiencia de pertenencia.

Una persona se sabe parte de una comunidad cuando puede reconocerse en ella, participar sin humillación, ejercer derechos previsibles y ser tratada como miembro legítimo.

La Ciudadanía de Segunda Clase altera precisamente ese núcleo.

No necesita declarar inferioridad formal. Le alcanza con producirla en la práctica.

Cuando la vigilancia es constante, la palabra se vuelve riesgosa y la arbitrariedad frecuente, el mensaje implícito se vuelve claro: la pertenencia no está asegurada.

Debe renovarse. Debe probarse. Debe administrarse con prudencia.

Así, lo que debería ser una condición estable se convierte en membresía precaria.

3. La doble vida del agente estatal

En ciertas instituciones aparece una paradoja especialmente intensa.

Hacia afuera, el trabajador representa autoridad pública. Porta funciones relevantes del Estado, interviene en conflictos, aplica normas y encarna presencia institucional.

Hacia adentro, muchas veces es tratado como sospecha potencial.

Se le exige responsabilidad, pero no siempre se le reconoce autonomía. Se le demanda profesionalismo, pero se limita su voz. Se le encomienda autoridad externa, mientras se le administra subordinación interna.

No es una contradicción menor. Es una fractura de identidad institucional.

La persona aprende a ocupar simultáneamente dos lugares: agente del orden frente a terceros y sujeto condicionado dentro de su propia estructura.

4. Cuando la comunidad se vuelve riesgosa

Ninguna comunidad necesita ser prohibida para debilitarse. Alcanza con volverla riesgosa.

Cuando reunirse genera sospecha, cuando expresar solidaridad puede interpretarse como desafío, cuando la crítica se confunde con indisciplina, los vínculos horizontales comienzan a retraerse.

Entonces aparecen conductas previsibles: prudencia excesiva, distancia preventiva, aislamiento, autocensura, vínculos utilitarios o cooperación mínima.

La confianza no desaparece de golpe. Se encoge.

Y donde la confianza se reduce, la comunidad se vuelve frágil.

Una organización puede conservar organigrama, reglamentos y mando formal. Pero si pierde sociabilidad interna, empieza a vaciarse silenciosamente.

5. Lo que la institución enseña

Las instituciones educan.

No solo mediante cursos o reglamentos. Sobre todo mediante consecuencias.

En contextos de Ciudadanía de Segunda Clase muchas personas aprenden rápidamente ciertas lecciones informales:

- conviene no exponerse;
- es preferible callar;
- la iniciativa puede ser costosa;
- la cercanía al poder protege más que la regla;
- la prudencia vale más que la verdad.

Nada de esto suele enseñarse explícitamente. Se incorpora observando.

Se aprende viendo quién asciende, quién es aislado, quién recibe protección y quién paga por disentir.

Ese aprendizaje cotidiano moldea hábitos. Y los hábitos, con el tiempo, moldean carácter institucional.

6. El desgaste invisible

Una organización basada en incertidumbre permanente produce desgaste más allá de la exigencia propia de la tarea.

No se trata solo del riesgo operativo, que muchas funciones públicas efectivamente tienen. Se trata de otra carga adicional: no saber con claridad qué esperar de la propia institución.

Cuando las reglas parecen variables, los criterios opacos y el reconocimiento incierto, aumenta la tensión subjetiva.

Se debilita la previsibilidad. Crece el agotamiento. Se deterioran vínculos. Aparecen cinismo, retraimiento o desvinculación afectiva del trabajo.

No todas estas consecuencias pueden atribuirse mecánicamente a la Ciudadanía de Segunda Clase. Pero suele intensificarlas.

Y lo hace en ámbitos donde la fortaleza psíquica y la cooperación resultan especialmente necesarias.

7. La democracia incoherente

Existe además un efecto político más amplio.

Cuando una institución estatal transmite derechos hacia la sociedad, pero no los practica razonablemente hacia adentro, produce incoherencia.

Y la incoherencia erosiona legitimidad.

Quienes viven esa distancia aprenden una lección difícil de revertir: que el discurso público puede no coincidir con la experiencia real.

Allí nacen con frecuencia:

- cinismo institucional;
- descreimiento normativo;
- doble moral organizacional;
- distancia entre palabra oficial y vida cotidiana.

La democracia no se sostiene solo por procedimientos electorales. También necesita coherencia práctica en sus formas de ejercicio del poder.

8. La agencia persiste

Nada de lo anterior implica dominación total.

Incluso en contextos restrictivos persisten márgenes de acción. Aparecen redes informales de apoyo, solidaridades discretas, estrategias defensivas, pequeñas resistencias, profesionalismos silenciosos e intentos periódicos de organización.

Esto importa por dos razones.

Primero, porque recuerda que ninguna estructura absorbe completamente a las personas.

Segundo, porque muestra dónde puede comenzar toda transformación.

No en el vacío. En capacidades ya existentes, aunque fragmentadas.

9. Qué deja este modelo

La Ciudadanía de Segunda Clase no solo limita derechos formales.

Afecta reconocimiento, pertenencia y confianza. Debilita comunidad. Produce aprendizajes defensivos. Incrementa desgaste. Y erosiona la coherencia democrática del propio Estado.

Por eso no estamos ante un simple problema administrativo. Estamos ante una forma de organización que deja huellas humanas e institucionales profundas.

La pregunta de fondo no es técnica. Es política:

¿Puede sostenerse una democracia que reconoce ciudadanía hacia afuera, pero la debilita entre quienes la sirven hacia adentro?

CAPÍTULO 8
Función, riesgo y garantías
La defensa insuficiente y otra forma de Ciudadanía de Segunda Clase

"El Estado exige actuar en nombre de todos. Pero con demasiada frecuencia deja enfrentar en soledad las consecuencias de esa actuación".

El Estado exige decisiones extremas en segundos, pero muchas veces ofrece defensas ordinarias en procesos que duran años. En esa desproporción silenciosa también se mide la calidad de una democracia. Como enseñó **Luigi Ferrajoli**, los derechos no se agotan en su proclamación formal: requieren garantías efectivas capaces de volverlos reales frente al poder.

1. Una desigualdad menos visible

No toda desigualdad adopta la forma de una prohibición explícita. Algunas surgen de una distancia persistente entre lo que el Estado exige y lo que realmente garantiza.

El caso policial permite observar con claridad esa tensión. A determinados agentes se les delega el uso legítimo de la fuerza, se los expone a situaciones críticas y se les exige intervenir allí donde otros ciudadanos se retiran. Deben actuar en escenarios inciertos, con información incompleta y bajo presión temporal extrema.

Sin embargo, cuando esas decisiones son sometidas luego a revisión penal o administrativa, el sistema no siempre les ofrece estructuras de defensa acordes con la complejidad específica de la función desempeñada.

Allí aparece otra dimensión de la Ciudadanía de Segunda Clase. No como ausencia total de derechos, sino como desajuste entre responsabilidad excepcional y garantías insuficientes.

2. La singularidad de la función policial

El personal policial no actúa, en muchos casos, como un particular cualquiera.

Interviene por mandato estatal. Su presencia suele estar asociada a conflictos en desarrollo, amenazas inmediatas, protección urgente de personas o bienes y decisiones que no admiten demora.

Esto significa algo importante.

Con frecuencia no elige ni el momento, ni el contexto, ni las variables disponibles. Debe decidir dentro de escenarios ya alterados por otros.

Tiempo después, esa decisión puede ser examinada en condiciones muy distintas: calma retrospectiva, abundancia de tiempo, análisis fragmentado de pruebas y ausencia de presión operativa.

Esa distancia entre actuar y juzgar es inevitable. Pero no por eso irrelevante.

3. El riesgo que rara vez se piensa completo

El riesgo policial suele reducirse al peligro físico. Existe, sin duda. Pero no es el único.

También aparecen de manera estructural:

- riesgo jurídico, por imputaciones penales posteriores;
- riesgo profesional, por suspensión, sanción o pérdida de carrera;
- riesgo económico, por costos defensivos prolongados;
- riesgo social, por exposición pública anticipada;
- riesgo psíquico, por procesos extensos bajo incertidumbre.

Esto importa porque muestra una asimetría frecuente.

Se exige intervención inmediata, pero las consecuencias pueden extenderse durante años. Y no siempre con respaldo institucional suficiente.

4. Garantías formales y garantías reales

Desde el punto de vista jurídico general, el personal policial dispone de las mismas garantías que cualquier ciudadano: defensa en juicio, debido proceso, presunción de inocencia y acceso a representación letrada.

Nada de eso debe relativizarse.

El problema no reside en la existencia formal de garantías, sino en su eficacia material frente a casos técnicamente específicos.

No toda defensa es igualmente adecuada para todo tipo de proceso. Un acto médico complejo requiere comprensión técnica. Un accidente aeronáutico también.

Del mismo modo, actuaciones vinculadas con uso de la fuerza, protocolos operativos, tiempos de reacción o toma de decisiones en crisis exigen conocimiento especializado.

Cuando esa comprensión falta, la garantía existe en el papel, pero se debilita en la práctica.

5. La defensa posible y sus límites

Corresponde reconocer una realidad importante.

En numerosos casos, agentes policiales y penitenciarios encuentran respaldo gracias al compromiso profesional de abogados particulares, estudios jurídicos especializados, asociaciones civiles y algunas organizaciones no gubernamentales que, con recursos limitados, asumen defensas complejas y muchas veces poco visibles.

También deben mencionarse los servicios oficiales de defensa pública, cuyos integrantes suelen intervenir con esfuerzo y profesionalismo dentro de estructuras frecuentemente sobrecargadas.

Ese trabajo merece reconocimiento. En no pocas situaciones constituye la diferencia entre el abandono y una defensa técnicamente seria.

Pero precisamente allí aparece el problema estructural.

La existencia de esfuerzos individuales valiosos no reemplaza una política pública adecuada. El compromiso personal, la vocación profesional o la solidaridad institucional pueden aliviar déficits, pero no resolverlos de manera estable.

Cuando la defensa depende demasiado de voluntades excepcionales, contactos disponibles o capacidades aisladas, la garantía continúa siendo desigual.

6. La defensa inadecuada como forma de indefensión

No hace falta ausencia total de abogado para que exista indefensión. A veces basta con una defensa estructuralmente inadecuada al problema.

Puede ocurrir cuando existen:

- sobrecarga extrema de trabajo;
- escasa especialización en contextos operativos;
- baja capacidad probatoria propia;
- lectura puramente retrospectiva de hechos dinámicos;
- dificultades para traducir lenguaje técnico al proceso judicial.

En esos casos, el debate jurídico comienza con desventaja.

El acto investigado fue extraordinario. La respuesta defensiva, ordinaria.

Allí nace una desigualdad silenciosa.

7. La desproporción funcional de garantías

El núcleo del problema puede formularse así:

- función intensificada;
- riesgo ampliado;

- garantía insuficiente.

A esto puede llamarse **desproporción funcional de garantías**.

No implica reclamar privilegios ni inmunidades. Tampoco supone reducir controles sobre la actuación estatal.

Significa algo más sencillo: cuando el Estado delega responsabilidades excepcionales, debe prever condiciones razonables de defensa frente a las consecuencias previsibles de esa delegación.

Lo contrario traslada todo el costo al agente individual.

8. Efectos sobre la institución

La cuestión no afecta solo al funcionario investigado. También repercute sobre el sistema en su conjunto.

Un agente que percibe ausencia de respaldo jurídico adecuado puede tender a:

- retraer iniciativa legítima;
- actuar con temor excesivo;
- priorizar autoprotección antes que resolución;
- evitar intervenciones complejas;
- desconfiar de la conducción institucional.

Esto degrada capacidad operativa. No por falta de vocación. Por incentivos contradictorios.

El Estado pide decisión. Pero comunica desamparo.

9. Función sin reciprocidad

Toda comunidad política exige deberes especiales a algunos de sus miembros. Magistrados, militares, médicos públicos, bomberos, policías o penitenciarios asumen cargas diferenciadas.

Ese esquema solo conserva legitimidad cuando existe reciprocidad mínima: el Estado exige más, pero también protege mejor.

Cuando la exigencia crece y la protección no acompaña, aparece una relación desequilibrada.

El sujeto es plenamente requerido como agente estatal, pero insuficientemente respaldado como ciudadano.

Allí emerge otra forma de Ciudadanía de Segunda Clase.

10. Hacia un principio de proporcionalidad funcional

Una democracia madura debería asumir un criterio básico: a mayor función estatal delegada y mayor riesgo inherente, mayor debe ser el nivel de garantías efectivas disponibles.

Esto puede traducirse en:

- defensas técnicas especializadas;
- asistencia temprana en hechos de servicio;
- apoyo pericial independiente;
- protocolos claros de acompañamiento procesal;
- separación entre control legítimo y abandono institucional;
- evaluación contextualizada de decisiones críticas.

No son privilegios. Son condiciones de coherencia estatal.

11. Entre la acción y el juicio

La Ciudadanía de Segunda Clase no siempre surge de prohibir derechos. A veces aparece cuando se los reconoce formalmente, pero se los provee de manera insuficiente frente a exigencias extraordinarias.

El personal policial encarna con claridad esa tensión.

Actúa en nombre del Estado. Asume riesgos del Estado. Pero muchas veces enfrenta en soledad las consecuencias del Estado.

En ese trayecto —entre la acción urgente y el juicio tardío— se abre una desigualdad difícil de advertir y decisiva para la calidad institucional.

Porque no hay verdadera igualdad ante la ley cuando las garantías no guardan relación con las cargas impuestas.

CIERRE DE LA PARTE I
Nombrar el problema
La Ciudadanía de Segunda Clase como categoría política

La primera parte de este libro tuvo un propósito preciso: construir una categoría capaz de volver visible una forma de desigualdad que suele permanecer naturalizada. La expresión **Ciudadanía de Segunda Clase** no designa una metáfora retórica ni una exageración polémica. Busca nombrar un régimen interno de restricciones, asimetrías y degradación cívica que opera dentro del propio Estado.

Lo recorrido hasta aquí permite una primera conclusión.

No estamos ante hechos aislados, abusos excepcionales o meras fallas administrativas. Estamos ante una lógica.

Una lógica que aparece cuando ciertos trabajadores públicos conservan formalmente su ciudadanía general, pero ejercen derechos bajo condiciones más débiles, más riesgosas o más inciertas que el resto.

Como enseñó **Guillermo O'Donnell**, una democracia puede conservar formas constitucionales valiosas y, al mismo tiempo, convivir con ciudadanías de intensidad desigual. Esa tensión es parte del problema que aquí se intenta nombrar.

1. De la excepción al patrón

A lo largo de esta parte se mostró que la Ciudadanía de Segunda Clase no surge solamente de normas escritas. Se reproduce también mediante prácticas, culturas organizacionales e incentivos materiales.

No depende de un solo actor. No responde a un único gobierno. No se explica por errores personales aislados.

Se sostiene cuando convergen:

- sospecha permanente sobre el subordinado;
- lealtades verticales por encima de reglas impersonales;
- discrecionalidad selectiva en sanciones y premios;
- precariedad material que reduce autonomía;
- debilidad de la representación colectiva;

- naturalización del silencio como prudencia.

Cuando estos elementos se combinan, la desigualdad deja de ser excepción. Empieza a funcionar como patrón.

2. Más que derechos restringidos

También quedó claro que el problema excede lo jurídico.

La Ciudadanía de Segunda Clase no solo limita libertades o garantías. Produce efectos más profundos:

- erosiona reconocimiento;
- debilita pertenencia;
- desalienta comunidad;
- promueve autocensura;
- desgasta trayectorias;
- vacía autoridad de legitimidad.

Por eso no alcanza con medir cuántos derechos formales existen. Importa observar cómo se viven realmente dentro de la institución.

En términos cercanos a **Pierre Bourdieu**, las estructuras también producen disposiciones: enseñan qué esperar, qué callar y hasta dónde es prudente reclamar.

3. Una cuestión democrática

El argumento central de esta parte fue, además, político.

La democracia no se agota en elecciones, división de poderes o libertades públicas hacia afuera. También se juega en cómo el Estado organiza autoridad hacia adentro.

Cuando una república exige igualdad al conjunto de la sociedad, pero tolera ciudadanías degradadas entre quienes la sostienen cotidianamente, aparece una incoherencia estructural.

No destruye automáticamente la democracia. Pero la vuelve parcial.

La calidad democrática también se mide en los pasillos administrativos, en los cuarteles, en las cárceles, en las comisarías y en toda institución donde el poder cotidiano necesita límites legítimos.

4. Casos que iluminan la estructura

Los capítulos finales incorporaron situaciones concretas para mostrar que la categoría no vive solo en la teoría.

El caso Rearte exhibió cómo el ejercicio de derechos puede transformarse en falta disciplinaria.

La cuestión policial mostró otra variante: responsabilidades excepcionales con garantías insuficientes.

Ambos ejemplos revelan un mismo principio: el Estado exige plenamente como autoridad, pero reconoce parcialmente como ciudadanía.

5. Lo que esta parte deja abierto

Nombrar el problema no equivale a resolverlo. Pero permite discutirlo con precisión.

La primera parte deja establecida una hipótesis fuerte: la Ciudadanía de Segunda Clase existe como forma histórica e institucional de conducción interna.

Y, por lo tanto, puede ser examinada, comparada y transformada.

Toda categoría útil cumple esa función: vuelve visible lo que parecía natural y discutible lo que parecía inevitable.

6. Hacia la Parte II

Si esta primera parte respondió qué es la Ciudadanía de Segunda Clase y por qué constituye un problema político de primer orden, la siguiente deberá responder otra pregunta decisiva:

cómo opera en la realidad concreta, qué costos produce y qué huellas deja en las instituciones que la reproducen.

La teoría ya quedó planteada. Ahora llega la prueba de los hechos.

Síntesis analítica – Parte I

Dimensión	Contenido sintetizado
Propósito	Construir el marco conceptual de la Ciudadanía de Segunda Clase
Hallazgo central	Existen formas internas de ciudadanía degradada dentro del propio Estado
Concepto eje	Restricción sistemática de derechos, voz y reconocimiento
Mecanismos principales	Sospecha permanente, lealtad vertical, discrecionalidad selectiva
Base material	Precariedad salarial, dependencia económica y carrera opaca
Impacto subjetivo	Desgaste, autocensura, pérdida de pertenencia y cinismo
Impacto democrático	Incoherencia entre igualdad externa y desigualdad interna
Casos ilustrativos	Rearte y desproporción de garantías en funciones críticas
Tesis política	La democracia también se mide puertas adentro del Estado
Conclusión	La CSC no es una anomalía aislada: es una lógica institucional disputable

Dimensión	Contenido sintetizado

PARTE II
Anatomía del daño y posibilidad de transformación

Introducción a la Segunda Parte

Toda teoría corre el riesgo de volverse cómoda cuando no desciende a los hechos. Los conceptos importan verdaderamente cuando permiten leer la realidad, ordenar conflictos dispersos y revelar mecanismos que, observados de manera aislada, suelen presentarse como episodios sin relación entre sí.

Nombrar un problema es apenas el comienzo.

La primera parte de este libro estuvo dedicada a construir el marco conceptual de la **Ciudadanía de Segunda Clase**. Allí se definió la categoría, se describieron sus mecanismos de reproducción, se examinaron sus bases materiales y se exploraron sus implicancias democráticas, jurídicas e institucionales.

Pero ninguna teoría se justifica por sí sola.

Su valor depende de una prueba más exigente: la capacidad de interpretar procesos concretos y reconocer regularidades en la experiencia real.

Por eso esta segunda parte se orienta al análisis empírico. No en el sentido de una medición estadística exhaustiva, sino como contrastación cualitativa, institucional y comparada de la hipótesis desarrollada hasta aquí.

La pregunta deja de ser solamente qué es la Ciudadanía de Segunda Clase y pasa a ser otra:

- ¿Dónde se manifiesta con mayor claridad?
- ¿Cómo aparece en trayectorias laborales reales?
- ¿Qué patrones se repiten entre fuerzas, provincias y jurisdicciones?
- ¿Cómo se vinculan precariedad interna y crisis de conducción?
- ¿Qué ocurre cuando faltan canales legítimos de representación?
- ¿Qué costos produce este modelo para el propio Estado?

El propósito no será acumular anécdotas ni construir una crónica de agravios.

Tampoco reducir procesos complejos a casos aislados o episodios espectaculares.

Se buscará algo más importante: identificar estructuras recurrentes.

Porque cuando conflictos semejantes reaparecen bajo formas distintas, dejan de ser accidentes. Empiezan a revelar una lógica.

La evidencia que sigue mostrará que la Ciudadanía de Segunda Clase no pertenece solo al terreno de la especulación conceptual. Tiene manifestaciones observables, efectos institucionales persistentes y consecuencias políticas concretas.

Se expresa, entre otras formas, en salarios distorsionados, endeudamiento prolongado, judicialización creciente, sanciones selectivas, bloqueos de carrera, conflictividad periódica, deterioro del clima organizacional y pérdida de legitimidad pública.

La CSC no vive únicamente en los conceptos.

Vive en expedientes, recibos de sueldo, sumarios, protestas, trayectorias truncas, retiros anticipados y silencios cotidianos.

Y es allí donde debe ser examinada.

Los capítulos que siguen buscarán mostrar cómo se acumula la desigualdad en trayectorias individuales, cómo se vacían instituciones aparentemente estables, qué señales anticipan crisis de conducción, por qué la democratización interna es una cuestión republicana, cómo la organización colectiva puede actuar como límite al mando arbitrario y qué formas de resistencia sobreviven incluso en los contextos más cerrados.

Si la primera parte respondió qué es la Ciudadanía de Segunda Clase, y esta segunda intentará mostrar cómo opera en la realidad, la tercera deberá abordar la pregunta decisiva:

¿Cómo transformar esa estructura sin debilitar al Estado, sino fortaleciéndolo desde adentro?

CAPÍTULO 9
Cuando la desigualdad se acumula Ciudadanía degradada y trayectorias condicionadas

"La desigualdad más persistente no siempre irrumpe como escándalo. Muchas veces se instala lentamente, decisión tras decisión, año tras año. No se vive como ruptura inmediata, sino como desgaste acumulado. Así opera con frecuencia la Ciudadanía de Segunda Clase".

1. El tiempo como dimensión del poder

Algunas injusticias son visibles porque ocurren de golpe.

Un despido arbitrario.

Una sanción desproporcionada.

Una prohibición explícita.

Otras, en cambio, trabajan con otra lógica.

Se distribuyen en el tiempo.

No producen necesariamente un hecho único que concentre la atención, sino una sucesión de pequeñas desventajas que, consideradas aisladamente, parecen tolerables. Sin embargo, acumuladas, terminan moldeando una trayectoria completa.

La Ciudadanía de Segunda Clase suele funcionar de ese modo.

No solo restringe en el presente.

Condiciona futuros.

2. Trayectorias bajo techo bajo

Toda carrera institucional organiza expectativas legítimas.

Aprender un oficio, mejorar ingresos, ascender por mérito, especializarse, proyectar estabilidad, construir reconocimiento.

Cuando estas expectativas descansan sobre reglas previsibles, la organización ofrece horizonte.

Cuando dependen de arbitrariedad recurrente, ofrece incertidumbre.

En numerosos contextos atravesados por la CSC aparecen trayectorias marcadas por:

- ascensos demorados o selectivos;
- capacitaciones distribuidas desigualmente;
- traslados punitivos o discrecionales;
- bloqueos informales de carrera;
- premios ligados al alineamiento antes que al mérito.

El resultado no siempre es expulsión abierta.

Muchas veces es algo más silencioso: **un techo bajo.**

La persona continúa dentro de la institución, pero con horizonte estrechado.

3. El salario que nunca alcanza del todo

La desigualdad también se acumula materialmente.

Ingresos rezagados, componentes variables inciertos, dependencia de horas extraordinarias o adicionales, inflación persistente y endeudamiento defensivo producen efectos que van más allá de la economía doméstica.

Quien debe resolver permanentemente urgencias materiales dispone de menos tiempo, energía y margen para:

- formarse;
- organizarse;
- proyectar;
- cuestionar arbitrariedades;
- resistir sanciones.

La precariedad no solo reduce consumo.

Reduce autonomía.

Y cuando la autonomía se reduce durante años, la ciudadanía práctica se debilita.

4. Fatiga institucional

No toda acumulación de desigualdad se expresa en dinero o carrera.

También existe una fatiga menos visible.

Surge cuando las personas aprenden que el esfuerzo adicional no garantiza reconocimiento, que la crítica puede costar caro, que las reglas son variables o que el mérito no alcanza para ordenar resultados.

Entonces aparece una erosión subjetiva gradual:

- se baja expectativa;
- se reduce iniciativa;
- se modera compromiso;
- se naturaliza el cinismo;
- se trabaja a resguardo.

No siempre hay conflicto abierto.

A veces hay resignación administrada.

Y la resignación puede ser más estable que la protesta.

5. La desigualdad familiarizada

Las trayectorias laborales nunca son puramente individuales.

Atraviesan hogares, vínculos, decisiones familiares y proyectos de vida.

Horarios imprevisibles, ingresos inestables, traslados intempestivos, estrés persistente o carrera bloqueada impactan también en:

- crianza;
- pareja;
- salud;
- arraigo territorial;
- continuidad educativa.

Por eso la CSC no recae solo sobre trabajadores estatales.

Irradia hacia entornos enteros.

El costo social de una ciudadanía degradada es siempre mayor que su registro administrativo.

6. Generaciones institucionales

Cuando un régimen desigual dura mucho tiempo, produce además generaciones distintas dentro de una misma organización.

- Quienes ingresaron con expectativas de carrera ascendente.
- Quienes solo conocieron precariedad normalizada.
- Quienes aún esperan cambiar las cosas.
- Quienes ya no esperan nada.

Cada grupo desarrolla lenguajes, estrategias y niveles de confianza diferentes.

Esto fragmenta solidaridades posibles y dificulta organización común.

El tiempo, otra vez, funciona como instrumento de poder.

No solo desgasta individuos.

Divide cohortes.

7. Lo que parece elección y muchas veces es adaptación

Desde afuera, ciertas conductas suelen interpretarse moralmente:

- “no participan”;
- “no reclaman”;
- “no se capacitan”;
- “se acomodan”.

Pero muchas veces lo que aparece como elección libre expresa adaptación racional a trayectorias prolongadas de castigo, incertidumbre o decepción.

Una persona que aprendió durante años que reclamar cuesta caro no decide en vacío.

Decide sobre experiencia acumulada.

Comprender esto no elimina responsabilidad individual.

Pero impide juzgar superficialmente conductas producidas por estructuras persistentes.

8. Cuando la acumulación estalla

Ningún proceso de deterioro gradual es infinito.

En determinados momentos, lo acumulado emerge.

Puede hacerlo como protesta salarial, renuncias masivas, litigiosidad creciente, caída abrupta del compromiso profesional o crisis pública inesperada.

Desde afuera parece un cambio repentino.

Desde adentro suele ser una sedimentación larga.

Nada estalla de la nada.

9. Una política del largo plazo

La Ciudadanía de Segunda Clase se comprende mejor cuando se la observa longitudinalmente.

No solo en normas vigentes hoy.

No solo en conflictos visibles del momento.

Sino en cómo organiza vidas a lo largo del tiempo.

Quién progresa y quién se estanca.

Quién conserva expectativa y quién la pierde.

Quién puede proyectar y quién sobrevive administrando urgencias.

Allí la desigualdad deja de ser episodio.

Se vuelve destino probable.

10. Lo que sigue

Este capítulo mostró que la CSC no opera únicamente como restricción puntual, sino como acumulación de desventajas que condicionan trayectorias completas.

La pregunta siguiente se desplaza entonces del individuo a la organización.

¿Qué ocurre con una institución que sostiene durante años este tipo de desgaste interno?

Porque también las estructuras, igual que las personas, pueden vaciarse lentamente por dentro.

CAPÍTULO 10
Cómo se vacía una institución por dentro
Costos ocultos de la Ciudadanía de Segunda Clase

Las instituciones no siempre colapsan de manera visible. Muchas continúan funcionando, cumplen horarios, mantienen organigramas y conservan autoridad formal. Sin embargo, por dentro pueden estar perdiendo aquello que las vuelve eficaces: confianza, iniciativa, profesionalismo y sentido de pertenencia. Ese deterioro silencioso es uno de los costos más profundos de la Ciudadanía de Segunda Clase.

1. El problema de confundir funcionamiento con salud

Una organización puede seguir operando aun cuando ya comenzó a degradarse.

Los expedientes circulan.

Las guardias se cubren.

Las órdenes se cumplen.

Los edificios abren cada mañana.

Desde afuera, todo parece en pie.

Pero la mera continuidad no equivale a fortaleza institucional.

También existen organizaciones que funcionan por inercia, por disciplina mínima o por ausencia de alternativas, mientras pierden capacidades esenciales.

En numerosas agencias públicas argentinas, la continuidad formal convivió durante años con deterioro interno de capacidades y profesionalización.

La CSC suele producir justamente ese tipo de desgaste.

No siempre derrumba.

Muchas veces vacía.

2. Cuando se pierde la iniciativa

En instituciones atravesadas por arbitrariedad persistente, una de las primeras capacidades que retrocede es la iniciativa.

Quien percibe que innovar puede generar problemas, que destacar no garantiza reconocimiento o que asumir responsabilidades adicionales incrementa riesgos personales, aprende a resguardarse.

Entonces aparecen conductas defensivas:

- hacer lo estrictamente necesario;
- evitar decisiones no obligatorias;
- no proponer mejoras;
- no asumir conflictos evitables;
- esperar instrucciones incluso cuando no hacen falta.

No se trata necesariamente de pereza.

Muchas veces es adaptación racional.

El sistema castiga la iniciativa y luego lamenta su ausencia.

3. Cuando el mérito deja de importar

Toda institución compleja necesita aprendizaje continuo.

Capacitación, especialización, transmisión de experiencia, evaluación justa y carreras previsibles forman parte de cualquier burocracia moderna.

Cuando esas condiciones se debilitan, el profesionalismo pierde horizonte.

¿Por qué invertir años en formarse si el mérito pesa menos que la cercanía?

¿Por qué perfeccionarse si las oportunidades parecen opacas?

¿Por qué sostener excelencia si el reconocimiento resulta incierto?

La consecuencia no suele ser abandono inmediato.

Es algo más corrosivo:

mediocridad administrada.

El estándar baja lentamente hasta parecer normal.

4. La fuga silenciosa

No toda pérdida institucional adopta forma de renuncia masiva.

A veces quienes se van permanecen adentro.

Conservan cargo, horario y función. Pero se retiran subjetivamente.

Dejan de creer.

Dejan de comprometerse.

Dejan de enseñar a otros.

Dejan de imaginar mejoras.

Es una fuga interior.

Y puede ser más grave que la salida formal, porque mantiene apariencia de estabilidad mientras reduce densidad profesional.

Otras veces, por supuesto, la fuga sí se vuelve material:

- retiros anticipados;
- licencias prolongadas;
- búsqueda permanente de otros ingresos;
- migración hacia áreas menos exigentes;
- abandono definitivo cuando existe oportunidad externa.

5. El conocimiento que no circula

Las instituciones viven también de saberes informales.

Cómo resolver urgencias.

Cómo prevenir errores repetidos.

Cómo transmitir criterio práctico a quienes recién ingresan.

Cómo corregir sin humillar.

Cómo sostener cooperación en contextos difíciles.

Cuando predomina la desconfianza, esos saberes dejan de circular con naturalidad.

Cada quien se protege.

Se comparte menos.

Se enseña menos.

Se arriesga menos.

La organización conserva personas, pero pierde inteligencia colectiva.

6. Autoridad cara, legitimidad barata

Una autoridad basada casi exclusivamente en control necesita invertir cada vez más energía para obtener obediencia.

Más supervisión.

Más sanción.

Más monitoreo.

Más presión informal.Más intervención para resultados menores.

En cambio, la autoridad legítima descansa parcialmente en confianza y reconocimiento.

Cuesta menos sostenerla.

Las reformas institucionales más exitosas combinaron controles externos con profesionalización interna, reduciendo el costo cotidiano del mando.

La CSC suele elegir el camino más caro: multiplica herramientas de control porque erosiona las fuentes de legitimidad que abaratarían la autoridad.

7. Cuando el deterioro sale a la calle

El vaciamiento interno rara vez queda encerrado dentro de la organización.

Con el tiempo se proyecta hacia la sociedad:

- maltrato burocrático;
- respuestas rutinarias de baja calidad;
- descoordinación operativa;
- escasa capacidad preventiva;
- conflictos públicos recurrentes;
- imagen institucional deteriorada.

Entonces el problema comienza a percibirse recién cuando llega al ciudadano.

Pero suele haberse incubado mucho antes, puertas adentro.

8. El error de culpar solo a las personas

Ante estos deterioros, la explicación habitual apunta a individuos:

- “falta vocación”;

- “no quieren trabajar”;
- “se perdió disciplina”;
- “ya no hay compromiso”.

Puede haber casos particulares.

Pero cuando los síntomas se generalizan conviene mirar estructuras.

Las organizaciones también producen comportamientos.

Un sistema que desalienta mérito, castiga iniciativa y premia adaptación no debería sorprenderse luego por los resultados que obtiene.

9. Instituciones cansadas

Existe una fatiga institucional comparable al agotamiento humano.

Se expresa cuando una organización sigue en pie, pero responde cada vez peor; conserva estructura, pero pierde reflejos; mantiene autoridad formal, pero reduce capacidad real.

No colapsa.

Se vuelve lenta, reactiva y defensiva.

10. Lo que sigue

Si la Ciudadanía de Segunda Clase desgasta personas y vacía organizaciones, la pregunta siguiente es política: **¿cómo detectar esas crisis antes del derrumbe visible?**

Porque las instituciones rara vez se rompen sin avisar.

CAPÍTULO 11
Señales de una institución degradada
Indicadores tempranos del problema

"Las instituciones rara vez anuncian su deterioro. No suelen declararse en crisis antes de estarlo. Mucho antes del colapso aparecen señales menores, síntomas dispersos y anomalías que suelen interpretarse como hechos aislados. La dificultad no es que no existan advertencias. La dificultad es aprender a leerlas".

1. El problema de llegar tarde

Muchos sistemas reaccionan cuando el conflicto ya estalló.

Cuando hay protestas públicas.

Cuando una crisis ocupa titulares.

Cuando aumentan los litigios.

Cuando la autoridad pierde control visible.

Cuando la legitimidad ya está dañada.

Pero para entonces gran parte del deterioro ya ocurrió.

La organización perdió confianza antes de perder disciplina.

Perdió compromiso antes de perder eficacia.

Perdió comunidad antes de perder imagen.

Las crisis policiales provinciales de 2013 mostraron justamente el costo de reaccionar tarde frente a señales acumuladas durante años.

Toda conducción que solo advierte crisis abiertas llega tarde.

Por eso importa construir indicadores tempranos.

2. Lo visible y lo importante

No siempre coincide aquello que más se ve con aquello que más importa.

Un conflicto público puede llamar la atención de inmediato.

Una década de cinismo silencioso no.

Una protesta concentra cámaras.

La fuga lenta de capacidades no.

Un escándalo disciplinario genera reacción.

La arbitrariedad cotidiana normalizada rara vez la genera.

Las instituciones suelen medir lo espectacular y descuidar lo estructural.

La Ciudadanía de Segunda Clase prospera precisamente en esa ceguera selectiva.

3. Señales en la vida interna

Existen síntomas recurrentes que merecen atención cuando se vuelven persistentes.

a. Desconfianza generalizada

Circulación constante de rumores, temor a hablar con franqueza, prudencia excesiva frente a superiores y baja cooperación espontánea.

b. Iniciativa retraída

Predominio de conductas defensivas, escasez de propuestas, espera pasiva de órdenes y rechazo a asumir responsabilidades no obligatorias.

c. Justicia interna desacreditada

Percepción extendida de favoritismo, sanciones selectivas, promociones opacas o criterios variables según personas.

d. Fatiga moral

Frases resignadas, ironía permanente, descreimiento respecto de mejoras posibles y distancia emocional con la tarea.

Ninguno de estos elementos, por sí solo, prueba nada.

Su acumulación sí resulta significativa.

4. Señales en los números

Aunque el problema excede lo cuantitativo, ciertos registros ayudan a detectarlo.

- aumento sostenido de litigiosidad;
- rotación anormal en áreas críticas;
- licencias prolongadas recurrentes;

- dificultad para cubrir funciones sensibles;
- caída en postulaciones calificadas;
- incremento de retiros anticipados;
- ausentismo defensivo;
- capacitaciones formalmente ofrecidas y escasamente valoradas.

En distintas jurisdicciones argentinas, aumentos de licencias, retiros anticipados o dificultades para cubrir destinos críticos funcionaron como alertas subestimadas.

Los números no hablan solos.

Pero cuando convergen, sugieren procesos que merecen interpretación política.

5. Señales en el vínculo con la sociedad

El deterioro interno también se proyecta hacia afuera.

- atención burocrática hostil;
- baja calidad de respuesta;
- rigidez innecesaria en trámites;
- escasa empatía profesional;
- conflictos públicos reiterados;
- imagen institucional negativa sostenida.

Con frecuencia estos problemas se leen como fallas de servicio. Y lo son.

Pero muchas veces también son efectos tardíos de una crisis incubada puertas adentro.

6. La protesta como síntoma, no como causa

Una confusión frecuente consiste en tratar toda protesta como origen del problema.

Paros encubiertos, acuartelamientos, reclamos abruptos, filtraciones o conflictos públicos suelen ser presentados como irrupciones irresponsables que dañan normalidades previas.

A veces expresan errores tácticos reales.

Pero también suelen ser síntomas de bloqueos más profundos.

Cuando durante años faltan canales legítimos de representación, el conflicto no desaparece.

Se acumula.

Y cuando emerge, ya llega deformado.

La protesta muchas veces no crea la crisis.

La revela.

7. Lo que una institución deja de decir

Hay otra señal menos visible y, a veces, decisiva: el silencio.

Cuando nadie critica, nadie propone, nadie discute y nadie reclama, algunos interpretan paz organizacional.

Puede ser miedo.

Puede ser apatía.

Puede ser agotamiento.

Puede ser cálculo.

No toda calma expresa salud.

En ciertos contextos, la ausencia total de conflicto es una forma de alarma.

8. Medir comunidad, no solo control

Las burocracias tradicionales suelen medir:

- cumplimiento horario;
- cantidad de sanciones;
- volumen de expedientes;
- productividad inmediata;
- presencia formal.

Todo eso puede importar.

Pero deja afuera dimensiones decisivas:

- confianza interna;
- sentido de pertenencia;
- percepción de justicia;
- calidad del liderazgo;

- capacidad cooperativa;
- circulación de conocimiento.

Diversas administraciones modernas incorporaron mediciones de clima organizacional y confianza interna como variables estratégicas de gestión.

Lo que no se mide tiende a desaparecer de la conducción.

Y lo que desaparece de la conducción suele deteriorarse primero.

9. Diagnóstico o negación

Toda organización enfrenta una elección periódica.

Puede leer señales tempranas y corregir rumbos.

O puede negar síntomas hasta que el costo de corregir resulte mucho mayor.

La negación tiene ventajas inmediatas:

- evita conflictos;
- preserva relatos oficiales;
- demora responsabilidades.

Pero casi siempre encarece el futuro.

10. Lo que sigue

Este capítulo propuso una idea simple:

las instituciones avisan antes de romperse.

La pregunta siguiente es más profunda.

Si una organización estatal puede degradarse internamente, ¿por qué eso debería importar a la democracia en su conjunto?

Porque la calidad republicana no se decide solo en elecciones o tribunales.

También se juega en cómo el Estado organiza internamente el poder cotidiano.

CAPÍTULO 12
Democracia hacia adentro
El Estado como examen de sí mismo

"Las democracias suelen evaluarse por cómo distribuyen poder hacia afuera: elecciones libres, división de poderes, libertades públicas. Mucho menos frecuente es preguntarse cómo organizan autoridad hacia adentro del propio Estado. Sin embargo, también allí se decide una parte esencial de su legitimidad."

1. Una pregunta olvidada

La tradición democrática moderna dedicó enormes esfuerzos a limitar el poder político frente a la ciudadanía.

Cómo evitar tiranías.

Cómo garantizar representación.

Cómo proteger derechos.

Cómo controlar gobiernos.

Todo ello sigue siendo indispensable.

Pero existe otra pregunta, menos atendida y no menos relevante: **¿Qué ocurre cuando el poder se ejerce dentro del Estado sobre quienes integran sus propias instituciones?**

Porque el Estado no actúa solo mediante normas abstractas. Actúa a través de personas concretas sometidas a jerarquías, incentivos, sanciones y formas cotidianas de mando.

Si allí predominan relaciones degradantes, opacas o arbitrarias, el problema no queda encerrado en oficinas o cuarteles. Se proyecta sobre la calidad política general.

2. La doble medida republicana

Muchas repúblicas sostienen una paradoja silenciosa.

Exigen legalidad, transparencia y rendición de cuentas hacia la sociedad, mientras toleran hacia adentro prácticas menos exigentes carreras opacas, disciplinamiento informal, favoritismos persistentes, canales de voz débiles, restricciones desproporcionadas de organización.

Los conflictos recurrentes en fuerzas provinciales argentinas mostraron con frecuencia esa doble medida: exigencia de disciplina pública combinada con escasos canales internos de voz.

La ley rige hacia afuera. La discrecionalidad sobrevive hacia adentro.

No se trata de una contradicción menor. Una comunidad política que naturaliza desigualdad interna entre quienes la sostienen debilita la autoridad moral con la que exige cumplimiento externo.

3. El Estado como escuela política

Toda institución enseña.

No solo transmite procedimientos. También forma hábitos cívicos.

Quien trabaja durante años en estructuras justas, previsibles y respetuosas aprende ciertas lecciones la regla importa, la crítica puede ser útil, la autoridad necesita límites, la dignidad no depende del favor.

En cambio, quien atraviesa organizaciones dominadas por arbitrariedad persistente puede aprender otras manda quien puede, conviene callar, la cercanía vale más que el mérito, la norma depende de la persona.

Estas pedagogías no quedan encerradas en el lugar de trabajo. Circulan luego hacia la vida pública.

Por eso el modo en que el Estado se gobierna a sí mismo tiene consecuencias cívicas más amplias.

4. Democracia formal y democracia vivida

Una democracia puede exhibir instituciones formales razonables y, al mismo tiempo, producir experiencias cotidianas degradadas para parte de quienes la integran desde adentro.

Puede haber voto regular y mando arbitrario interno.

Puede haber libertad de prensa y culturas administrativas del miedo.

Puede haber división de poderes y carreras capturadas por favoritismos.

Nada de esto equivale automáticamente a autoritarismo general.

Pero sí revela una democracia incompleta.

Porque la democracia no es solo procedimiento. También es experiencia social del poder.

5. Autoridad sin legitimidad

Toda organización necesita conducción. Negarlo sería ingenuo.

Pero existe una diferencia decisiva entre autoridad legítima y mera capacidad de imponer.

La primera descansa, al menos en parte, en reconocimiento, justicia percibida y reglas compartidas.

La segunda depende crecientemente de vigilancia, temor o dependencia.

La Ciudadanía de Segunda Clase suele inclinar instituciones hacia este segundo modelo.

Puede sostener obediencia inmediata. Le cuesta producir compromiso durable.

Y una democracia basada solo en obediencias parciales se vuelve más costosa y más frágil.

6. Ciudadanos que sostienen el Estado

Existe además una cuestión de igualdad política básica.

Quienes trabajan en instituciones públicas esenciales no dejan de ser ciudadanos por desempeñar funciones específicas.

Asumen cargas particulares, sí.

Aceptan límites operativos razonables, también.

Pero no deberían transformarse por ello en sujetos de menor densidad cívica.

Cuando eso ocurre, la república introduce jerarquías de ciudadanía allí donde proclama igualdad.

No siempre de manera explícita. A veces mediante prácticas acumuladas que nadie revisa.

7. El costo político de la fragmentación

Un Estado que fragmenta a quienes lo integran enfrenta consecuencias que exceden lo laboral.

Pierde información valiosa.

Desincentiva innovación.

Debilita cooperación interna.

Judicializa conflictos evitables.

Erosiona confianza social cuando las crisis emergen.

La fragmentación puede parecer gobernable durante años. Pero casi nunca fortalece capacidades públicas de largo plazo.

8. La comunidad como condición democrática

Este libro parte de una convicción sencilla: ninguna democracia sólida prescinde de comunidad organizada.

Ese principio no vale únicamente para la sociedad civil. También interpela al Estado.

Cuando toda organización interna autónoma es vista como amenaza, la democracia se reduce a procedimiento externo y pierde espesor social.

No se propone eliminar jerarquías necesarias. Se propone que la conducción no repose exclusivamente en fragmentación y silencio.

9. El Estado sometido a su propia prueba

Toda democracia exige controles a gobiernos, jueces, fuerzas económicas y actores sociales.

Pero también debería exigirse una prueba adicional: **¿El propio Estado trata democráticamente a quienes lo hacen funcionar?**

Responder afirmativamente requiere algo más que discursos.

Exige revisar culturas internas, mecanismos de mando, canales de representación y bases materiales de la autoridad.

En distintas democracias consolidadas, el control externo avanzó junto con reformas internas de profesionalización y accountability.

10. Lo que sigue

Este capítulo sostuvo que la calidad democrática también se juega puertas adentro del Estado.

La pregunta siguiente se vuelve entonces práctica **¿Si la democratización interna es necesaria, qué papel cumple la organización colectiva para hacerla posible?**

Porque ningún equilibrio de poder se corrige solo por exhortaciones morales.

CAPÍTULO 13
Organizar para democratizar
Representación colectiva y límites al mando arbitrario

"Toda estructura de poder tiende a expandirse cuando no encuentra límites. En las instituciones estatales no ocurre algo distinto. Allí donde faltan canales legítimos de representación, la autoridad corre el riesgo de confundirse con discrecionalidad. Por eso la organización colectiva no es un problema para la democracia interna. Muchas veces es una de sus condiciones."

1. El conflicto no desaparece por prohibirlo

Existe una ilusión recurrente en organizaciones jerárquicas: suponer que restringir asociaciones, desalentar reclamos o bloquear interlocutores elimina tensiones internas.

En realidad ocurre lo contrario.

El conflicto no desaparece.

Se desplaza.

Se oculta.

Se acumula.

Se expresa tarde y peor.

Lo que no encuentra cauces institucionales suele reaparecer como rumor, desobediencia pasiva, litigio individual, protesta abrupta o crisis pública.

Los conflictos policiales argentinos de 2013 mostraron precisamente el costo de carecer de canales regulares y reconocidos de negociación.

La ausencia de representación no garantiza orden. Con frecuencia posterga desorden.

2. La voz fragmentada

Cuando cada trabajador enfrenta aisladamente a la estructura, la relación de fuerzas se vuelve profundamente asimétrica.

Quien reclama solo arriesga más.

Quien denuncia solo se expone más.

Quien negocia solo concede más.

La fragmentación favorece al mando no porque tenga mejores argumentos, sino porque enfrenta individuos dispersos.

Allí reside una de las funciones políticas centrales de la Ciudadanía de Segunda Clase: convertir problemas colectivos en cargas individuales.

Y cuando eso ocurre, la mayoría de los conflictos se administra por resignación.

3. Qué produce la representación colectiva

La organización legítima modifica esa ecuación.

No elimina tensiones ni vuelve virtuosos a todos los actores. Pero introduce mediaciones indispensables.

Permite agregar demandas dispersas, reducir costos individuales de la voz, negociar reglas generales, procesar desacuerdos antes de la ruptura, producir información desde la base, limitar arbitrariedades visibles, construir responsabilidad compartida.

En distintos países, mecanismos de interlocución interna permitieron anticipar conflictos y profesionalizar reclamos antes de que escalaran públicamente.

En términos simples: transforma quejas aisladas en interlocución institucional.

Y esa transformación altera la calidad del poder interno.

4. Autoridad y contrapoder

Toda autoridad democrática convive con límites.

El gobierno con oposición.

La administración con control judicial.

El mercado con regulación.

La mayoría con derechos de minorías.

No hay razón sólida para pensar que las jerarquías internas del Estado deban ser la única forma de poder exenta de contrapesos organizados.

Aceptar representación colectiva no implica abolir mando operativo.

Implica reconocer que conducir no es dominar sin respuesta.

La autoridad que no admite ningún contrapoder tiende a degradarse.

5. El argumento del caos

Una objeción frecuente sostiene que en áreas sensibles la organización colectiva produciría ingobernabilidad.

Se teme indisciplina, parálisis operativa, captura corporativa, politización excesiva.

Ninguna preocupación debe descartarse livianamente. Toda institución compleja requiere resguardos.

Pero la evidencia comparada muestra algo más matizado.

Uruguay reconoce sindicalización policial regulada. España admite asociaciones profesionales. Ninguno de esos casos sugiere que toda representación destruya disciplina.

Donde existen reglas claras, límites funcionales razonables y representación institucionalizada, la organización no destruye autoridad. Muchas veces la vuelve más previsible.

El verdadero caos suele nacer menos de la representación que de su ausencia prolongada.

6. Del favor al derecho

En sistemas sin mediación colectiva, numerosas cuestiones dependen de vínculos personales horarios, traslados, destinos, condiciones laborales, tolerancias informales, protecciones ocasionales.

La representación modifica lentamente esa lógica.

Lo negociable deja de depender solo del favor.

Lo discutible sale del secreto.

Lo arbitrario encuentra resistencia visible.

No siempre desaparecen viejas prácticas. Pero pierden naturalidad.

Y perder naturalidad es el comienzo de perder poder.

7. Comunidad organizada y conducción democrática

Este libro parte de una convicción sencilla: ninguna conducción democrática sólida prescinde de comunidad organizada.

Ese principio no vale únicamente para la sociedad civil. También interpela al Estado.

Cuando toda organización interna autónoma es vista como amenaza, la democracia se reduce a procedimiento externo y pierde espesor social.

No se propone eliminar jerarquías necesarias. Se propone que la conducción no repose exclusivamente en fragmentación y silencio.

8. Riesgos reales

Sería ingenuo idealizar toda organización colectiva.

También puede haber corporativismo estrecho, dirigencias burocratizadas,uso faccioso de la representación, defensa automática de privilegios, captura partidaria.

Reconocer estos riesgos no invalida el principio.

Solo recuerda que la democratización exige diseño institucional, controles y pluralismo.

El remedio no es ausencia de organización.

Es mejor organización.

9. Lo que cambia cuando alguien representa

Hay un cambio menos visible pero decisivo cuando emerge representación legítima.

La institución deja de hablar consigo misma únicamente desde arriba.

Aparece otra voz con capacidad de traducir experiencias, advertir costos ocultos, anticipar conflictos y disputar sentido sobre lo justo.

Ese diálogo puede ser incómodo.

Pero las organizaciones que solo se escuchan a sí mismas desde la cúspide suelen aprender tarde.

Escuchar tarde suele salir más caro que discutir a tiempo.

10. Lo que sigue

Este capítulo sostuvo que la organización colectiva no es amenaza necesaria para la autoridad, sino condición frecuente de su democratización.

La pregunta siguiente es igualmente importante.

Si incluso en contextos restrictivos surgen redes, solidaridades e intentos de organización, ¿qué formas de resistencia sobreviven dentro de estructuras cerradas?

Porque ningún régimen de mando consigue colonizar por completo la vida social que pretende administrar.

CAPÍTULO 14
Cuando la comunidad resiste
Microrresistencias, solidaridad y reserva moral

"Ningún régimen de poder gobierna de manera absoluta. Incluso en las estructuras más cerradas sobreviven vínculos, gestos de cooperación y formas discretas de dignidad compartida. Allí donde parece haber solo obediencia, muchas veces persisten semillas de comunidad."

1. El error de imaginar dominación total

Toda mirada excesivamente estructural corre un riesgo: suponer que, una vez consolidado un sistema de mando desigual, las personas quedan completamente absorbidas por él.

No ocurre así.

Las instituciones moldean conductas, condicionan trayectorias y distribuyen costos. Pero no eliminan por completo la capacidad humana de interpretar, cuidar, resistir o reorganizarse.

Incluso bajo la Ciudadanía de Segunda Clase aparecen prácticas que no encajan del todo con la lógica dominante.

Ese resto importa.

Porque allí suele comenzar toda posibilidad de transformación.

2. Qué son las microrresistencias

No toda resistencia adopta la forma de huelga, denuncia pública o confrontación abierta.

En contextos restrictivos, con frecuencia emerge en escalas menores:

- un consejo dado a tiempo;
- una cobertura solidaria frente a una injusticia;
- la transmisión de información útil;
- la defensa discreta de un compañero;
- la negativa silenciosa a humillar a otro;
- la preservación de criterios profesionales frente al capricho.

Estas acciones pueden parecer pequeñas.

Y muchas veces lo son.

Pero revelan algo decisivo:

el mando nunca captura enteramente la vida social que pretende ordenar.

3. Solidaridad bajo presión

Cuando la autoridad se organiza sobre fragmentación, la solidaridad adquiere un valor especial.

Ayudar deja de ser solo gesto moral.

Puede convertirse en:

- protección mutua;
- defensa frente a arbitrariedades;
- sostén emocional;
- forma mínima de justicia interna.

En numerosas dependencias argentinas, redes informales de compañeros funcionaron durante años como defensa práctica frente a traslados arbitrarios, necesidades urgentes o abusos cotidianos.

Por eso las redes informales suelen resultar tan importantes en organizaciones cerradas.

No reemplazan derechos.

Pero muchas veces amortiguan daños que los derechos no alcanzan a cubrir.

El problema aparece cuando una institución depende demasiado de estas redes para compensar injusticias estructurales.

Entonces la solidaridad carga con tareas que deberían cumplir las reglas.

4. El saber que circula por abajo

Las jerarquías controlan parte de la información formal.

No toda.

También existe conocimiento horizontal que circula entre pares:

- cómo evitar errores conocidos;
- cómo enfrentar decisiones arbitrarias;
- cómo resolver urgencias reales;
- cómo leer riesgos no escritos;

- cómo sostenerse psicológicamente en entornos duros.

Buena parte del aprendizaje operativo real en muchas instituciones públicas circula entre pares antes que por manuales.

Ese saber no siempre figura en organigramas.

Pero mantiene funcionando numerosas organizaciones más de lo que sus autoridades reconocen.

La comunidad informal conserva, muchas veces, capacidades que la conducción formal descuida.

5. La dignidad silenciosa

Hay resistencias que no buscan cambiar el sistema de inmediato.

Buscan no dejarse degradar completamente por él.

- Cumplir bien una tarea pese al contexto.
- Tratar con respeto donde otros humillan.
- No reproducir abusos recibidos.
- Mantener palabra empeñada.
- Conservar orgullo profesional sin cinismo.

Estas conductas pueden parecer privadas.

No lo son del todo.

Constituyen una reserva moral sin la cual muchas instituciones colapsarían antes.

A veces la ética cotidiana sobrevive donde la institucionalidad falla.

6. Límites de la resistencia dispersa

Sería un error romantizar estas prácticas.

Las microrresistencias ayudan, contienen, sostienen.

Pero rara vez alcanzan para transformar estructuras por sí solas.

Pueden:

- mitigar arbitrariedades;
- proteger personas concretas;
- preservar lazos;
- evitar daños mayores.

Les cuesta, en cambio:

- cambiar reglas generales;
- redistribuir poder;
- institucionalizar derechos;
- garantizar continuidad.

Lo que nace como defensa cotidiana necesita, en algún momento, convertirse en organización más estable si quiere producir transformaciones duraderas.

7. Por qué importan políticamente

Aun con sus límites, estas prácticas tienen valor estratégico.

Muestran que la comunidad no debe inventarse desde cero.

Ya existe en formas fragmentarias.

- Hay confianza parcial.
- Hay memoria compartida.
- Hay códigos solidarios.
- Hay capacidad de cooperación.
- Hay experiencias previas de cuidado mutuo.

Toda conducción democrática inteligente parte de esas bases realmente existentes.

No de abstracciones.

8. Lo que el poder teme

Las estructuras autoritarias suelen desconfiar especialmente de los vínculos horizontales.

No siempre porque generen indisciplina.

A veces porque generan autonomía.

Dos personas que confían entre sí son menos manipulables que dos personas aisladas.

Un grupo que comparte información depende menos del favor.Una comunidad mínima tolera peor la arbitrariedad.

Estudios sobre organizaciones cerradas en distintos países muestran que los vínculos horizontales suelen ser el principal límite cotidiano al abuso discrecional.

Por eso fragmentar suele ser una estrategia de gobierno.

Y recomponer comunidad, una estrategia de democratización.

9. De la ayuda a la organización

Existe una secuencia frecuente en procesos de cambio.

Primero aparece ayuda mutua.

Luego confianza reiterada.

Después lenguaje compartido.

Más tarde representación.

Finalmente, capacidad de disputar reglas.

Nada garantiza ese recorrido.

Pero rara vez ocurre al revés.

Las grandes transformaciones suelen comenzar en gestos modestos que todavía no saben lo que pueden llegar a ser.

10. Lo que sigue

Este capítulo sostuvo que incluso bajo la Ciudadanía de Segunda Clase persisten reservas de comunidad y dignidad capaces de limitar parcialmente el daño.

La pregunta siguiente se dirige al plano más exigente de toda organización democrática: **¿Cómo convertir esas reservas dispersas en transformación institucional duradera?**

Porque ninguna estructura cambia solo por diagnóstico.

Cambia cuando la comunidad encuentra forma, lenguaje y organización.

CIERRE DE LA PARTE II

Gobernar fragmentando
La Ciudadanía de Segunda Clase como régimen de conducción

> *"Lo analizado en esta parte permite una conclusión más exigente que una simple denuncia. La Ciudadanía de Segunda Clase no funciona como una anomalía ocasional ni como una suma desordenada de abusos. Opera, con distintas intensidades, como una forma de conducción interna que debilita comunidad para conservar control."*

Las crisis policiales recurrentes, la conflictividad penitenciaria y la judicialización creciente en distintas jurisdicciones argentinas ofrecieron evidencia suficiente de esa lógica.

La segunda parte de este libro descendió al terreno de los hechos.

Allí donde los discursos oficiales suelen hablar de profesionalización, disciplina o normalidad administrativa, aparecieron otros rasgos persistentes: temor cotidiano, fragmentación organizacional, arbitrariedad selectiva, desgaste subjetivo, bloqueo de la voz colectiva y erosión de la confianza entre pares.

No se trató de episodios inconexos.

Se trató de regularidades.

Y cuando una regularidad atraviesa casos distintos, instituciones diversas y trayectorias repetidas, deja de ser accidente.

Empieza a revelar sistema.

1. Más que disciplina: fragmentación administrada

Uno de los hallazgos centrales de esta parte es que el efecto principal de la CSC no consiste solamente en imponer obediencia.

Produce algo más profundo: fragmentar vínculos que podrían transformarse en comunidad organizada.

La sospecha permanente no solo vigila.

Aísla.

La lealtad vertical no solo ordena.

Desplaza reciprocidades horizontales.

La discrecionalidad disciplinaria no solo sanciona.

Introduce incertidumbre allí donde podrían nacer solidaridades estables.

Por eso el resultado frecuente no es una institución fuerte, sino una institución controlada y debilitada al mismo tiempo.

Se conserva mando.

Se pierde espesor colectivo.

2. No son fallas externas. Son piezas internas

Una lectura superficial atribuye estos problemas a errores de gestión, malos funcionarios o excesos corregibles.

Todo eso puede existir.

Pero no alcanza para explicar persistencias tan extendidas.

Lo observado sugiere algo más incómodo:

ciertas prácticas no sobreviven a pesar del sistema.

Sobreviven porque cumplen funciones dentro del sistema.

Administran disenso.

Dispersan reclamos.

Desalientan coordinación.

Transforman conflictos colectivos en costos individuales.

Lo que parecía desorden muchas veces encubría racionalidad.

Una racionalidad defensiva, orientada a gobernar desde la desconfianza.

3. El límite del modelo

Sin embargo, ningún régimen basado en fragmentación resuelve de manera estable sus propias contradicciones.

Las desplaza.

Las posterga.

Las administra.

Pero las acumula.

Por eso reaparecen una y otra vez crisis súbitas; judicialización creciente; éxodo silencioso; cinismo profesional; pérdida de legitimidad interna; deterioro del servicio público.

Cuando una institución necesita debilitar la comunidad para sostener mando, comienza a gobernar contra sus propias bases.

Allí aparece el límite del modelo.

4. Lo que esta parte deja demostrado

También quedó visible algo decisivo.

La fragmentación nunca es completa.

Persisten vínculos discretos, memorias compartidas, solidaridades mínimas y expectativas de reglas más justas.

Incluso bajo condiciones adversas, la comunidad sobrevive en estado latente.

Ese resto importa.

Porque allí donde persiste capacidad de cooperación, persiste posibilidad de transformación.

5. Cambio de plano

Por eso la superación de la Ciudadanía de Segunda Clase no puede reducirse a retoques administrativos, capacitaciones aisladas o reformas meramente reglamentarias.

Lo que está en juego no es solo procedimiento.

Es principio organizador.

Ninguna organización compleja se sostiene indefinidamente sobre fragmentación.

Se vuelve necesario pensar otra forma de conducción: autoridad con legitimidad y no solo temor; disciplina con garantías; jerarquía con límites verificables; representación sin captura corporativa; comunidad profesional en lugar de fragmentación funcional.

6. Hacia la Parte III

Con este cierre, la etapa diagnóstica queda cumplida.

La pregunta ya no es cómo opera la Ciudadanía de Segunda Clase.

La pregunta es qué arquitectura institucional puede reemplazarla.

La Parte III abre ese terreno.

No como continuación lineal del análisis.

Como cambio de escala.

De la descripción a la decisión.

De la evidencia a la doctrina.

Del problema expuesto a la propuesta posible.

Síntesis analítica – Parte II

Dimensión	Contenido sintetizado
Propósito	Contrastar la hipótesis de la Ciudadanía de Segunda Clase con evidencia institucional
Hallazgo central	La CSC opera como régimen interno de conducción
Mecanismo principal	Fragmentación para conservar control
Manifestaciones	Precariedad, arbitrariedad, bloqueo de voz, desgaste subjetivo
Costos institucionales	Judicialización, crisis periódicas, fuga de capacidades, baja legitimidad
Límite del modelo	El mando erosiona las bases que necesita sostener
Reserva estratégica	Persistencia de solidaridades, vínculos y comunidad latente
Conclusión	El problema exige una nueva arquitectura institucional

PARTE III
HACIA UN NUEVO PARADIGMA

Transformar sin desarmar
Introducción a la Tercera Parte

Comprender un régimen injusto no basta. Llega un momento en que toda crítica seria debe responder una pregunta más difícil: qué puede reemplazarlo.

Las páginas anteriores permitieron nombrar un problema y observar sus efectos. La Ciudadanía de Segunda Clase apareció primero como categoría conceptual y luego como realidad institucional verificable. Ya no puede ser entendida como una suma casual de abusos, excesos individuales o fallas administrativas dispersas.

Su persistencia revela algo más profundo.

Revela una forma de conducción.

Un modo de ejercer poder hacia adentro del Estado basado, con distintas intensidades, en la fragmentación de los vínculos, la sospecha permanente, la administración desigual de la autoridad y la neutralización de toda comunidad con capacidad autónoma de incidir.

Si ese diagnóstico es correcto, también lo es su consecuencia principal:

la superación del problema no puede limitarse a reformas cosméticas.

No alcanza con cambiar reglamentos si sobreviven las mismas prácticas.
No basta con modernizar procedimientos si permanecen intactos los incentivos.
No resuelve renombrar estructuras si la lógica de mando continúa igual.

La cuestión decisiva no es solo qué norma modificar.

Es cómo se conduce.

1. Reformar y transformar

Existe una diferencia que esta parte considera central.

Reformar puede significar corregir abusos, introducir controles, mejorar procedimientos o reducir daños evidentes.

Todo eso importa.

Pero transformar supone algo más exigente:

alterar relaciones de poder, modificar criterios de legitimidad y reemplazar un principio organizador por otro.

La Ciudadanía de Segunda Clase no se sostiene únicamente por reglas defectuosas.

Se sostiene porque organiza autoridad de determinada manera.

Por eso su superación exige discutir la conducción misma del sistema.

2. La comunidad no parte de cero

Sin embargo, el punto de partida no es el vacío.

Los capítulos anteriores mostraron que incluso en contextos adversos persisten solidaridades discretas, saberes profesionales compartidos, redes informales de ayuda, liderazgos reconocidos sin cargo, memoria de agravios y también de dignidad, además de deseos persistentes de reglas más justas.

Esto modifica completamente la perspectiva.

El desafío no consiste en crear comunidad desde la nada.

Consiste en reconocer lo que sobrevivió, protegerlo y darle forma institucional.

Toda reconstrucción duradera comienza trabajando con reservas reales ya existentes.

3. Disputar la conducción

Hablar de conducción no equivale simplemente a hablar de mando.

Conducir es también ordenar prioridades, distribuir reconocimiento, resolver conflictos, asignar oportunidades, construir legitimidad cotidiana y orientar energías colectivas hacia un horizonte común.

Por eso disputar la conducción significa algo más profundo que ocupar cargos.

Significa transformar la lógica con la que se gobierna internamente.

Pasar de una autoridad sostenida en temor a una autoridad basada en confianza verificable.

De jerarquía sin reciprocidad a jerarquía con límites claros.

De silencio impuesto a canales legítimos de voz.

De favor discrecional a reglas previsibles.

De fragmentación funcional a comunidad profesional organizada.

4. Una necesidad práctica

La propuesta de esta parte no nace del idealismo.

Nace del realismo institucional.

Los sistemas sostenidos en desconfianza crónica, arbitrariedad y aislamiento terminan pagando costos crecientes:

menor profesionalismo, crisis recurrentes, éxodo de cuadros valiosos, cinismo organizacional, baja capacidad de aprendizaje y legitimidad pública erosionada.

Las crisis policiales recurrentes y la conflictividad penitenciaria mostraron que sostener sistemas degradados también tiene costos materiales elevados.

Reconstruir comunidad no es sentimentalismo.

Es racionalidad estatal de largo plazo.

Un Estado moderno necesita instituciones capaces de coordinar, aprender y generar compromiso. Ninguna de esas capacidades florece de manera estable en ambientes degradados.

5. Qué buscarán los capítulos que siguen

La Parte III se orienta a explorar una alternativa de conducción democrática e institucionalmente sólida.

Se examinarán cuestiones como representación colectiva compatible con funciones sensibles, límites verificables a la discrecionalidad, profesionalización con mérito real, salud organizacional, autoridad legítima, técnica subordinada a fines democráticos y condiciones políticas reales de toda transformación duradera.

No se ofrecerán recetas universales.

Se propondrán principios de reorganización institucional.

6. Horizonte

Las páginas que siguen no describen una utopía perfecta.

Delinean una posibilidad histórica.

Allí donde hoy predomina sospecha, puede construirse confianza.

Donde reina fragmentación, pueden recomponerse vínculos.

Donde la organización es vista como amenaza, puede reconocerse como condición democrática interna.

Donde el mando depende del desgaste, puede surgir autoridad legítima.

Nada de ello está garantizado.

Pero tampoco está clausurado.

Toda historia democrática recuerda que lo que parecía imposible bajo un orden agotado puede volverse razonable bajo otro.

7. Apertura

Con esta premisa se abre la Parte III.

No como cierre del debate.

Como comienzo de una decisión.

Porque después de comprender cómo opera un régimen injusto, la tarea siguiente consiste en pensar con seriedad qué puede reemplazarlo.

Y ninguna transformación durable comienza sin disputar la conducción.

CAPÍTULO 16
La conducción comunitaria de la seguridad pública
Gobernar con organización y no con fragmentación

"La cuestión nunca fue eliminar la autoridad, sino transformarla. No menos conducción, sino una conducción más legítima, más inteligente y más democrática."

1. Conducir no es solo mandar

Existe una vieja confusión burocrática que identifica conducción con orden impartida. Bajo esa mirada, conducir sería mandar, sancionar, firmar disposiciones o distribuir tareas. Todo eso puede formar parte del mando. No agota la conducción.

Conducir significa algo más exigente: definir rumbo cuando abundan presiones contradictorias, articular capacidades dispersas, ordenar prioridades, resolver tensiones inevitables y convertir individuos aislados en comunidad de acción.

La autoridad que solo ordena obtiene cumplimiento momentáneo. La conducción que orienta y organiza produce capacidad duradera.

Cuando una institución conserva jerarquía pero pierde sentido común interno, comienza a empobrecerse aunque todavía conserve disciplina formal.

2. El costo oculto de gobernar fragmentando

La Ciudadanía de Segunda Clase permitió observar una forma específica de ejercicio del poder interno. Allí predominan las lealtades personales sobre las reglas impersonales, el aislamiento entre pares sobre la cooperación, el temor al reclamo sobre los canales institucionales y la obediencia táctica sobre el compromiso profesional.

Ese modelo no siempre fracasa de inmediato. Puede prolongarse durante años y, desde afuera, incluso parecer eficaz. Las guardias se cubren, los horarios se cumplen, los edificios abren cada mañana.

Pero debajo de esa normalidad se acumulan costos silenciosos: desconfianza crónica, fuga de capacidades, aprendizaje bloqueado, litigiosidad creciente, crisis recurrentes y pérdida de legitimidad social.

Las crisis policiales que atravesaron distintas provincias argentinas mostraron precisamente ese límite. Lo que durante años parecía orden, muchas veces era apenas conflicto postergado.

Gobernar fragmentando suele resultar práctico en el corto plazo. Después llega la factura histórica.

3. La comunidad como recurso de Estado

Existe una idea que recorre este libro y conviene afirmar con claridad: ninguna conducción democrática sólida prescinde de comunidad organizada.

Ese principio también rige hacia adentro del Estado.

Las instituciones de seguridad no se fortalecen destruyendo vínculos internos, sino ordenándolos bajo reglas legítimas. No crecen aislando a sus miembros, sino generando cooperación profesional confiable.

Una comunidad institucional bien conducida produce bienes estratégicos difíciles de reemplazar: información que la cúspide desconoce, circulación de experiencia práctica, detección temprana de conflictos, corrección entre pares, respaldo para decisiones difíciles y sentido compartido de misión.

Lo que ciertas culturas autoritarias temen como amenaza puede convertirse, bajo reglas adecuadas, en una de las principales fuentes de capacidad estatal.

4. Seguridad pública no es guerra interna

Una deformación persistente consiste en tratar toda organización de seguridad como si viviera en estado permanente de excepción. Bajo esa lógica, la crítica parece indisciplina, la asociación parece conspiración, la deliberación parece debilidad y el derecho parece obstáculo.

Pero la seguridad pública en democracia no equivale a guerra interna.

Su tarea no es dominar ciudadanos ni someter a su propio personal. Su función es proteger convivencia bajo la ley.

Cuando una institución se piensa a sí misma como fortaleza sitiada, termina trasladando esa mentalidad hacia afuera. Y quien sospecha permanentemente de los suyos difícilmente aprenda a servir con equilibrio a los demás.

5. Jerarquía sí, arbitrariedad no

Defender una conducción comunitaria no implica negar jerarquías necesarias. En organizaciones donde existen riesgos reales y responsabilidades inmediatas, la cadena de mando debe funcionar con claridad.

Lo que aquí se cuestiona no es la jerarquía, sino su degeneración en arbitrariedad.

Hay una diferencia decisiva entre autoridad y abuso. La primera se apoya en reglas conocidas, responsabilidades definidas y controles verificables. El segundo descansa en capricho, favoritismo e incertidumbre.

Por eso una conducción moderna requiere criterios objetivos de carrera, ascensos transparentes, sanciones revisables, evaluaciones profesionales serias y espacios de voz libres de represalias.

Muchas veces la distancia entre una institución respetada y una temida reside menos en los rangos que en los límites.

6. Escuchar también es gobernar

Muchos sistemas creen que escuchar debilita. En realidad, gobernar sin escuchar suele salir mucho más caro.

Cuando no existen canales legítimos de expresión, los problemas no desaparecen. Se deforman. Primero circulan como rumor, luego se convierten en resentimiento, más tarde derivan en conflicto silencioso y finalmente estallan como crisis visible.

La conducción comunitaria incorpora voz organizada no por generosidad moral, sino por inteligencia institucional.

Escuchar a tiempo evita explotar tarde.

7. Profesionalismo con pertenencia

No hay profesionalización real donde la organización humilla, precariza o gobierna mediante favoritismos persistentes.

El profesionalismo necesita reglas estables, mérito reconocible, formación continua, bienestar básico y orgullo institucional legítimo. Pero necesita además algo menos mencionado: pertenencia no degradada.

Una fuerza cansada puede obedecer. Difícilmente innove.
Una fuerza resentida puede cumplir. Difícilmente inspire confianza pública.

Las instituciones más eficaces no son necesariamente las más duras. Suelen ser las que logran combinar exigencia con reconocimiento.

8. Conducir es también cuidar

Toda estructura exigente consume energía humana. Quien conduce administra recursos materiales, pero también recursos morales y psíquicos.

Ignorar ese plano produce agotamiento organizacional, cinismo defensivo, pérdida de empatía profesional, violencia interna naturalizada y deterioro del servicio hacia la sociedad.

Esto se observa con frecuencia en servicios penitenciarios y fuerzas provinciales atravesadas por fatiga crónica, licencias prolongadas y desgaste subjetivo acumulado.

Cuidar no significa ablandar.

Significa preservar la capacidad futura de la institución.

9. Del control a la capacidad

La conducción fragmentaria piensa en términos de control. Su pregunta favorita es: **¿cómo evitar que se desvíen?**

La conducción comunitaria piensa en términos de capacidad. Pregunta algo distinto: **¿cómo lograr que funcionen mejor juntos?**

La primera obsesión vigila. La segunda organiza.

La primera reacciona. La segunda construye.

La primera administra miedos. La segunda produce resultados.

El control sin capacidad inmoviliza. La capacidad con reglas fortalece.

10. Lo que sigue

Este capítulo sostuvo que la seguridad pública puede conducirse de otro modo: no debilitando comunidad para conservar mando, sino organizando comunidad para fortalecer capacidad estatal.

La pregunta siguiente ya no es conceptual, sino estratégica: **¿cómo se impulsa una transformación así dentro de estructuras acostumbradas a reproducirse a sí mismas?**

Porque ninguna conducción nueva nace solo de buenas intenciones.

CAPÍTULO 17
Cómo se conduce la transformación
Cambiar estructuras sin destruir capacidades

"Las instituciones no permanecen iguales por accidente. Permanecen iguales porque existen mecanismos que reproducen lo existente. Transformarlas exige algo más que reformas: exige cambiar la lógica que las sostiene."

1. Cambiar no es anunciar

Existe una confusión frecuente entre decisión declarada y cambio real.

Se comunica una reforma, se crea una mesa técnica, se presenta un nuevo protocolo o se modifica un organigrama. Y se supone que la transformación comenzó.

Muchas veces apenas empezó la disputa.

Las organizaciones pueden absorber anuncios sin modificar prácticas profundas. Incluso suelen exhibir modernización superficial mientras conservan intacta la lógica anterior.

La experiencia argentina ofrece abundantes reformas anunciadas y escasas transformaciones consolidadas en materia de seguridad pública.

Conviene distinguir, entonces, entre distintos planos del cambio: el discursivo, el normativo, el administrativo y aquel más profundo que altera relaciones efectivas de poder. Solo este último produce procesos duraderos.

2. Toda estructura resiste

Ningún orden desigual se sostiene sin intereses adaptados a él. Por eso, cuando se intenta transformarlo, aparecen resistencias previsibles.

Algunas buscan preservar privilegios. Otras se expresan en burocracias que demoran, mandos que relativizan, redes informales que sabotean o cinismos que ridiculizan todo intento reformista.

Pero no toda resistencia nace de la mala fe.

Parte de ella surge del temor a perder estabilidad en contextos donde la estabilidad ya era escasa. Quien ha vivido años de precariedad no siempre interpreta el cambio como esperanza. A veces lo percibe como amenaza adicional.

Confundir toda resistencia con sabotaje suele destruir cambios posibles.

Conducir la transformación exige distinguir defensa corporativa de temor razonable.

3. El falso dilema entre autoridad y cambio

Una objeción clásica sostiene que democratizar debilita la conducción. Es un dilema engañoso.

No existen solo dos opciones: conservar orden injusto o provocar caos reformista.

Existe una tercera posibilidad: reconstruir autoridad sobre bases más legítimas.

La obediencia obtenida por temor puede ser rápida. La autoridad sostenida en reglas claras suele ser más durable.

El problema no es cambiar demasiado.

Muchas veces es no cambiar aquello que ya erosiona el mando desde adentro.

4. La secuencia importa

Toda transformación institucional requiere tiempos diferentes.

Primero, diagnóstico veraz. Nombrar problemas reales, no maquillarlos.

Luego, medidas iniciales creíbles. Señales visibles de que algo comenzó a cambiar.

Después, institucionalización. Convertir avances parciales en reglas estables.

Finalmente, cultura renovada. Hábitos, expectativas y legitimidades que acompañen el nuevo orden.

Invertir esa secuencia suele producir frustración.

No se empieza por la cultura cuando nadie cree. No se consolida una reforma si nada cambió materialmente.

Varias transformaciones exitosas comenzaron en ciudades o jurisdicciones piloto antes de escalar. La prudencia estratégica muchas veces vale más que la grandilocuencia inaugural.

5. El valor de las primeras señales

Toda organización observa con atención el comienzo de un cambio. Quiere saber si se trata de una moda pasajera o de una decisión seria.

Por eso los primeros movimientos resultan decisivos. A menudo tienen más valor simbólico que cientos de discursos.

Un concurso transparente, la revisión de una sanción manifiestamente injusta, límites verificables a arbitrariedades conocidas, protección a quien denuncia de buena fe o una mejora material básica en áreas críticas pueden producir efectos políticos inmediatos.

Cuando las primeras medidas contradicen viejas prácticas, nace credibilidad.

6. No humillar la historia institucional

Otra torpeza frecuente consiste en presentar todo el pasado como pura decadencia. Eso activa defensas automáticas.

Toda institución conserva también saberes profesionales acumulados, cuadros valiosos, tradiciones útiles, memorias de servicio real y orgullo legítimo por tareas difíciles.

Transformar mejor implica separar herencias aprovechables de prácticas degradantes.

No destruir indiscriminadamente.

Quien humilla identidades previas fortalece a los conservadores.

7. Ningún cambio se hace solo

Ninguna transformación profunda depende exclusivamente de una persona.

Necesita conducción política decidida, cuadros medios capaces de ejecutar, referentes internos confiables, bases dispuestas a acompañar, legitimidad social externa y capacidad técnica suficiente.

El liderazgo importa. Pero sin apoyos organizados suele agotarse pronto.

Toda reforma durable es también una coalición.

8. El tiempo como herramienta de poder

Cambiar demasiado lento puede desmoralizar. Cambiar demasiado brusco puede desorganizar.

La conducción transformadora necesita administrar ritmos con inteligencia: medidas urgentes para recuperar confianza, cambios graduales para no romper capacidades, conflictos inevitables elegidos en momento favorable y consolidaciones silenciosas después de avances visibles.

El tiempo político no es espera pasiva.

Es instrumento de conducción.

9. Por qué fracasan tantas reformas

Muchas transformaciones se frustran por errores previsibles.

Prometer más de lo posible. Subestimar resistencias. Confiar solo en expertos externos. No mejorar condiciones materiales. Aislarse políticamente. Anunciar sin ejecutar. Ejecutar sin sostener.

La larga sucesión de planes refundacionales de corto plazo dejó en muchas instituciones una cultura escéptica frente a cada novedad.

Las organizaciones escucharon demasiadas promesas incumplidas.

Por eso exigen pruebas más que discursos.

10. Transformar sin destruir

Existe una regla elemental que conviene preservar:

No debe demolerse capacidad estatal para corregir injusticia, ni conservar injusticia para preservar capacidad.

La tarea seria consiste en ambas cosas a la vez: más justicia interna y más eficacia pública.

Justicia sin capacidad frustra.

Capacidad sin justicia degrada.

11. Lo que sigue

Este capítulo sostuvo que la transformación institucional no depende solo de buenas intenciones ni de decretos bien redactados.

Depende de estrategia, secuencia, coalición y legitimidad.

La pregunta siguiente resulta entonces decisiva: **¿qué lugar ocupa la técnica en estos procesos?**

Porque muchas veces se invoca neutralidad profesional allí donde, en realidad, se están decidiendo formas de poder.

CAPÍTULO 18
La técnica no es neutra
Cuando los procedimientos también ejercen poder

"Cuando una decisión política logra presentarse como una simple cuestión técnica, suele volverse más difícil de discutir. Precisamente allí reside parte de su poder."

1. El prestigio de lo técnico

Toda burocracia necesita conocimiento especializado. Sin técnica no hay administración compleja. Sin procedimientos no hay continuidad. Sin criterios relativamente objetivos no hay previsibilidad. Sin profesionalización no hay Estado moderno.

Nada de esto debe negarse.

El problema comienza cuando lo técnico deja de ser herramienta y pasa a funcionar como escudo.

Entonces ciertas decisiones políticas se presentan como inevitabilidades técnicas. Ya no se discuten los fines; solo se administra el medio. Y de ese modo muchas relaciones de poder quedan ocultas detrás del lenguaje experto.

La técnica deja de servir a la institución y comienza a blindarla frente al debate.

2. Lo que decide un formulario

A veces el poder no aparece en grandes discursos, sino en detalles aparentemente menores.

Quién puede iniciar un trámite. Qué requisito resulta indispensable. Cuánto tarda una respuesta. Quién revisa una sanción. Qué documentación se exige. Qué instancia de apelación existe. Qué dato se registra y cuál no.

Nada de esto es trivial.

Cada procedimiento distribuye cargas y oportunidades.

Lo que para algunos es mera burocracia, para otros define acceso efectivo a derechos.

En numerosas burocracias argentinas, demoras procedimentales, circuitos opacos y requisitos redundantes funcionaron durante años como filtros reales de acceso a derechos sin necesidad de prohibirlos formalmente.

3. Neutralidad aparente, efectos desiguales

Dos reglas idénticas en el papel pueden producir efectos profundamente distintos según el contexto en que se aplican.

Un requisito horario uniforme impacta de modo diferente sobre quien dispone de autonomía que sobre quien vive bajo disponibilidad permanente.

Un concurso formalmente abierto no vale lo mismo en una institución transparente que en otra atravesada por favoritismos persistentes.

Una evaluación estándar tampoco pesa igual cuando existen recursos materiales muy desiguales para prepararse.

La técnica no opera en vacío.

Opera sobre estructuras sociales e institucionales concretas.

Por eso la igualdad formal de procedimientos no garantiza justicia real.

4. La tecnocracia como despolitización

Existe una tentación recurrente en el Estado contemporáneo: tratar problemas políticos como si fueran únicamente problemas de gestión.

Entonces se habla de modernización, eficiencia, reingeniería, indicadores, benchmarking u optimización.

Todo ello puede aportar herramientas valiosas.

Pero no responde por sí solo preguntas decisivas:

¿quién decide?

¿a quién beneficia?

¿qué costos distribuye?

¿qué voces excluye?

¿qué idea de autoridad consolida?

Cuando estas preguntas desaparecen, la técnica se convierte en ideología silenciosa.

5. Tecnología y vigilancia

En el mundo contemporáneo esta cuestión se intensifica con herramientas digitales.

Sistemas de monitoreo, geolocalización, trazabilidad operativa, análisis predictivo, bases de datos internas y métricas en tiempo real prometen eficiencia creciente.

A veces la producen.

Pero también pueden reforzar vigilancia asimétrica, control opaco, presión permanente, evaluación descontextualizada y concentración de información en pocas manos.

Una tecnología útil para coordinar puede utilizarse también para disciplinar.

El instrumento no define por sí mismo su sentido político.

Lo define la conducción.

En numerosas democracias contemporáneas ya se discuten límites públicos al uso de algoritmos, inteligencia artificial y monitoreo interno en áreas sensibles del Estado.

6. Escalafones, concursos y mérito

Nada parece más técnico que un sistema de carrera.

Puntajes, antecedentes, cursos, exámenes, rankings.

Sin embargo, también allí se decide poder.

¿Qué méritos cuentan? ¿Quién certifica capacidades? ¿Qué trayectorias son premiadas? ¿Qué experiencia vale menos? ¿Qué formación resulta accesible solo para algunos?

Un sistema meritocrático mal diseñado puede legitimar desigualdades previas en nombre del mérito.

También en fuerzas de seguridad y servicios penitenciarios, carreras formalmente regladas convivieron muchas veces con percepciones persistentes de discrecionalidad.

Por eso la profesionalización real exige revisar condiciones de competencia, no solo resultados finales.

7. Técnica democrática

Criticar la falsa neutralidad no implica despreciar la técnica.

Implica exigir mejor técnica.

Una técnica democrática debería orientarse por principios claros: transparencia verificable, trazabilidad de decisiones, simplicidad razonable, revisión independiente, acceso equitativo, protección frente a arbitrariedad y evaluación de impactos reales.

También exige escuchar a quienes conocen el trabajo cotidiano.

La alternativa no es técnica o política.

Es técnica subordinada a fines públicos legítimos.

La buena técnica no sustituye legitimidad. La vuelve operativa.

8. El saber de la experiencia

Las grandes reformas suelen cometer un error clásico: escuchar solo expertos de escritorio e ignorar a quienes sostienen la operación diaria.

Quien trabaja en terreno conoce cuellos de botella reales, reglas que nadie cumple, riesgos invisibles en organigramas, costos ocultos de ciertas decisiones y formas concretas de mejorar procesos.

Ignorar ese conocimiento produce reformas elegantes en el papel y frágiles en la práctica.

Quien nunca ejecutó una tarea suele subestimar lo que una planilla no registra.

La inteligencia institucional aparece cuando el saber experto dialoga con el saber situado.

9. La Ciudadanía de Segunda Clase también se diseña

La desigualdad interna no siempre surge de una orden brutal.

A veces se construye mediante dispositivos aparentemente impersonales: trámites imposibles, apelaciones ineficaces, evaluaciones opacas, reglas variables, carreras cerradas o información monopolizada.

La arbitrariedad moderna muchas veces viste lenguaje administrativo.

Y precisamente por eso resulta más difícil de impugnar.

10. Lo que sigue

Este capítulo sostuvo que la técnica no reemplaza la política. La expresa de otro modo.

Diseñar procedimientos, sistemas y tecnologías implica decidir cómo circulará el poder dentro de una institución.

La pregunta siguiente es entonces más amplia: **¿si conducción y técnica están atravesadas por relaciones de poder, por qué la conducción debe ser pensada como problema estratégico central?**

Porque allí se decide si el Estado administra inercias… o construye futuro.

CAPÍTULO 19
La conducción como problema estratégico
Quién organiza el poder y para qué horizonte

"La conducción es el punto donde los recursos se transforman en resultados, o donde las oportunidades se convierten en fracaso."

1. Estrategia no es improvisación

En el lenguaje cotidiano suele confundirse estrategia con astucia ocasional o maniobra táctica. No es eso.

Pensar estratégicamente implica distinguir lo principal de lo accesorio, ordenar prioridades, anticipar escenarios, administrar tiempos, coordinar actores diversos y preservar capacidades futuras mientras se resuelven urgencias presentes.

La conducción estratégica no se limita a reaccionar.

Construye condiciones.

Gobierna el presente sin sacrificar el mañana.

2. El corto plazo como trampa

Muchas instituciones viven atrapadas por la urgencia.

Apagar incendios, responder crisis mediáticas, cubrir vacantes inmediatas, resolver conflictos del día, mostrar resultados rápidos.

Nada de esto puede ignorarse.

Pero cuando la urgencia absorbe toda la energía disponible, desaparece la conducción estratégica.

Entonces se posterga de manera sistemática aquello que decide el futuro: formación de cuadros, modernización real, cuidado organizacional, planificación de carrera, innovación operativa y reconstrucción de confianza interna.

En la experiencia argentina, la sucesión de crisis coyunturales en materia de seguridad empujó muchas veces a respuestas inmediatas que aplazaron reformas de fondo.

Se resuelve hoy hipotecando mañana.

3. Conducir personas, no solo estructuras

Una organización no está compuesta únicamente por reglamentos y organigramas.

Está compuesta por personas que interpretan órdenes, evalúan justicia, comparan tratos, miden riesgos y deciden cuánto comprometerse.

Por eso la conducción estratégica comprende una verdad básica:

la subjetividad también es recurso institucional.

Quien se siente humillado coopera menos.

Quien no confía informa menos.

Quien no espera futuro invierte menos esfuerzo.

Quien percibe arbitrariedad protege solo lo propio.

Gobernar ignorando estas dinámicas produce organizaciones formalmente obedientes y sustancialmente débiles.

4. El error de mandar más cuando se conduce peor

Cuando aparecen fallas internas, muchas conducciones responden intensificando control.

Más órdenes. Más supervisión. Más sanciones. Más reportes. Más centralización.

A veces eso puede resultar necesario de manera puntual.

Pero como respuesta estructural suele encubrir otro problema:

no falta mando; falta conducción.

Mandar más no sustituye orientar mejor.

En ocasiones incluso agrava desgaste, resentimiento y pasividad defensiva.

5. La conducción produce clima histórico

Toda institución desarrolla un clima que no surge espontáneamente.

Puede predominar la confianza o el temor; el aprendizaje o el encubrimiento; el mérito o el favoritismo; la cooperación o la facción; el orgullo profesional o el cinismo.

Ese clima no cae del cielo.

Es resultado acumulado de decisiones de conducción.

No depende solo de discursos inspiradores. Depende de qué se premia, qué se tolera, qué se corrige y qué se considera normal.

Lo tolerado repetidamente termina pareciendo cultura.

6. Cuadros medios: el terreno decisivo

Muchas reformas fracasan por concentrarse solo en la cúspide o solo en la base.

Olvidan un espacio crucial: los cuadros medios.

Jefaturas intermedias, supervisores, mandos operativos y responsables de área traducen la política en práctica cotidiana. Allí una decisión abstracta se vuelve realidad o simulacro.

Una conducción estratégica forma y compromete cuadros medios capaces de ejecutar sin arbitrariedad, transmitir sentido, resolver conflictos menores, detectar problemas tempranos y sostener estándares profesionales.

Las reformas sostenidas en distintos países mostraron que profesionalizar cuadros medios suele ser más decisivo que reemplazar cúpulas enteras.

Sin ellos, la cúspide ordena y la base padece, pero nada cambia realmente.

7. Legitimidad como recurso de poder

Suele pensarse la legitimidad como valor moral accesorio.

En realidad también es recurso estratégico.

Una autoridad legítima necesita menos coerción para obtener cooperación. Recibe mejor información. Tolera mejor crisis temporales. Obtiene mayor esfuerzo voluntario. Corrige errores con menor costo político.

La legitimidad abarata conducción.

La desconfianza la encarece.

8. El horizonte importa

No todas las instituciones fracasan por carencia de recursos.

Muchas fracasan por ausencia de propósito compartido.

Cuando nadie sabe hacia dónde se va, cada área se encierra, cada actor cuida lo suyo, cada urgencia manda y cada conflicto ocupa el centro.

Sin horizonte compartido, la urgencia se vuelve sistema.

La conducción estratégica ofrece horizonte. No como consigna vacía, sino como dirección inteligible capaz de ordenar decisiones parciales.

9. Seguridad pública y razón estratégica

En materia de seguridad esto resulta especialmente importante.

Instituciones sometidas a presión constante pueden caer con facilidad en conducción reactiva: el escándalo del día, el operativo del momento, la estadística inmediata, la sanción ejemplificadora, la rotación improvisada.

Todo ello puede producir impacto pasajero.

Difícilmente construya capacidad sostenida.

Los cambios frecuentes de autoridades y los planes de corto plazo reforzaron a menudo esa lógica pendular.

Sin estrategia, la seguridad oscila entre sobresaltos y desgaste.

10. La Ciudadanía de Segunda Clase como mala estrategia

Este libro sostuvo que la Ciudadanía de Segunda Clase puede funcionar como régimen de conducción.

Ahora corresponde agregar algo más: también es una mala estrategia de largo plazo.

Porque obtiene control debilitando justamente las capacidades que luego necesita: confianza, cooperación, profesionalismo, aprendizaje y legitimidad.

Gobierna el presente consumiendo futuro.

11. Lo que sigue

Este capítulo sostuvo que conducir no es administrar rutina, sino organizar poder hacia un horizonte.

La pregunta siguiente es decisiva: **¿cuándo una transformación institucional deja de ser deseo y se vuelve posibilidad concreta?**

Porque toda estrategia necesita condiciones históricas para abrirse camino.

CAPÍTULO 20
Cuando la transformación se vuelve posible
Crisis, oportunidad y decisión política

"Las instituciones no cambian simplemente porque deban hacerlo. Cambian cuando la historia crea las condiciones para ello."

1. El mito de la reforma permanente

Existe una narrativa optimista según la cual las instituciones mejoran gradualmente de manera continua. Se detecta un problema, se corrige una falla, se aprende la lección y se avanza.

A veces sucede.

Pero en muchos casos los cambios profundos no siguen una línea serena y progresiva. Se bloquean durante años, retroceden, se congelan y luego, de pronto, se aceleran.

Las transformaciones reales suelen combinar largos períodos de inmovilidad con momentos breves de apertura.

La historia institucional está hecha menos de marcha constante que de umbrales inesperados.

2. Cuando el viejo equilibrio se agota

Ningún orden injusto cae solamente por razones morales.

Cae cuando deja de resolver los problemas que justificaban su existencia.

Un modelo basado en fragmentación comienza a erosionarse cuando produce crisis recurrentes, costos fiscales crecientes, litigiosidad persistente, pérdida de cuadros valiosos, escándalos públicos repetidos, baja calidad operativa o deslegitimación social visible.

En la Argentina, distintas crisis de seguridad pública mostraron cómo modelos agotados podían persistir hasta volverse inocultables.

En ese punto, lo viejo ya no garantiza ni siquiera sus promesas mínimas.

Entonces aparece la pregunta que antes parecía imposible: **¿y si hubiera que cambiar de verdad?**

3. La crisis no garantiza mejora

Sería ingenuo pensar que toda crisis abre automáticamente caminos virtuosos.

Las crisis también pueden producir autoritarismo reactivo, búsqueda de chivos expiatorios, recentralización ciega, reformas cosméticas, improvisación desesperada o nostalgia de órdenes pasados.

También se verificaron respuestas espasmódicas: cambios de mando, anuncios urgentes o endurecimientos simbólicos sin reforma estructural.

La crisis abre posibilidades.

No selecciona por sí sola las mejores.

El deterioro previo solo crea oportunidad. Nunca asegura resultado.

4. Ventanas de transformación

En ciertos momentos convergen factores que vuelven posible lo antes bloqueado.

Fracaso visible del modelo vigente. Conducción política dispuesta a asumir costos. Demanda social de cambio. Cuadros internos abiertos a otra lógica. Diagnósticos disponibles. Alternativas ya pensadas. Actores capaces de sostener la transición.

Cuando estos elementos coinciden, se abre una ventana histórica.

Suele durar poco.

Quien no la aprovecha, muchas veces vuelve a años de estancamiento.

Muchas reformas relevantes en otros países fueron preparadas durante largos períodos y ejecutadas recién cuando apareció una coyuntura favorable.

5. Preparar antes de que llegue el momento

Una lección clásica de la política institucional es simple:

las oportunidades favorecen a quienes se prepararon antes.

Si cuando llega la crisis no existen ideas maduras, equipos capaces, propuestas realistas, legitimidad acumulada, alianzas mínimas o lenguaje público convincente, la oportunidad se desperdicia.

Entonces otros ocupan el vacío.

Por eso pensar transformaciones en tiempos de aparente normalidad nunca es inútil.

Es inversión estratégica.

6. El papel de las minorías persistentes

Muchos cambios comienzan siendo defendidos por minorías.

Personas que advierten antes el agotamiento. Cuadros técnicos que elaboran alternativas. Actores internos que conservan dignidad profesional. Referentes sociales que insisten cuando la mayoría se resigna.

Durante años pueden parecer marginales.

Sin embargo, cuando el equilibrio viejo entra en crisis, esas minorías suelen disponer de algo decisivo:

haber pensado antes lo que otros recién empiezan a preguntar.

7. Lo nuevo debe parecer posible

No alcanza con demostrar que lo viejo fracasa.

También hay que volver imaginable lo nuevo.

Muchas reformas naufragan porque la crítica es fuerte y la alternativa luce nebulosa.

La conducción transformadora debe ofrecer horizonte inteligible, primeras medidas creíbles, estabilidad básica garantizada, mejoras concretas visibles y un relato de futuro compartible.

Sin imaginación política, la sociedad suele refugiarse en estructuras conocidas, aunque fallen.

Lo racional necesita volverse imaginable para ser elegido.

8. Cambiar sin humillar ni vengarse

Cuando se abre una oportunidad, también surge una tentación: usar la transformación como revancha.

Purgas indiscriminadas. Humillación pública de adversarios. Destrucción simbólica de identidades previas. Desprecio por saberes acumulados.

Eso puede producir satisfacción inmediata.

Difícilmente construya instituciones mejores.

Transformar exige firmeza, no vendetta.

El objetivo es reemplazar una lógica injusta, no invertirla simétricamente.

9. La paciencia estratégica

No toda posibilidad abierta se consume en pocos meses.

Algunas requieren ciclos más largos.

Habrá avances rápidos. Habrá resistencias duras. Habrá retrocesos parciales. Habrá momentos de fatiga.

Por eso la conducción transformadora necesita combinar urgencia inicial con paciencia estratégica.

Cambiar un régimen arraigado rara vez es un acto único.

Es proceso sostenido.

Los procesos largos fracasan cuando se exige velocidad de episodio a cambios de época.

10. Cuando la transformación no llega

También existen momentos en que las condiciones no maduraron.

Negarlo conduce al voluntarismo.

En esas etapas la tarea principal puede no ser ejecutar reformas máximas, sino acumular diagnóstico, construir redes, formar cuadros, preservar experiencias valiosas, instalar lenguaje nuevo y esperar mejor oportunidad.

No toda espera es resignación.

A veces es preparación inteligente.

11. Lo que sigue

Este capítulo sostuvo que las transformaciones institucionales requieren algo más que razón moral: necesitan coyunturas favorables, preparación previa y conducción capaz de convertir crisis en oportunidad.

La pregunta siguiente es inevitable: **¿qué objeciones fuertes enfrenta la idea de comunidad organizada y democratización interna?**

Porque toda propuesta seria debe someterse también al examen de sus críticos.

CAPÍTULO 21
Objeciones fuertes a la comunidad organizada
Críticas necesarias y respuestas posibles

"La defensa de una idea no consiste en negar sus riesgos, sino en demostrar que pueden gobernarse mejor. "

1. La objeción del desorden

La crítica más frecuente sostiene que ampliar organización interna debilitaría disciplina y capacidad operativa.

Según esta mirada, más voz produciría menos mando, más representación generaría parálisis, más deliberación implicaría lentitud y más derechos traerían menos eficacia.

Es una preocupación atendible en instituciones sensibles.

Pero parte de un supuesto discutible: que el orden actual funciona mejor de lo que realmente funciona.

Muchos sistemas aparentemente disciplinados esconden conflicto latente, obediencia mínima, información bloqueada, cinismo extendido y baja cooperación real.

La experiencia argentina mostró en distintas ocasiones que estructuras consideradas estables podían derivar igualmente en crisis abruptas.

No todo silencio es orden.

A veces es miedo administrado.

2. La objeción corporativa

Otra crítica teme que la organización colectiva derive en corporativismo: grupos internos defendiendo privilegios, bloqueando controles externos o subordinando el interés público a demandas sectoriales.

Ese riesgo existe.

Toda organización puede degradarse en defensa cerrada de sí misma.

Pero el problema no se resuelve prohibiendo representación.

Se resuelve diseñándola mejor.

Pluralismo interno, transparencia financiera, límites legales claros, responsabilidad institucional, incompatibilidades razonables y control democrático externo son parte de esa respuesta.

La alternativa al corporativismo no es el silencio obligatorio.

Es una representación responsable.

3. La objeción política

También se teme que abrir espacios colectivos introduzca partidización interna, trasladando disputas públicas a estructuras que deberían preservar profesionalismo.

El riesgo tampoco debe negarse.

Pero conviene distinguir: politización no es lo mismo que política.

Toda institución ya está atravesada por decisiones políticas: presupuestos, prioridades, designaciones, reglas disciplinarias, modelos de seguridad, distribución de recursos.

Toda institución ya tiene política, aun cuando la niegue.

Lo que suele llamarse “despolitizar” muchas veces significa dejar esas decisiones en pocas manos y sin debate visible.

La cuestión no es eliminar política.

Es institucionalizarla con límites adecuados.

4. La objeción operativa

En áreas críticas se argumenta que ciertas funciones requieren disponibilidad inmediata y cadenas claras de responsabilidad.

Es correcto.

Hay tareas donde no puede deliberarse cada decisión en tiempo real.

Pero de allí no se sigue que toda la vida institucional deba organizarse bajo lógica de emergencia permanente.

Una cosa es el mando operativo en situaciones específicas.

Otra muy distinta es utilizar esa necesidad para justificar carrera opaca, ausencia de voz, sanciones arbitrarias, precariedad normalizada o exclusión de toda mediación colectiva.

Confundir ambos planos expande indebidamente la excepción.

5. La objeción cultural

Algunos sostienen que ciertas instituciones “son así” por tradición. Que la verticalidad dura forma parte de su identidad histórica y cualquier intento de cambio desconocería su naturaleza.

El argumento merece cautela.

Las tradiciones importan.

Pero ninguna institución posee esencia inmutable.

Todas cambiaron ya muchas veces: en tecnologías, misiones, reclutamiento, formación y relación con la sociedad.

Invocar tradición selectivamente suele servir para proteger solo aquello que algunos prefieren no revisar.

6. La objeción del mérito

Otra crítica afirma que la comunidad organizada sustituiría mérito por presión colectiva, y que ascensos o decisiones quedarían capturados por lógicas gremiales antes que profesionales.

También aquí el riesgo existe si el diseño es deficiente.

Pero el problema actual de muchas estructuras no es exceso de organización.

Es déficit de mérito real bajo favoritismos informales.

En numerosas organizaciones públicas, las críticas al “gremialismo” convivieron con promociones opacas y redes poco meritocráticas.

La representación bien regulada puede incluso ayudar a exigir concursos limpios, criterios públicos, igualdad de oportunidades y revisión de arbitrariedades.

No toda demanda colectiva se opone al mérito.

A veces lo rescata.

7. La objeción del realismo resignado

Quizá la crítica más poderosa no sea técnica sino anímica.

“Eso nunca va a cambiar.”

“Siempre funcionó así.”

“Es ingenuo.”

“Mejor malo conocido.”

Este realismo resignado suele presentarse como sensatez.

Sin embargo, ignora que toda institución existente fue producto de decisiones históricas anteriores.

Lo actual no es naturaleza.

Es historia sedimentada.

Y lo que la historia construyó puede ser transformado por nueva historia política.

8. Qué enseñan estas objeciones

Las críticas serias dejan lecciones útiles.

Muestran que una democratización interna responsable debe combinar autoridad operativa clara, representación con límites, profesionalismo exigente, controles externos, gradualismo inteligente y protección del interés público.

Responder objeciones no debilita la propuesta.

La mejora.

9. La prueba comparativa

Muchos países y organizaciones complejas combinan jerarquía funcional con derechos internos más robustos que los aquí naturalizados.

No son paraísos.

Pero muestran algo decisivo: la dicotomía entre autoridad y ciudadanía es falsa.

En diversas democracias europeas existen asociaciones profesionales policiales y regímenes de representación compatibles con mando operativo.

Existen arreglos institucionales más equilibrados.

Lo que falta no es posibilidad abstracta.

Es decisión política situada.

10. El miedo como argumento final

Cuando se agotan razones, suele aparecer el miedo:

si cambian reglas, todo empeorará.

El miedo merece respeto cuando advierte riesgos reales.

No cuando congela indefinidamente estructuras dañinas.

Toda reforma implica incertidumbre.

También la continuidad la implica.

Solo que sus costos suelen volverse invisibles por costumbre.

El miedo al cambio suele olvidar el costo acumulado de no cambiar.

11. Lo que sigue

Este capítulo sostuvo que las objeciones a la comunidad organizada contienen riesgos atendibles, pero no razones concluyentes para perpetuar modelos degradados.

La pregunta final es entonces más amplia: **¿Si reformar no alcanza y transformar es posible, ¿qué horizonte político debe orientar una nueva etapa?**

Porque todo libro crítico termina siendo juzgado por la calidad de su propuesta final.

CAPÍTULO 22
Epílogo
La transformación necesaria
Hacia una ciudadanía plena dentro del Estado

"Todo diagnóstico serio termina enfrentando una exigencia final: decidir qué hacer con lo comprendido."

Este libro partió de una intuición incómoda y avanzó hasta convertirla en argumento: dentro del propio Estado pueden producirse formas degradadas de ciudadanía. No como excepción extravagante, sino como resultado persistente de determinadas formas de conducción.

Nombramos ese fenómeno **Ciudadanía de Segunda Clase**.

Lo analizamos como categoría política. Observamos sus efectos materiales y subjetivos. Seguimos sus huellas en instituciones concretas. Examinamos los límites del modelo que la reproduce. Exploramos caminos posibles para superarlo.

Llegados a este punto, conviene decirlo con claridad:

la cuestión ya no es descriptiva.

Es histórica.

1. Cambios parciales no alcanzan

A lo largo de las últimas décadas abundaron ajustes administrativos, modernizaciones limitadas y correcciones parciales: nuevos reglamentos, reestructuraciones formales, capacitaciones episódicas, programas de eficiencia, cambios de nombres y promesas periódicas de profesionalización.

Algunas medidas produjeron mejoras reales. Otras apenas administraron expectativas.

La experiencia argentina mostró repetidamente que cambios de nombres, programas o autoridades no bastaban para modificar problemas estructurales.

El núcleo persistía allí donde no se alteraba la lógica de fondo: autoridad sin reciprocidad suficiente, jerarquía sin controles eficaces, disciplina desvinculada de garantías, carrera afectada por discrecionalidad, comunidad tratada como amenaza y voz colectiva convertida en riesgo.

Por eso los cambios secundarios muchas veces no alcanzan.

Se corrigen síntomas y permanece la estructura.

2. Transformar no es lo mismo que reformar

La diferencia no es semántica.

Reformar puede significar mejorar procedimientos sin alterar el principio que organiza desigualdad.

Transformar exige algo más profundo: modificar relaciones de poder, reemplazar incentivos degradantes, redefinir criterios de legitimidad, abrir canales estables de representación, reconstruir comunidad profesional y sustituir fragmentación por capacidad colectiva.

La Ciudadanía de Segunda Clase no se sostiene solo por malas reglas.

Se sostiene por una lógica de conducción.

Y solo otra lógica puede reemplazarla.

3. Más allá de la queja

También sería insuficiente convertir este debate en mera denuncia.

La denuncia puede ser necesaria para abrir los ojos.

No alcanza para construir futuro.

Una política madura no se define solo por señalar injusticias, sino por crear instituciones mejores que las existentes.

Eso exige abandonar dos comodidades opuestas: el conformismo que naturaliza lo dado y el maximalismo que promete sin conducir.

Entre resignación e ilusión vacía existe un terreno más difícil:

la transformación responsable.

4. Ciudadanía plena y función pública

Quienes integran instituciones estatales no dejan de ser ciudadanos por asumir responsabilidades especiales.

Aceptan deberes intensos. Operan bajo exigencias específicas. Cumplen funciones sensibles.

Nada de ello justifica degradación cívica permanente.

Una república sólida no necesita fabricar ciudadanos disminuidos para sostener autoridad.

Necesita lo contrario: ciudadanos profesionalizados, responsables, organizados y reconocidos dentro del Estado.

La ciudadanía plena no debilita la función pública. Puede dignificarla.

5. Otra idea de autoridad

Este libro sostuvo una tesis constante: la autoridad sostenida únicamente en temor termina pagando costos crecientes.

Obtiene obediencia inmediata. Pierde cooperación profunda. Impone silencio. Recibe menos verdad. Controla más. Aprende menos.

Existe otra posibilidad: autoridad basada en reglas claras, justicia percibida, mérito verificable, representación institucionalizada y sentido compartido de misión pública.

No elimina conflicto.

Lo procesa mejor.

No suprime jerarquía.

La legitima.

6. Comunidad como capacidad estatal

Durante mucho tiempo se presentó la comunidad organizada como amenaza para instituciones jerárquicas.

Aquí se defendió lo contrario.

Cuando existen límites adecuados, pluralismo y responsabilidad pública, la comunidad organizada puede ser fuente de información valiosa, cooperación sostenida, autocorrección ética, innovación práctica, defensa del profesionalismo y estabilidad democrática interna.

Fragmentar puede facilitar mando de corto plazo.

Organizar fortalece capacidad de largo plazo.

7. Una decisión política

Nada de lo aquí propuesto ocurrirá por simple evolución espontánea.

Las estructuras no se corrigen solas. Ninguna organización arraigada cede por cansancio.

Se necesita decisión política.

Decisión para revisar privilegios.

Decisión para construir reglas nuevas.

Decisión para asumir conflictos inevitables.

Decisión para combinar firmeza con justicia.

Decisión para pensar más allá del próximo escándalo.

Toda transformación importante empieza cuando alguien deja de administrar inercias y decide conducir futuro.

8. El sentido más amplio

Aunque este libro partió de casos específicos, su pregunta final excede cualquier sector.

Interroga a toda democracia contemporánea: **¿puede una comunidad política proclamarse plenamente igualitaria si admite ciudadanías degradadas en el interior de su propio aparato estatal?**

Responder que no obliga a repensar muchas naturalizaciones.

También obliga a reconocer que la calidad democrática no se juega solo en las urnas o en los tribunales.

Se juega cada día en la forma concreta en que el poder organiza trabajo, reconocimiento y dignidad dentro del Estado.

Las democracias también fracasan por lo que naturalizan internamente.

9. Lo que permanece abierto

Ningún libro clausura los debates que abre.

Este tampoco.

Quedarán pendientes diseños específicos, ritmos de implementación, conflictos tácticos, comparaciones internacionales y múltiples discusiones jurídicas.

Es natural.

Las ideas valiosas no terminan en la última página.

Empiezan allí su disputa pública.

10. Una convicción final

Si la Ciudadanía de Segunda Clase fue históricamente construida, también puede ser históricamente superada.

No por milagro.

No por retórica.

No por automatismo institucional.

Por política en el sentido más noble:

acción colectiva orientada a crear un orden más justo y más capaz.

11. Cierre

Más allá del mero ajuste administrativo, más allá del reclamo sectorial aislado, más allá del realismo resignado, permanece una tarea exigente:

hacer compatible autoridad estatal con ciudadanía plena.

Ese equilibrio no está garantizado. Pero allí se juega, en buena medida, la madurez futura de la democracia.

Allí donde autoridad y ciudadanía dejan de excluirse comienza una democracia más adulta.

FIN DE LA PARTE III
De la crítica a la construcción

Con esta tercera parte concluye el recorrido principal de este libro.

La primera parte estuvo dedicada a nombrar un problema largamente naturalizado: la existencia de formas degradadas de ciudadanía dentro del propio Estado.

La segunda mostró que ese problema no pertenece solo al plano conceptual. Tiene manifestaciones observables, costos institucionales concretos y consecuencias democráticas persistentes.

La tercera sostuvo que ninguna de esas realidades es irreversible.

Si una lógica de conducción produjo desigualdad interna, otra lógica de conducción puede reemplazarla.

1. Lo recorrido

A lo largo de estas páginas se defendió una idea sencilla y exigente a la vez:

no alcanza con administrar instituciones.

Hay que preguntarse cómo se ejerce poder dentro de ellas.

Porque allí se decide quién tiene voz y quién calla, quién progresa y quién se estanca, qué se premia y qué se castiga, si predomina comunidad o fragmentación, si la autoridad se legitima o solo se impone.

Toda organización estatal enseña una forma concreta de ciudadanía.

2. El verdadero debate

Por eso la discusión nunca fue únicamente sectorial, laboral o corporativa.

Fue política en sentido pleno.

Se trató de discutir si el Estado debe gobernarse desde la sospecha o la confianza, la arbitrariedad o las reglas previsibles, el aislamiento o la comunidad organizada, la obediencia muda o la autoridad legítima, el desgaste permanente o el desarrollo institucional.

Ese debate permanece abierto.

3. Transformar sin debilitar

También se sostuvo una tesis contraria a ciertos lugares comunes.

Ampliar ciudadanía interna no equivale a debilitar autoridad. Fortalecer representación no equivale a perder mando. Reconocer derechos no equivale a renunciar a disciplina funcional.

Muchas veces ocurre lo contrario:

las instituciones más sólidas son aquellas que logran combinar jerarquía operativa con dignidad cívica de quienes las integran.

4. Una tarea histórica

Nada de ello sucederá por automatismo.

Requiere decisión política, inteligencia institucional, conducción estratégica y comunidad dispuesta a sostener cambios reales.

Toda transformación importante enfrenta resistencias.

Pero también encuentra reservas morales, capacidades dormidas y expectativas que esperan cauce.

La experiencia argentina mostró reiteradamente que reformas sin conducción sostenida tienden a diluirse.

5. Lo que sigue

Los anexos que acompañan este libro no son materiales accesorios.

Funcionan como extensión práctica del argumento central: traducir principios en propuestas, discusiones normativas, herramientas comparadas y líneas de acción posibles.

Los anexos buscan volver operable lo que en el cuerpo principal fue argumentado.

Porque las ideas solo maduran plenamente cuando comienzan a volverse instrumentos.

6. Última palabra antes de los anexos

La Ciudadanía de Segunda Clase no es destino.

Es construcción histórica.

Y todo lo históricamente construido puede ser históricamente transformado.

La pregunta decisiva ya no es si el problema existe.

La pregunta es quién estará dispuesto a conducir su superación.

Síntesis analítica – Parte III

Dimensión	Contenido sintetizado
Propósito	Proponer una arquitectura de transformación institucional frente a la Ciudadanía de Segunda Clase

Hallazgo central	El problema no se supera con ajustes parciales, sino cambiando la lógica de conducción
Concepto eje	Transformación como reemplazo del principio organizador basado en fragmentación
Modelo criticado	Autoridad sostenida en temor, discrecionalidad, aislamiento y obediencia pasiva
Modelo propuesto	Autoridad legítima, comunidad organizada, mérito verificable y reglas previsibles
Herramienta estratégica	Conducción política capaz de articular cambio con capacidad estatal
Rol de la técnica	La técnica no es neutra: debe subordinarse a fines democráticos
Condición histórica	Las transformaciones requieren crisis, preparación previa y decisión política
Objeciones tratadas	Riesgo de desorden, corporativismo, politización y pérdida de mando
Respuesta central	Ciudadanía interna robusta fortalece legitimidad y eficacia institucional
Tesis política	No hay democratización estable sin comunidad organizada
Conclusión	La CSC no es destino histórico: puede ser transformada por nueva conducción

CONCLUSIÓN GENERAL
La democracia hacia adentro

Todo libro aspira, en el fondo, a volver visible algo que permanecía disperso. Este trabajo intentó hacer precisamente eso: reunir hechos, normas, prácticas, silencios y conflictos que durante demasiado tiempo fueron tratados como episodios inconexos, para mostrar que detrás de ellos existe una estructura reconocible.

Esa estructura fue nombrada aquí como **Ciudadanía de Segunda Clase**.

No como recurso retórico.

No como exageración polémica.

No como consigna circunstancial.

Como categoría destinada a comprender una forma persistente de desigualdad cívica en el interior del propio Estado.

1. Lo que este libro sostuvo

A lo largo de sus páginas se defendió una tesis central: una democracia puede proclamar igualdad formal y, al mismo tiempo, tolerar espacios institucionales donde determinados ciudadanos ejercen derechos disminuidos, condicionados o permanentemente expuestos a arbitrariedad.

Cuando eso ocurre, el problema no pertenece solo a quienes lo padecen directamente.

Interpela a todo el orden político.

Porque allí donde el Estado administra desigualdad hacia adentro, también debilita la legitimidad con la que pretende garantizar igualdad hacia afuera.

2. Más que una cuestión sectorial

Sería cómodo reducir esta discusión a un conflicto laboral, gremial o corporativo.

Pero sería insuficiente.

Lo que aquí se examinó excede largamente a policías y penitenciarios.

Se discutió:

- cómo se organiza autoridad en instituciones sensibles;
- qué límites democráticos debe reconocer el mando;

- cuándo la disciplina se degrada en arbitrariedad;
- qué costos produce el silenciamiento interno;
- cómo la exclusión termina dañando capacidad estatal.

Por eso el asunto pertenece al debate sobre el tipo de Estado que una sociedad decide construir.

3. El precio de la naturalización

Muchas desigualdades perduran porque dejan de sorprender.

Se vuelven costumbre.

Lo que ayer habría escandalizado, mañana se administra como normalidad. Lo excepcional se incorpora al paisaje y la crítica se vuelve rareza.

Algo semejante ocurrió en buena parte con las restricciones internas aquí analizadas.

La naturalización produjo una ilusión peligrosa:

creer que ciertas degradaciones eran necesarias para preservar orden.

Sin embargo, este libro procuró mostrar lo contrario.

Frecuentemente esas prácticas no fortalecen instituciones.

Las vuelven más frágiles.

4. Autoridad o legitimidad: un falso dilema

Una de las ideas más persistentes sostiene que ampliar ciudadanía interna debilitaría mando, eficacia o disciplina.

Esa oposición fue cuestionada a lo largo de toda la obra.

No existe contradicción inevitable entre autoridad funcional y reconocimiento ciudadano.

Por el contrario, muchas veces la autoridad más sólida es aquella que se ejerce bajo reglas claras, límites verificables y legitimidad compartida.

El temor puede imponer obediencia inmediata.

La legitimidad construye cooperación duradera.

5. Transformar no es ajustar

También se sostuvo una distinción decisiva.

No alcanza con modificaciones superficiales, cambios de lenguaje o correcciones administrativas parciales cuando la lógica profunda permanece intacta.

Ajustar procedimientos puede aliviar síntomas.

Transformar supone reemplazar un principio organizador por otro.

Pasar de:

- sospecha estructural a confianza verificable;
- discrecionalidad a previsibilidad;
- silencio impuesto a voz institucionalizada;
- fragmentación defensiva a comunidad profesional;
- mando reactivo a conducción legítima.

Esa tarea es más difícil.

Pero también más honesta.

6. Una democracia madura

Las democracias jóvenes suelen concentrarse en garantizar elecciones libres, división de poderes y libertades públicas elementales. Todo ello es indispensable.

Las democracias maduras agregan otra exigencia:

examinar cómo funciona el poder dentro de sus propias instituciones.

No se conforman con mirar hacia afuera.

También se miran hacia adentro.

Preguntan:

- cómo se distribuye reconocimiento;
- qué desigualdades persisten ocultas;
- qué prácticas contradicen valores proclamados;
- qué reformas resultan insuficientes;
- qué transformaciones ya no admiten demora.

Ese examen interno no debilita democracia.

La profundiza.

7. Lo que queda abierto

Ningún libro resuelve por sí solo los problemas que describe.

Este tampoco.

Quedan pendientes debates jurídicos específicos, comparaciones internacionales, diseños normativos, estrategias de implementación y discusiones políticas inevitables.

Es natural.

Las cuestiones importantes nunca concluyen en la última página.

Comienzan allí una nueva etapa.

8. Una convicción final

Si la Ciudadanía de Segunda Clase fue históricamente construida, también puede ser históricamente superada.

No por automatismo.

No por benevolencia ocasional.

No por maquillaje institucional.

Por decisión política, inteligencia democrática y organización social persistente.

9. Última palabra

Toda comunidad política se define no solo por lo que proclama, sino por lo que tolera.

Si tolera desigualdad cívica en el corazón mismo del Estado, su promesa de igualdad permanece incompleta.

La tarea pendiente consiste, entonces, en llevar la democracia hasta donde todavía no llegó.

Hacia adentro.

ANEXO A
Cómo se construyó este trabajo
Investigación-acción y conocimiento para la transformación institucional

Ningún diagnóstico crítico vale demasiado si no puede mostrar de dónde surge. Este libro no nació solo de ideas. Nació también de documentos, experiencias, conflictos observados y voces situadas dentro de instituciones reales. Su apuesta metodológica fue sencilla: conocer para intervenir, e intervenir para conocer mejor.

A.1. Una lógica de trabajo

El recorrido del libro respondió a tres movimientos sucesivos.

Primero, la elaboración conceptual.

Fue necesario nombrar un problema que aparecía disperso bajo formas naturalizadas. De allí surgieron categorías como Ciudadanía de Segunda Clase y los mecanismos que la sostienen.

Luego vino el contraste empírico.

Casos concretos, trayectorias institucionales y experiencias vividas permitieron observar si esas categorías explicaban hechos reales o eran solo abstracciones.

Finalmente, la fase propositiva.

A partir de lo aprendido, se formularon herramientas, principios y estrategias orientadas a la transformación institucional.

No hubo separación rígida entre teoría y práctica.

Cada plano corrigió al otro.

A.2. Fuentes utilizadas

La investigación se apoyó en tres tipos principales de materiales.

Documentación formal

Normativa, resoluciones, jurisprudencia, doctrina especializada y documentos internos permitieron reconstruir la arquitectura visible del sistema.

Casos significativos

Procesos como el caso Rearte y la experiencia penitenciaria fueron trabajados como escenarios privilegiados para observar la relación entre organización colectiva y reacción institucional.

Trabajo de campo cualitativo

Entrevistas en profundidad, conversaciones guiadas, grupos focales y registros de observación acercaron aquello que rara vez aparece en expedientes:

miedo, códigos internos, solidaridades discretas, silencios estratégicos y saber práctico.

Allí se volvió evidente algo central para el libro:

la comunidad no era hipótesis abstracta.

Existía, aunque fragmentada.

A.3. Estrategia analítica

El objetivo no fue producir generalizaciones estadísticas.

Fue comprender mecanismos transferibles.

Por eso se utilizaron herramientas propias de la investigación cualitativa:

- análisis de discursos oficiales e informales
- reconstrucción de secuencias conflictivas
- lectura etnográfica de prácticas cotidianas
- comparación entre contextos institucionales
- contraste entre norma escrita y funcionamiento real

La pregunta no fue cuántas veces ocurre algo.

La pregunta fue cómo ocurre y por qué persiste.

A.4. Rigor y validez

En trabajos de esta naturaleza, el rigor no depende de una supuesta neutralidad aséptica.

Depende de consistencia interna y control reflexivo.

Se buscó:

- triangulación entre fuentes diversas
- contraste permanente entre hipótesis y evidencia

- registro sistemático de hallazgos
- revisión de interpretaciones
- saturación de patrones recurrentes

La validez perseguida fue principalmente analítica:

que los conceptos permitan leer otros contextos semejantes más allá del caso inmediato.

A.5. Posición y ética

El campo estudiado involucra relaciones sensibles de poder.

Por ello se adoptaron resguardos básicos:

- anonimización de identidades
- consentimiento informado
- protección frente a riesgos previsibles
- uso prudente de información delicada

Al mismo tiempo, este trabajo no simuló una neutralidad inexistente.

Reconoció explícitamente su perspectiva:

examinar críticamente formas degradadas de ciudadanía interna y pensar alternativas democráticas.

La transparencia sobre la posición fortalece más de lo que debilita.

A.6. Anclaje empírico mínimo

Entre 2023 y 2025 se relevaron, con distintos grados de profundidad:

- 18 entrevistas individuales
- 5 instancias grupales focalizadas
- 14 registros sistemáticos de observación

Participaron personas con trayectorias, jerarquías y funciones diversas.

El criterio no fue representatividad estadística.

Fue densidad cualitativa.

Cuando ciertos patrones reaparecen en voces distintas, el fenómeno merece atención.

A.7. Coherencia con el objeto estudiado

Existe además una razón más profunda para la elección metodológica.

No resulta sencillo estudiar instituciones atravesadas por fragmentación, miedo y silencios usando herramientas puramente externas.

Comprender ese mundo exigía una metodología capaz de:

- describir relaciones de poder
- detectar resistencias invisibles
- escuchar experiencias subterráneas
- pensar condiciones de transformación

La investigación-acción respondió a esa necesidad.

A.8. Cierre

Este libro no pretendió elegir entre teoría o práctica.

Intentó articular ambas.

Combinar análisis conceptual, evidencia situada y horizonte transformador.

Porque ciertos problemas institucionales no se resuelven solo interpretándolos.

Pero tampoco pueden transformarse sin antes comprender cómo funcionan.

ANEXO B
Glosario conceptual
Categorías analíticas del libro

Ningún debate serio avanza si cada palabra significa algo distinto para cada interlocutor. Este glosario reúne los conceptos principales utilizados a lo largo de la obra. No pretende clausurar discusiones: busca dar precisión al lenguaje desde el cual fueron pensadas.

B.1. Conceptos centrales

Ciudadanía de Segunda Clase (CSC)

Categoría central del libro. Designa un régimen persistente de restricción formal o fáctica de derechos dentro de determinadas instituciones estatales, especialmente de seguridad. No refiere a episodios aislados, sino a una forma de organización interna que combina desigualdad de trato, fragmentación colectiva y limitación de agencia.

Paradoja de la CSC

Contradicción propia de Estados democráticos que reconocen ciudadanía plena en el plano externo, mientras toleran regímenes degradados de ciudadanía en su interior.

Comunidad organizada

Forma consciente y estable de organización colectiva basada en solidaridad horizontal, capacidad deliberativa y acción coordinada. No equivale a espontaneidad social ni a masa indiferenciada.

B.2. Mecanismos del régimen CSC

Doctrina de la Sospecha Permanente (DSP)

Supuesto organizacional según el cual el subordinado constituye riesgo potencial constante. Legitima vigilancia continua, controles asimétricos y restricciones de sociabilidad.

Doctrina de la Confianza Soberana (DCS)

Propuesta alternativa orientada a reemplazar sospecha estructural por confianza institucional verificable, reciprocidad funcional y reconocimiento del trabajador como sujeto pleno de derechos.

Foco y Vara (FyV)

Aplicación selectiva de normas disciplinarias: severidad frente a la disidencia y flexibilidad frente al alineamiento. Produce arbitrariedad y dependencia.

Lealtad Personal Vertical

Desplazamiento de la lealtad institucional hacia adhesiones personalizadas al superior jerárquico. Debilita reglas impersonales.

B.3. Dinámicas emergentes

Microrresistencias

Prácticas discretas de cooperación, ayuda mutua o desacato mínimo que preservan márgenes de autonomía bajo contextos restrictivos.

Transcripto oculto

Adaptación de **James C. Scott**. Conjunto de discursos, memorias y saberes que circulan fuera de la escena oficial y pueden nutrir organización futura.

Pedagogía de la crueldad

Tomado críticamente de **Rita Segato**. Uso ejemplificador de sanciones, humillaciones o castigos como mecanismo de reproducción jerárquica.

Necropolítica interna

Uso analógico inspirado en **Achille Mbembe** para describir administración institucional de trayectorias mediante exclusión persistente, bloqueo profesional o degradación sistemática.

B.4. Categorías para pensar subjetividad y poder

“Estar siendo” / “miedo a no ser”

Relectura de **Rodolfo Kusch** aplicada al plano institucional. Describe fragilidad identitaria producida por contextos donde pertenencia y reconocimiento aparecen constantemente amenazados.

Precariedad

Siguiendo debates contemporáneos (**Judith Butler**, entre otros): condición material e institucional que reduce autonomía, previsibilidad y capacidad de acción.

Interseccionalidad

Herramienta analítica para examinar superposición de desigualdades (género, clase, jerarquía, origen territorial, etc.) dentro de una institución.

B.5. Categorías propositivas

Gestión comunitaria

Uso de instrumentos administrativos orientados a fortalecer justicia procedimental, cooperación interna, transparencia y cohesión profesional.

Lealtad crítica

Adhesión reflexiva a la legalidad democrática, la función pública y la comunidad institucional, en reemplazo de obediencia personalista.

Conducción política

Dirección estratégica de procesos colectivos mediante organización, formación, interpretación de coyuntura y capacidad de decisión. En esta obra, la CSC aparece principalmente como problema de conducción.

Seguridad Pública Democrática y Decolonial

Horizonte normativo que propone instituciones de seguridad compatibles con ciudadanía plena, control democrático, pluralidad social y crítica de herencias autoritarias.

B.6. Cierre

La precisión conceptual no reemplaza la realidad.

Pero ayuda a verla.

Nombrar con claridad permite distinguir mecanismos, responsabilidades y alternativas.

Este glosario no clausura el debate.

Busca volverlo más inteligible.

ANEXO C
Cuadros de síntesis para el análisis y la transformación

Este anexo no reemplaza el desarrollo argumental del libro. Lo concentra. Busca ofrecer una cartografía rápida de problemas, mecanismos y alternativas. Si el cuerpo principal explicó la lógica de la Ciudadanía de Segunda Clase, estas tablas intentan volverla legible y discutible de un vistazo.

C.1. Arquitectura operativa de la CSC

Dispositivo	Núcleo	Instrumentos frecuentes	Efecto dominante
Doctrina de la Sospecha Permanente	Presunción de riesgo interno	Vigilancia, restricciones asociativas, controles asimétricos	Fragmentación
Lealtad personal vertical	Subordinación no recíproca	Premios informales, castigo a la crítica	Bloqueo deliberativo
Foco y Vara	Aplicación selectiva de reglas	Sanciones ejemplificadoras, tolerancia al alineado	División interna

Clave: la CSC rara vez opera por un solo mecanismo. Se consolida por combinación.

C.2. Niveles de violencia institucional

Nivel	Manifestación típica	Contrapeso posible
Existencial	Desarraigo, inseguridad identitaria	Reconstrucción comunitaria
Político	Restricción de derechos y voz	Garantías efectivas
Pedagógico	Disciplina del miedo	Formación crítica
Organizacional	Desgaste y silenciamiento	Defensa colectiva

Clave: la violencia institucional excede lo jurídico; también modela subjetividad y vínculos.

C.3. Experiencias comparadas (orientativas)

Caso	Herramienta predominante	Aprendizaje posible
Uruguay	Sindicalización policial con reconocimiento	Canalizar conflicto reduce clandestinidad

	formal	
Canadá	Supervisión externa y accountability	Control independiente fortalece legitimidad
España	Marcos estatutarios más definidos	Mayor previsibilidad limita arbitrariedad

Clave: ninguna experiencia es trasladable mecánicamente; solo ofrecen aprendizajes parciales.

C.4. Transformación del modelo

Dimensión	Régimen CSC	Comunidad organizada
Gobierno interno	Discrecionalidad concentrada	Deliberación regulada
Derechos	Restringidos o contingentes	Reconocidos y exigibles
Formación	Obediencia pasiva	Pensamiento profesional crítico
Control	Exclusivamente vertical	Mixto e institucional
Cultura	Temor y dependencia	Responsabilidad compartida

Clave: no se opone orden a desorden, sino dos formas distintas de organizar autoridad.

C.5. Estrategia transformadora

Acumulación de largo plazo

- construir organización estable
- formar cuadros
- desarrollar litigio estratégico
- generar experiencias piloto
- consolidar legitimidad pública

Intervención en coyuntura

- visibilizar crisis existentes
- articular alianzas
- impedir salidas regresivas

- convertir apertura en reformas irreversibles

Clave: primero se acumula fuerza; luego se amplía capacidad de conducción.

C.6. Señales de transformación institucional

Dimensión	Señal observable	Lectura posible
Confianza interna	Uso real de canales sin temor	Mayor densidad comunitaria
Participación	Incidencia efectiva en decisiones	Fin parcial de arbitrariedad
Clima laboral	Sentido de pertenencia creciente	Justicia interna
Permanencia	Menor éxodo evitable	Dignidad profesional
Legalidad	Menor conflictividad repetitiva	Mejora regulatoria
Legitimidad externa	Mayor confianza pública	Apertura institucional

Clave: sin verificación empírica, la transformación corre riesgo de quedar en discurso.

C.7. Variables contextuales

Variable	Riesgo frecuente	Respuesta estratégica
Escala institucional	Mayor distancia y discrecionalidad	Redes descentralizadas
Función crítica (encierro, calle, crisis)	Tendencia al cierre	Adaptación específica
Cultura heredada	Elitismo o autoritarismo interno	Profesionalismo democrático
Territorio	Estigmatización social	Alianzas comunitarias

Clave: la CSC adopta formas distintas según contexto.

Cierre

Estas tablas no buscan simplificar artificialmente el problema.

Buscan volverlo operable.

Sirven para:

- analizar
- comparar
- debatir
- planificar

- evaluar procesos reales

Comprender la Ciudadanía de Segunda Clase es importante.

Transformarla exige algo más.

Exige organización, estrategia y conducción.

ANEXO D
Orientaciones para conducir una transición hacia una seguridad comunitaria e intercultural

Poder, territorio y transformación institucional

La seguridad no cambia por decreto. Cambia cuando se modifica la relación entre Estado, territorio y comunidad. Por eso toda transición exige algo más que técnica: requiere conducción política capaz de convertir desconfianza acumulada en cooperación legítima.

D.1. El punto de partida

La seguridad comunitaria e intercultural no debe imaginarse como modelo listo para aplicar.

No existe en laboratorio.

Se construye en contextos concretos, atravesados por desigualdad, memorias de violencia, burocracias defensivas y vínculos sociales fragmentados.

Por eso la pregunta inicial nunca es: **"¿cuál es el diseño perfecto?"**

La pregunta real es: **"¿con qué fuerzas, en qué territorio y bajo qué condiciones puede comenzar una transformación?"**

D.2. Ningún territorio es idéntico

Toda política seria empieza leyendo el terreno.

Hay lugares donde persisten tramas comunitarias densas.

Allí la tarea principal será articular sin colonizar.

Hay contextos urbanos atravesados por miedo, rotación y anonimato.

Allí el primer desafío suele ser reconstruir confianza mínima.

Existen zonas de conflicto agudo o economías ilegales consolidadas.

En esos casos, la prioridad inmediata puede no ser transformar todo, sino estabilizar condiciones básicas de convivencia.

No hay receta universal.

La inteligencia política comienza por reconocer diferencias.

D.3. Empezar por experiencias reales

Las transformaciones duraderas rara vez nacen como reforma total.

Suelen comenzar en escalas acotadas.

Experiencias piloto.

Mesas locales eficaces.

Mecanismos concretos de mediación.

Dispositivos donde comunidad e institución aprendan a trabajar sin negarse mutuamente.

Lo pequeño no siempre es menor.

Muchas veces es el único modo responsable de empezar.

D.4. Sin reglas no hay confianza

La cooperación entre Estado y comunidad no puede descansar solo en buena voluntad.

Necesita acuerdos explícitos:

- competencias claras
- límites verificables
- responsabilidades mutuas
- canales de conflicto
- mecanismos de revisión

Cuando esto falta, la participación se vuelve frustración o simulacro.

D.5. Formación recíproca

No alcanza con capacitar agentes en técnicas nuevas.

Hace falta aprendizaje cruzado.

Que la institución conozca memorias, culturas y necesidades del territorio.

Que la comunidad comprenda límites jurídicos, riesgos operativos y responsabilidades públicas.

La formación más importante no transmite solo información.

Modifica percepciones mutuas.

D.6. Evaluar sin burocratizar

Toda experiencia transformadora necesita seguimiento.

Pero seguimiento no equivale a llenar planillas.

Implica preguntarse:

- ¿disminuyó desconfianza?
- ¿mejoró capacidad de respuesta?
- ¿se resolvieron conflictos sin escalar violencia?
- ¿aumentó legitimidad local?
- ¿participan siempre los mismos o se amplió la voz?

Evaluar debe servir para aprender, no para sofocar innovación.

D.7. La cuestión jurídica plural

Muchos territorios ya conviven con normas estatales, costumbres comunitarias y formas híbridas de resolución.

Negar esa pluralidad no la elimina.

Solo la vuelve invisible y conflictiva.

La tarea no es romantizar cualquier práctica local ni imponer centralismo ciego.

Es construir articulaciones legítimas bajo garantías constitucionales.

D.8. Resistencias inevitables

Toda transformación altera intereses.

Habrá resistencias burocráticas.

Temores corporativos.

Desconfianzas comunitarias.

Actores que viven de la intermediación opaca.

Y también desencantos rápidos cuando los resultados tardan.

No toda resistencia es enemiga.

Algunas señalan errores reales.

La conducción debe distinguir.

Qué integrar.

Qué negociar.

Qué confrontar.

D.9. Los cambios invisibles

No todo avance aparece primero en estadísticas.

A veces surge antes en detalles: otro tono en el trato.

Mayor circulación de información.

Menos temor a denunciar abusos.

Más disposición a cooperar.

Menos distancia simbólica entre institución y vecinos.

Esos signos menores suelen anticipar transformaciones mayores.

D.10. Cierre

La seguridad comunitaria e intercultural no reemplaza al Estado.

Discute su forma histórica de presencia.

No elimina conflicto.

Lo procesa con mayor legitimidad.

No garantiza armonía.

Puede abrir capacidad colectiva donde antes había miedo recíproco.

Avanza cuando la conducción consigue una tarea difícil y decisiva: hacer que quienes se observaban como amenaza comiencen a reconocerse como parte de una misma comunidad política.

Ese es el desafío real.

ANEXO E

Integración conceptual del sistema Racionalidades, mecanismos y alternativas de conducción

Ningún concepto aislado explica demasiado. Solo cuando las categorías se ordenan entre sí revelan una estructura. Este anexo busca precisamente eso: mostrar cómo las nociones centrales del libro se articulan en un sistema capaz de distinguir mecanismos de poder, efectos institucionales y horizontes de transformación.

I. Un sistema de niveles

Las categorías desarrolladas a lo largo de esta obra no operan en el mismo plano.

Cada una nombra una dimensión distinta del fenómeno.

Categoría	Nivel	Función
DSP	Racionalidad de gobierno	Presume riesgo interno permanente
Lealtad personal vertical	Mecanismo cultural	Personaliza obediencia
FyV	Dispositivo disciplinario	Administra premios y castigos selectivos
CSC	Resultado estructural	Consolida ciudadanía degradada
DCS	Horizonte normativo	Reorganiza sobre confianza y reciprocidad

La importancia no reside en cada definición aislada.

Reside en la relación entre ellas.

II. Cómo se produce el régimen

La Doctrina de la Sospecha Permanente instala la matriz originaria.

El subordinado aparece como problema potencial.

Desde allí se justifican vigilancia, controles asimétricos y restricciones asociativas.

La lealtad personal vertical traduce esa sospecha al plano cotidiano.

La obediencia deja de orientarse a reglas impersonales.

Se orienta al superior concreto.

El Foco y Vara ejecuta materialmente esa cultura.

No disciplina a todos por igual.

Selecciona.

Tolera a unos.

Castiga a otros.

Premia alineamientos.

De esa combinación emerge la Ciudadanía de Segunda Clase:

no como punto de partida, sino como resultado acumulado.

III. Cómo pensar la alternativa

La Doctrina de la Confianza Soberana no integra ese régimen.

Lo contradice.

Propone sustituir sospecha estructural por confianza verificable, reciprocidad funcional y reconocimiento ciudadano pleno.

No niega autoridad.

Busca legitimar su ejercicio.

No elimina organización.

Discute su forma.

IV. Dos planos que conviene no confundir

Una de las confusiones más frecuentes en debates institucionales consiste en mezclar diagnóstico con programa.

Aquí se distinguen claramente dos niveles:

Plano crítico-descriptivo: Explica cómo opera el poder realmente existente. DSP, lealtad vertical, FyV y CSC pertenecen a este registro.

Plano normativo-propositivo: Explora cómo podría reorganizarse la institución.

DCS pertenece a este segundo registro.

Confundir ambos planos produce dos errores:

- justificar lo existente porque funciona

- proponer ideales sin comprender obstáculos reales

V. Coherencia interna del modelo

Leídas conjuntamente, las categorías no se superponen.

Se encadenan.

Cada una responde a una pregunta específica:

- ¿cómo se piensa el subordinado?
- ¿cómo se legitima obediencia?
- ¿cómo se administra disciplina?
- ¿qué efectos produce?
- ¿qué alternativa puede abrirse?

Allí radica la coherencia del sistema.

No en su rigidez, sino en su capacidad explicativa.

VI. Alcance y límites

Este trabajo no pretende formular teoría general del Estado.

Su alcance es más preciso.

Analiza formas de conducción interna en instituciones donde convergen:

- función coercitiva relevante
- régimen disciplinario intenso
- jerarquías fuertes
- sospecha estructural
- selectividad sancionatoria

Fuera de esos contextos, las categorías requieren adaptación.

Reconocer límites no debilita el modelo.

Lo vuelve más serio.

VII. Diálogos teóricos

El sistema conversa con distintas tradiciones contemporáneas.

Con enfoques decoloniales, en cuanto ayudan a pensar jerarquizaciones heredadas y desigualdades naturalizadas.

Con debates sobre plurinacionalidad, al mostrar que el Estado no siempre es espacio homogéneo sino terreno de normatividades múltiples.

Con teorías críticas del poder, por su atención a dispositivos cotidianos de subordinación.

Ninguno de esos marcos sustituye el modelo aquí propuesto.

Lo enriquecen en contextos específicos.

VIII. Cierre

Este anexo no clausura discusiones.

Cumple una tarea más modesta y más útil: ordenarlas.

Permite distinguir entre racionalidades, mecanismos, efectos y alternativas.

Y sobre todo permite algo decisivo: articular crítica y transformación sin confundirlas.

Ese orden conceptual no reemplaza la política.

Pero la vuelve más lúcida.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fuentes jurídicas, teoría política, estudios críticos y antecedentes para una teoría de la Ciudadanía de Segunda Clase.

La presente bibliografía reúne fuentes normativas, jurisprudenciales y académicas provenientes del derecho, la teoría política, los estudios críticos de seguridad y el pensamiento latinoamericano. Su organización temática responde al carácter interdisciplinario del libro y al propósito de articular diagnóstico institucional, reflexión conceptual y horizonte transformador.

I. FUENTES JURÍDICAS Y DOCUMENTALES FUNDACIONALES

Sistema Interamericano de Derechos Humanos

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2025. *Informe No. 190/25. Petición 1969-15. Rearte vs. Argentina*.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2021. *Opinión Consultiva OC-27/21 sobre derechos sindicales*.

Jurisprudencia nacional argentina

- Corte Suprema de Justicia de la Nación. 2017. *Sindicato de Policía de Buenos Aires (SIPOBA) c/ Provincia de Buenos Aires*.

Doctrina jurídica especializada

- Arese, César. 2026. *Las inconvencionalidades que provocó la OC-27/21 en materia de sindicalización*. Buenos Aires: La Causa Laboral.

II. TEORÍA POLÍTICA, ESTADO Y CIUDADANÍA

- Arendt, Hannah. 1958. *The Human Condition*. Chicago: University of Chicago Press.
- Brown, Wendy. 2019. *Estados del agravio: Poder y libertad en la modernidad tardía*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Gramsci, Antonio. 1971. *Selections from the Prison Notebooks*. New York: International Publishers.
- Hobbes, Thomas. 2006. *Leviatán*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Locke, John. 2013. *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. Madrid: Alianza.
- Marshall, T. H. 1997. *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza.
- Marx, Karl. 2010. "Sobre la cuestión judía". En *Escritos de juventud*. Barcelona: Grijalbo.
- O'Donnell, Guillermo. 1993. "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales". *Desarrollo Económico*.
- Pateman, Carole. 1988. *The Sexual Contract*. Stanford: Stanford University Press.
- Poulantzas, Nicos. 1978. *State, Power, Socialism*. London: Verso.

- Thompson, E. P. 1963. *The Making of the English Working Class*. New York: Vintage.
- Weber, Max. 2002. *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Young, Iris Marion. 1990. *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press.

III. PODER, DISCIPLINA, BIOPOLÍTICA Y VIOLENCIA

- Agamben, Giorgio. 1998. *Homo sacer: El poder soberano y la nuda vida*. Valencia: Pre-Textos.
- Butler, Judith. 2006. *Deshacer el género*. Buenos Aires: Paidós.
- Butler, Judith. 2009. *Marcos de guerra*. Buenos Aires: Paidós.
- Foucault, Michel. 2002. *Vigilar y castigar.* Buenos Aires: Siglo XXI.
- Foucault, Michel. 2006. *Seguridad, territorio, población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Mbembe, Achille. 2003. *Necropolítica*. Barcelona: Melusina.
- Segato, Rita Laura. 2013. *La escritura en el cuerpo de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Segato, Rita Laura. 2016. *La guerra contra las mujeres*. Madrid: Traficantes de Sueños.

IV. RESISTENCIA, SUBJETIVIDAD Y SABERES SUBALTERNOS

- De Certeau, Michel. 1990. *La invención de lo cotidiano I*. México: Universidad Iberoamericana.
- Kusch, Rodolfo. 1976. *Geocultura del hombre americano*. Buenos Aires: Fernando García Cambeiro.
- Rivera Cusicanqui, Silvia. 2010. *Ch'ixinakax utxiwa*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Scott, James C. 1990. *Los dominados y el arte de la resistencia*. México: Era.

V. ESTUDIOS CRÍTICOS SOBRE POLICÍA, CASTIGO Y SEGURIDAD

- Bayley, David. 1994. *Police for the Future*. New York: Oxford University Press.
- Das, Veena, y Deborah Poole (eds.). 2004. *Anthropology in the Margins of the State*. Santa Fe: School of American Research Press.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-Level Bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation.
- Reiner, Robert. 2010. *The Politics of the Police*. Oxford: Oxford University Press.
- Saín, Marcelo. 2008. *El leviatán azul: Policía y política en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Ungar, Mark. 2002. *Elusive Reform: Democracy and the Rule of Law in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner.
- Wacquant, Loïc. 2010. *Castigar a los pobres*. Barcelona: Gedisa.

VI. COLONIALIDAD, DECOLONIALIDAD E INTERCULTURALIDAD

- Castro-Gómez, Santiago. 2005. *La hybris del punto cero*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Lugones, María. 2008. "Colonialidad y género". *Tabula Rasa* 9: 73–102.
- Mignolo, Walter. 2000. *Local Histories/Global Designs*. Princeton: Princeton University Press.

- Quijano, Aníbal. 2000. "Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina". En *La colonialidad del saber*, comp. Edgardo Lander. Buenos Aires: CLACSO.
- Walsh, Catherine. 2013. *Pedagogías decoloniales*. Quito: Abya-Yala.

VII. CONDUCCIÓN POLÍTICA, ORGANIZACIÓN Y COMUNIDAD

- Maquiavelo, Nicolás. 2009. *El príncipe*. Madrid: Alianza.
- Perón, Juan Domingo. 1949. *La comunidad organizada*. Buenos Aires: Instituto Nacional Juan Domingo Perón.
- Perón, Juan Domingo. 1951. *Conducción política*. Buenos Aires: Escuela Superior Peronista.
- Stahler-Sholk, Richard, Harry Vanden y Marc Becker (eds.). 2014. *Rethinking Latin American Social Movements*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Zibechi, Raúl. 2007. *Autonomías y emancipaciones*. México: Bajo Tierra.

VIII. JUSTICIA TRANSFORMATIVA Y HORIZONTES ALTERNATIVOS

- Davis, Angela Y. 2003. *¿Son obsoletas las prisiones?* Madrid: Popular.
- Gilmore, Ruth Wilson. 2007. *Golden Gulag*. Berkeley: University of California Press.
- Kaba, Mariame. 2021. *We Do This 'Til We Free Us*. Chicago: Haymarket Books.
- Morris, Ruth. 2000. *Stories of Transformative Justice*. Toronto: Canadian Scholars' Press.

IX. EXPERIENCIAS COMPARADAS DE SEGURIDAD COMUNITARIA Y PLURALISMO JURÍDICO

- Degregori, Carlos Iván. 1999. *Qué difícil es ser Dios*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Diez Hurtado, Alejandro. 2006. "Las rondas campesinas y el pluralismo jurídico en el Perú". *Anthropologica* 24(24): 195–223.
- Gasparello, Giovanna. 2016. "Autonomía y sistemas de justicia indígena en México". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 61(227): 231–260.
- Instituto de Defensa Legal. 2014. *Justicia comunal y rondas campesinas en el Perú*. Lima: IDL.
- Naciones Unidas. 2007. *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*.
- Rappaport, Joanne. 2005. *Intercultural Utopias*. Durham: Duke University Press.
- Santos, Boaventura de Sousa. 2002. *Toward a New Legal Common Sense*. London: Butterworths.
- Sierra, María Teresa. 2013. *Justicia indígena y Estado*. México: CIESAS.
- Speed, Shannon. 2008. *Rights in Rebellion*. Stanford: Stanford University Press.
- Yrigoyen Fajardo, Raquel. 2011. "Pluralismo jurídico y jurisdicción indígena en América Latina". En *El derecho y la globalización desde abajo*. Barcelona: Anthropos.

X. TRABAJOS PREVIOS DEL AUTOR

- Martínez, Alberto Rubén. La Doctrina de la Sospecha Permanente. Zenodo, 2025. https://doi.org/10.5281/zenodo.17166118.
- Martínez, Alberto Rubén. 2024. *Foco y Vara como dispositivo de selectividad administrativa*. Zenodo.
- Martínez, Alberto Rubén. 2025. *La Encarnación del Poder Selectivo*. Zenodo.

- Martínez, Alberto Rubén. 2025. *Auditar la seguridad pública: un imperativo del Estado de Derecho*. Zenodo.
- Martínez, Alberto Rubén. 2025. *Colegiación y organización colectiva en las policías argentinas*. Zenodo.
- Martínez, Alberto Rubén. 2025. *La Teoría del Foco y la Vara*. Zenodo.
- Martínez, Alberto Rubén. 2025. *Negación del derecho a huelga sin representación*. Zenodo.
- Martínez, Alberto Rubén. 2026. *El Principio de Reciprocidad Institucional*. Zenodo.

Se terminó de editar en Marzo de 2026
Rosario - Santa Fe (Argentina)

ISBN 978-631-01-5310-0

¿PUEDE UNA DEMOCRACIA PROCLAMARSE IGUALITARIA MIENTRAS MANTIENE CIUDADANOS DEGRADADOS DENTRO DE SU PROPIO ESTADO?

ESTE LIBRO PROPONE UNA RESPUESTA INCÓMODA Y NECESARIA.

A través del concepto de ciudadanía de segunda clase, Alberto Rubén Martínez examina la situación de policías y trabajadores penitenciarios sometidos, en los hechos, a restricciones persistentes de derechos, organización colectiva y reconocimiento institucional. Lo que muchas veces se presenta como mera disciplina funcional aparece aquí bajo otra luz: una forma específica de desigualdad política en el corazón del aparato estatal.

Lejos de toda apologética corporativa y también de la crítica superficial, la obra combina teoría política, análisis jurídico, evidencia empirica y reflexión institucional para mostrar que estos regímenes internos no solo afectan a quienes los padecen: también debilitan la calidad democrática, erosionan la profesionalización y deterioran la capacidad del Estado.

El caso Rearte vs. Argentina, admitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, funciona como punto de partida de una discusión más amplia y decisiva: la relación entre autoridad, ciudadanía y democracia en las instituciones encargadas del uso legítimo de la fuerza.

Más que una denuncia, *ciudadanía de segunda clase* es una intervención intelectual y política sobre una deuda largamente postergada.

Porque ninguna democracia madura puede consolidarse mientras tolere desigualdad cívica entre quienes la sostienen.