## Universidad de Buenos Aires Facultad de Ciencias Económicas Escuela de Estudios de Posgrado

# CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN INTELIGENCIA ESTRATÉGICA Y CRIMEN ORGANIZADO

## TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN

"La Coordinación en el Sistema de Seguridad Interior" El caso argentino

AUTOR: LIC. ALEJANDRO SALOMÓN

arsalomon@yahoo.com.ar

DOCENTE DEL TALLER: LIC. JOSÉ LUIS PIBERNUS

Febrero 2020

#### Resumen

La Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal. Es este último aspecto es el que nos interesa para determinar sus implicancias en la coordinación del Sistema de Seguridad Interior. La federación está constituida por veinticuatro provincias que se reservan para si el poder no delegado, en nuestro caso la seguridad. Esto involucra la existencia de veinticuatro fuerzas policiales provinciales y cuatro fuerzas nacionales, lo que implica la coexistencia de veintiocho cuerpos policiales desplegados en todo el territorio nacional. Esta multiplicidad de fuerzas exige un alto grado de coordinación que hasta ahora no ha existido. Cada una de las fuerzas policiales provinciales depende de un gobernador, mientras que las fuerzas federales dependen del Presidente. Así tenemos veinticinco autoridades políticas con responsabilidad sobre veintiocho fuerzas policiales, a lo que se debe sumar un número no determinado de "fuerzas policiales municipales" con funciones que van desde la vigilancia de los espacios públicos, el control de tránsito, o la seguridad ciudadana.

Las nuevas formas de la criminalidad no reconocen fronteras interprovinciales ni internacionales, lo que exige al sistema coordinación en su lucha contra el crimen. Partimos de la base de que el federalismo no es el obstáculo para una adecuada coordinación, sino que, por el contrario, los inconvenientes que se nos presentan tienen sus bases en un sistema con multiplicidad de instituciones, y con arraigada cultura política fuertemente, legalistas y formalistas, que subrayan las condiciones estáticas más que los cambios dinámicos.

Trataremos de demostrar este último aspecto recurriendo a las teorías de las Relaciones Intergubernamentales (RIG) trabajadas por Deil Wright (1978) y también apelaré a los aportes teóricos de la Gobernanza Multinivel (GMN) abordada por B. Guy Peters y Jon Pierre (2002). Con este marco teórico, y basándome en la ley de Seguridad Interior 24.059, y las Actas del Consejo de Seguridad Interior del periodo 2015/2019 intentaré demostrar las actuales dificultades del sistema para la coordinación.

**Palabras clave:** Sistema de Seguridad, Coordinación, federalismo, Relaciones Intergubernamentales (RIG), Gobernanza Multinivel (GMN).

## **INDICE**

INTODUCCION	5
Fundamentación y planteamiento del problema	5
Objetivo	7
Aspectos metodológicos	8
CAPITULO I	11
Elementos de Coordinación en la ley 24.059	11
El espíritu de la ley: debate parlamentario	11
Las Instituciones de Coordinación	15
CAPITULO II	25
La coordinación desde la perspectiva de las Relaciones Intergubernamentales	25
Teoría de las Relaciones Intergubernamentales	25
El Sistema de Seguridad Interior	27
El Consejo de Seguridad Interior	28
El Comité de Crisis	36
CAPITULO III	37
Propuesta de intervención	37
CONCLUSIONES	40
Pibliografía	16

#### INTODUCCION

#### Fundamentación y planteamiento del problema

La República Argentina es un país federal y la responsabilidad de la seguridad es una materia compartida entre la nación y las provincias, según se trate de delitos ordinarios o federales. Existen veintitrés jurisdicciones provinciales, más la policía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y cuatro fuerzas policiales dependientes del Gobierno Nacional, lo que suma un total de 28 fuerzas policiales 1. A diferencia con los modelos centralizados, sean estas con una o más fuerzas policiales que comparten una misma autoridad política, en nuestro sistema las veintiocho fuerzas dependen de veinticinco autoridades políticas diferentes, lo que representa algunas ventajas en cuanto al acercamiento de las fuerzas policiales con la problemática de la ciudadanía y un mayor dominio territorial, pero también una gran desventaja para combatir el crimen que trasciende los limites provinciales o de tipificación legal entre lo federal u ordinario según sea el caso. Un sistema de estas características exige una gran coordinación, y en Argentina esto no se encuentra presente, lo que constituye uno de las mayores debilidades y desafíos al momento de la lucha contra el crimen.

En los inicios de la década de los 1.990 la inseguridad no era una preocupación para la gran mayoría de los argentinos. El tema no se encontraba incluido en la agenda pública. Los temas de seguridad, por aquellos años, se habían focalizado en la discusión política acerca de la participación o no de las FFAA en temas de seguridad interior, y en menor medida, la revisión de los planes de estudios en las instituciones de formación de las fuerzas con el fin de garantizar que los mismos respondieran a los designios de la democracia recientemente conquistada, eliminando así todo vestigio de lo que se conoció como la doctrina de la seguridad nacional vigente durante la última dictadura militar.

En este sentido, y una vez recuperada la democracia, entre las provincias y la Nación no se pensó en una política pública de seguridad consensuado y coordinada entre las distintas unidades de gobierno. Por el contrario, tanto el Estado Nacional, como los distintos estados provinciales, trazaron para sus respectivas fuerzas policiales lineamientos políticos de lo más variados matices y que responderían a diferentes

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> A las fuerzas policiales provinciales y federales deben sumarse un número importante (no existen registros) de fuerzas municipales que, sin tener estado policial, colaboran en las tareas de vigilancia y prevención.

ideologías o motivaciones políticas, culturales, económicos, etc. Si hubo un elemento común entre todas ellas, este fue la decisión por parte de los nuevos gobernadores de retomar la conducción política de las fuerzas, en algunos casos para tener un estricto control sobre su accionar, y en otros para ponerlas al servicio de la política local, situación no muy diferente de lo que pasó a nivel nacional. Poco se pensó en organizar una fuerza para que estuviera al servicio y protección de la ciudadanía, y el combate contra el crimen.

Al no estar la seguridad incluida en la agenda pública como un problema no se vio la necesidad de establecer mecanismos eficientes de coordinación que requiere un sistema federal como el nuestro. Visto desde las provincias, los escasos problemas de inseguridad que surgían a inicios de la década de 1.990 eran de características locales y fácilmente resueltos por las policías provinciales. En pocas ocasiones había que recurrir al "Convenio Policial Argentino", y en la mayoría de esos casos era solo para consultar sobre el paradero de alguna persona. Visto desde la Nación, los delitos comunes eran responsabilidad de las provincias, y las fuerzas federales se ocupaban solo de delitos federales (excepto en capital federal hasta el 2016) y para atender principalmente el incipiente problema del consumo de drogas. Lo que caracterizó la época fue precisamente la ausencia de políticas de seguridad, tanto a nivel provincial como nacional. De esta manera, al no existir una política pública de seguridad, no existe la necesidad de su coordinación.

La situación de inseguridad comenzó a tener mayor relevancia hacia fines de la década mencionada, cuando el delito crece en forma exponencial y es acompañado con el aumento de la violencia. La respuesta a un fenómeno que se desconocía por su magnitud no fue la adecuada y mucho menos coordinada a pesar de que para ese momento ya se había sancionado la ley de Seguridad Interior 24.059. Por el contrario, cada provincia creyó encontrar en diferentes reformas policiales la solución a dicho fenómeno. El Consejo de Seguridad Interior creado mediante el artículo 9° de la ley no tuvo un rol que permitiera guiar las acciones que se realizaban en las distintas provincias, por el contrario, distintas consultoras recorrían el país ofreciendo asesoramiento y modelos organizacionales enlatados para las fuerzas policiales provinciales. La cultura política que predomino es la de fragmentación. Para la Nación era un tema reservado a las provincias, y función solo se debía a limitar a ofrecer equipamiento, el que siempre se encontraría condicionado a acuerdos políticos previos. Para las provincias, desconfiadas de los

acercamientos de la nación, cerro toda posibilidad de coordinación en un tema que es sentido como propio.

La ausencia de ejes centralizadores que permitieran acordar aspectos relacionados con el reclutamiento, formación, organización, funciones, prácticas e información entre las distintas fuerzas derivo en un modelo fragmentado en donde cada fuerza funciona como entidades compartimentadas en donde el intercambio de información no es una práctica habitual, y cuando existe es altamente burocrática, lo que la hace ineficiente.

#### **Objetivo**

La Ley 24.059 sancionada en 1.992 significó un claro avance en cuanto normativa democrática al dar un marco legal al Sistema de Seguridad Nacional, y como dijimos anteriormente, quizás su mayor virtud fue la de diferenciar la seguridad interior de la defensa nacional, e iniciar una arquitectura institucional que permitiera poner las fuerzas de seguridad y policiales bajo dependencia civil. En aquella democracia incipiente los legisladores no dejaron de lado lo que significaba legislar en un sistema federal en donde existen materias concurrentes entre la nación y las provincias. Prueba de esto es que la ley de referencia se sancionó como una ley-convenio, lo que implicaría que cada provincia debía dictar una ley adhiriendo a la norma nacional, hecho que se cumplimentó totalmente doce años después de su sanción.

El número de fuerzas policiales y de seguridad no fue un dato que pasara desapercibido al momento de su sanción, motivo por el cual la ley incorpora el concepto de "esfuerzo nacional de policía" que expresa la confluencia de las acciones de todas las jurisdicciones, que es completado con el Sistema de Seguridad Interior y Consejo de Seguridad Interior, con integración federal.

Es en estos últimos aspectos en donde queremos detenernos para poder analizar si en el diseño pensado y plasmado en la ley 24.059 ha sido eficiente, o por el contrario el exceso normativo y burocrático de la misma ha dificultado la coordinación, tanto política como operativa, entre las diferentes jurisdicciones. Nos preguntamos también si esos inconvenientes de coordinación exceden el diseño institucional de la ley, y tienen que ver con otros aspectos relacionados con la cultura política y un tema no resuelto a través de la historia como es la relación nación – provincias al momento de coordinar políticas públicas en un sistema federal.

Para cumplir con el mencionado objetivo, haremos un detallado análisis de la ley de seguridad interior, especialmente aquellos aspectos vinculados al tema central que nos convoca: la coordinación dentro del sistema, pero también recurriremos a las teorías de las Relaciones Intergubernamentales (RIG) y Gobernanza Multinivel (GMN) con el propósito de poder alcanzar un análisis más ontológico que nos permita llegar a una conclusión más acabada y que pueda ser tenida en cuenta para futuras reformas legislativas.

#### Aspectos metodológicos

En el presente trabajo asumimos la falta de coordinación como un riesgo o amenaza para la seguridad pública en la medida en que el fenómeno del delito trasciende las capacidades y responsabilidades de las diferentes jurisdicciones. Para ello entenderemos a la coordinación como la necesidad de sinergia y complementariedad entre las distintas jurisdicciones: municipales y provinciales, y de estas con la nación, para articular, focalizar y optimizar las acciones que en materia de seguridad pública ejecutan los estados provinciales y Nacional para neutralizar o responder al fenómeno de la criminalidad.

Para cumplir con el objetivo del presente trabajo hemos de recurrir a un análisis cualitativo, lo que significa que haremos hincapié en la descripción de las cualidades del fenómeno en estudio, aunque no nos limitaremos a una mera descripción, sino que avanzaremos en el análisis del fenómeno desde perspectivas teóricas aplicadas en las Ciencias Políticas.

Por las características del presente trabajo nos encontramos con limitaciones en cuanto a la extensión, y en la realización de trabajo de campo. No obstante, recurriremos a las Acatas del Consejo de Seguridad Interior en el periodo 2.016/2.019 <sup>2</sup> como fuente de información primaria. También recurriremos a otras fuentes primarias como la ley de Seguridad Interior 24.059 y la versión taquigráfica del debate parlamentario de esta. Otras fuentes para utilizar serán las Resoluciones emanadas desde el Ministerio de Seguridad que tienen que ver con la temática, los distintos documentos que tratan el tema del funcionamiento del consejo de Seguridad Interior y artículos periodísticos que puedan ser de interés en el tema.

La naturaleza del tema nos obliga a definir un marco teórico abarcativo que excede la temática de la seguridad por lo que recurriremos a la Ciencia Política para posteriormente aplicar estas teorías al caso concreto del sistema de seguridad en Argentina como país federal. Para ello me asentaré en las Relaciones Intergubernamentales (RIG) elaboradas

-

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> El periodo seleccionado tiene que ver con la posibilidad de acceso a la información.

por Deil Wright (1998) y también apelaré a los aportes teóricos de la Gobernanza Multinivel (GMN) abordados por Olga Lucía Cortés (2013)

#### En las RIG

El concepto tiene dos dimensiones básicas, en primer lugar, hace referencia a las relaciones que se establecen entre distintas instancias u ordenes territoriales de gobierno...involucran entidades políticas con cierta autonomía. Por lo tanto, dichas relaciones no son esenciales o necesariamente jerárquicas, aun cuando pueden ser asimétricas...La segunda dimensión se refiere a que las relaciones no solo se dan entre ordenes distintos de gobierno sino también entre entidades gubernamentales del mismo nivel territorial (estado-estado; municipio-municipio, etc.) El concepto se refiere entonces a relaciones o incluso asociaciones que involucran a entidades subnacionales, locales, etcétera. (Méndez, 1997) citado por (Zapata Cortes, 2013, pág. 326)

Esta teoría nos ofrece cinco características que nos interesa explorar, y utilizar como marco teórico para nuestro tema de coordinación: 1. Número y tipos de unidades gubernamentales, 2. Número y variedad de los funcionarios públicos que intervienen, 3. Intensidad y regularidad de los contactos entre funcionarios, 4. Importancia de las acciones y actitudes de los funcionarios y 5. La política financiera.

No obstante estas características, la mayor importancia que el modelo nos brida son los tres modelos de análisis principales: de autoridad coordinada (autonomía), de autoridad dominante o inclusiva (jerárquica) y de autoridad igual o superpuesta (negociación). Trataremos de ubicar dentro de estos tres modelos el funcionamiento del sistema de seguridad interior predominante en argentina.

En cuanto al aportes teóricos de la Gobernanza Multinivel (GMN), el que se complementa con las RIG, también se refiere a la interdependencia entre actores y la flexibilidad para el establecimiento y análisis de nuevas formas de gobernanza y relacionamiento entre diferentes niveles gubernamentales. La GMN se la define como:

un sistema de gobierno multinivel en el que la autoridad pública se dispersa entre los diferentes niveles gubernamentales y adopta formas diferentes en función de cada sector de políticas. Las competencias se solapan entre los diferentes niveles de gobierno y actores políticos interactúan en cada uno de ellos. Dado este policentrismo, la imagen de gobernanza multinivel subraya el hecho de que no hay

ningún actor capaz por sí solo de dar respuestas únicas y universales a los problemas sociales (Cf. Morata y Etherington, 2003) citado por (Zapata Cortes, 2013, pág. 335)

Ambas teorías hacen un aporte a la comprensión de las relaciones intergubernamentales ya que estudian los aspectos formales e informales en los escenarios de negociación, coordinación, y formulación de políticas, articulación y toma de decisiones en sistemas de varios niveles de gobierno. Estas teorías nos permitirán abordan elementos teóricos-analíticos diferenciados, pero complementarios, para el entendimiento de los mecanismos de coordinación y articulación entre los niveles gubernamentales que conforman el Estado.

La idea final es comprender el funcionamiento de estas relaciones intergubernamentales entre diferentes niveles de gobierno en Argentina para tratar de corroborar si las mismas pueden ser plasmadas en un nuevo mecanismo normativo que regule las mismas en el sistema de Seguridad.

#### **CAPITULO I**

#### Elementos de Coordinación en la ley 24.059

#### El espíritu de la ley: debate parlamentario

La Seguridad Interior en Argentina esta normada por la ley 24.059 de 1.992. Su tratamiento y sanción llevaron cuatro años en concretarse a pesar de que la ley 23.554 de Defensa Nacional sancionada en 1.988 establecía en su artículo 4° que la Seguridad Interior se regiría por una ley especial. No se trata de un detalle menor en la medida en que tras la recuperación de la democracia en 1983 el tema que ocupo gran parte de la agenda política se centraba en la separación entre Defensa Nacional y Seguridad Interior. El tema de la diferenciación de estos conceptos, y el de la coordinación en el sistema de seguridad los más relevante a lo largo del debate parlamentario de la ley de Seguridad Interior. En relación con el primero de ellos, quien mejor lo expone es el Diputado Víctor Bisciotti:

Esta es la Ley de la democracia argentina que, dentro del consenso busca establecer pautas diferenciales. Queremos aclarar perfectamente las diferencias filosóficas vinculadas con la defensa nacional y la seguridad interior.

Hay dos criterios en cuanto al concepto de seguridad. El primero de ellos — el criterio amplio — se relaciona con la seguridad de los Estados frente a la agresión de otros Estados. Este aspecto lo reglamos por medio de la Ley 23.554, de Defensa Nacional.

Por su parte, una norma sobre seguridad interior es la que regula el ordenamiento de la situación interior de un país, tanto en lo vinculado con actividades delictivas como con todas aquellas que deben ser controladas por medio de la acción policial...

Considero importante rescatar la diferencia existente entre estos dos modelos. Para ello conviene mencionar el pensamiento de algunos hombres que han establecido con claridad cuál es la distinción entre la defensa y la seguridad interior. Por ejemplo, Richard Smoke, de la Universidad John Hopkins, señala: "Contra las amenazas internas, los criminales, a la seguridad de los ciudadanos, los gobiernos modernos despliegan policías, cortes de justicia, y prisiones... Contra amenazas externas, los gobiernos despliegan diplomacia, inteligencia y fuerzas armadas. (Ministerio de Seguridad, 2012, pág. 77)

Claramente, la ley prevé una excepcionalidad en su título VI dedicado exclusivamente al uso de las Fuerzas Armadas (FFAA) en caso de ser necesario el restablecimiento de la seguridad interior. Si bien se pone énfasis en la necesaria coordinación de todas las fuerzas de seguridad, nacionales y provinciales, para hacer frente a cualquier situación de conmoción interna, deja abierta la posibilidad de convocar a las FFAA ante hechos excepcionales en el que las fuerzas de seguridad interior sean insuficientes. En el debate del proyecto se deja claro que la posibilidad de actuación de las FFAA no surge de la ley, sino que se encuentra en la propia Constitución Nacional en su artículo 86°, inc. 15 y173. Para tal fin se ha tomado del derecho comparado una de las constituciones más restrictivas en la materia, como es la de Alemania, que exige que el sistema de seguridad interior sea claramente superado y la declaración previa del estado de sitio.

El segundo tema que trataron, objeto de estudio en este trabajo, estuvo relacionado con la búsqueda de las mejores instituciones que permitieran la coordinación entre todos los actores que se encuentran vinculado al sistema de seguridad. En este punto se presentaron dos subsistemas que debían tenerse en cuenta: a) la coordinación entre las propias fuerzas nacionales, teniendo en cuenta que al momento de dictarse la ley la Policía Federal Argentina (PFA) dependía del Ministerio del Interior (en el 2010 se crea el Ministerio de Seguridad), mientras que Gendarmería Nacional Argentina (GNA) y Prefectura Nacional Argentina (PNA) dependían del Ministerio de Defensa Nacional; y b) la existencia de veintitrés cuerpos policiales provinciales -en el 2016 se sumaría la policía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires-, cada uno de ellos dependientes de autoridades políticas diferentes.

La coordinación en sistemas descentralizados de seguridad, en donde existen una multiplicidad de fuerzas policiales dependientes de diferentes niveles estaduales (nacional, provincial y municipal), y consecuentemente de diferentes autoridades políticas, es de gran complejidad, más aún, cuando no existe una cultura política cooperativa.

En cuanto al primer aspecto a resolver en ese momento, el relacionados con la coordinación de elementos nacionales, es la coexistencia de una fuerza policial y de dos fuerzas de seguridad en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional dependiendo de distintos ministerios. Teniendo en cuenta que se tratan de organizaciones de características

\_

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Con la reforma constitucional de 1994 serán el artículo 99° inc. 14 y 16

diferentes, la primera (PFA) es una fuerza policial civil con funciones de seguridad ciudadana y auxiliar de justicia que históricamente dependió del Ministerio de Interior. Y en el segundo caso se trata de fuerzas de seguridad (GNA y PNA) de carácter militarizadas, y dependientes del Ministerio de Defensa.

La coordinación que se pretendía al momento de tratarse la ley de Seguridad Interior encontró como una dificultad la dependencia de dos ministerios distintos, y para resolverlo se recurrió a un primer antecedente, la ley 14.071 de 1952 mediante la cual se crea el Consejo Federal de Seguridad, que en su artículo 4° transfiere GNA y PNA al Ministerio del Interior. Con posterioridad se sancionó la ley 18.711 mediante la cual se trasfirieron estas fuerzas nuevamente al Comando en Jefe del Ejército y de la Armada respectivamente.

Recuperada la democracia en el año 1.983, Fue el presidente Raúl Alfonsín quien independizó a Gendarmería Nacional y Prefectura Naval de su ligazón con el ejército y la marina, y determinó su transferencia al mando directo del Poder Ejecutivo Nacional a través del Ministerio de Defensa (Decreto 436/1984) (Decreto 132/1983).

Para resolver está delicada situación también se requirieron antecedentes en el derecho comparado, es así que se consultó legislación vigente en España e Italia, entre otros países: Ley Orgánica del 13 de marzo de 1986, número 2/86 del Reino de España, y Ley del 1º de abril de 1981, número 121 de la República Italiana, denominada Nuevo ordenamiento de la Administración de la Seguridad Pública (Ministerio de Seguridad, 2012, pág. 44) en los cuales resulta que fuerzas de seguridad de similares características (Guardia Civil de España y Carabineros de Italia) por la implementación de las normas mencionadas respondan en lo relativo a la seguridad interior a la dirección superior ejercida por el Ministerio del Interior, y manteniendo su dependencia orgánica del Ministerio de Defensa de esos países.

En virtud de todos estos antecedentes es que se resolvió el primer aspecto que nos ocupa, que la totalidad de las fuerzas policiales y de seguridad de la nación respondieran al mismo poder político: el Ministerio de Seguridad, conservando en estas dos últimas su dependencia orgánica del Ministerio de Defensa en virtud de su impronta militarizada.

El segundo aspecto para resolver es la coordinación entre las veintitrés (hoy veinticuatro) fuerzas policiales dependientes de las autoridades provinciales, y de estas con la tres nacionales (hoy cuatro). El primer dilema que se presentó en este caso es regular para todo el país el concepto de seguridad interior, respetando fundamentalmente las autonomías provinciales y los poderes no delegados al poder central, circunscribiendo los

ámbitos de responsabilidad política y operativos. El objetivo que se proponía la ley era racionalizar esfuerzos y desarrollar las capacidades potenciales de cada institución policial y fuerza de seguridad. Todo sin vulnerar las respectivas jurisdicciones y las especificidades operativas de cada organismo según el marco normativo de cada una de ellas.

Bajo esta premisa la ley 24.059 se estructuró en base a ocho títulos, y cada uno de ellos aborda un aspecto esencial de la seguridad interior:

Título I: Principios básicos y objetivos fundamentales de la seguridad interior.

Título II: Los órganos, instituciones y funciones de la seguridad interior atendiendo los diversos ámbitos jurisdiccionales.

Título III: El funcionamiento de un Consejo de Seguridad Interior como organismo asesor, de instrumentación de políticas públicas y ante graves hechos de conmoción interior.

Título IV: Adecuación de los ámbitos jurisdiccionales de las fuerzas de seguridad y la Policía Federal,

Título V: Disposiciones en común a todas las fuerzas con el objeto de optimizar el grado de cooperación y de actuación concurrente.

Título VI: Funcionamiento de una comunidad informativa a los fines de la seguridad interior.

Título VII: Federalización de delitos interjurisdiccionales

Título VIII: Actuación que tendrían las fuerzas armadas de la Nación en la materia según la gravedad del problema y la posibilidad de que las policías y fuerzas de seguridad se vean superadas.

En el caso puntual de nuestro trabajo, la coordinación del sistema de seguridad interior, nos focalizaremos en el título II, y sobre el tema el miembro informante en la Cámara de Diputados, Miguel Ángel Toma decía (Ministerio de Seguridad, 2012, pág. 71):

La iniciativa que consideramos justamente persigue esa coordinación y conjunción para que las diversas áreas estatales involucradas en este objetivo de la preservación de la vida, de la libertad y del patrimonio de los argentinos logren eficacia. Este proyecto no viene a consagrar ningún sistema burocrático, como se quiso señalar por allí; no implica poner trabas a la acción de las fuerzas de seguridad y policiales. Todo lo contrario: viene a implementar un sistema que coordine, que logre mayor eficacia, que planifique, ejecute y controle esas acciones para el óptimo desenvolvimiento del área respectiva. Por eso decimos que la seguridad interior de la que estamos

hablando — y que querernos argumentar — es un tema esencialmente político y, por ende, pasa a ser — como lo veremos en la discusión en particular — una responsabilidad primaria del área del Poder Ejecutivo que entiende en estos temas, es decir, del Ministerio del Interior.

Definimos a esta iniciativa diciendo que busca coordinar el esfuerzo nacional de policía, porque precisamente procura coordinación y conjunción, además de la búsqueda de la participación ordenada y pautada en orden a la eficacia de todas las estructuras del Estado Nacional que guardan relación con esto, pero que necesariamente deben vincularse al responsable primario de esta actividad estatal que es — repito — el Ministerio del Interior. Por ello definimos este objetivo de coordinación del esfuerzo que está plasmado en el proyecto, diciendo que la búsqueda de esta seguridad tiende precisamente a lograr una situación de hecho basada en el derecho, en la cual se encuentren resguardados la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías, y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que determina la Constitución Nacional.

#### Las Instituciones de Coordinación

En el Título II, artículo 6° de la ley, se definen los integrantes del sistema de seguridad interior, y se fija como objetivo "determinar las políticas de seguridad, como así también planificar, coordinar, dirigir, controlar y apoyar el esfuerzo nacional de policía dirigido al cumplimiento de esas políticas".

El artículo 7° define quienes integran el sistema:

- El Presidente de la Nación.
- Los gobernadores de las provincias que adhieren a la ley.
- El Congreso Nacional.
- El Ministros de Interior (hoy de Seguridad), Defensa y Justicia.
- La Policía Federal, La Policía de Seguridad Aeroportuaria, y las policías provinciales de aquellas provincias que adhieran a la ley.
- Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina.

En el artículo 8° la ley le encomienda al Ministro del Interior (hoy seguridad) ejercer la conducción política del esfuerzo nacional de policía4, como así también la coordinación del accionar entre los cuerpos y fuerzas entre sí, y con los cuerpos policiales provinciales. Y finalmente cuando enumera las facultades delegadas al ministro le encomienda "formular las políticas correspondientes al ámbito de la seguridad interior".

Si nos detenemos un instante podremos apreciar que:

El sistema de Seguridad Interior "tiene como finalidad determinar la política de seguridad" (artículo 6°); el Ministro del Interior "ejercerá la política del esfuerzo nacional de policía" (artículo 8°); el Ministro de Seguridad es la de "formular las políticas correspondientes al ámbito de la seguridad interior" (artículo 8° inc. 1).

Creemos que acá empiezan algunos de los problemas. Como puede apreciarse en el artículo 7° el sistema de seguridad interior es un sistema multitudinario, en donde conjugan distintos poderes del Estado tanto de naturaleza política como operativa (el Ejecutivo con la participación de tres ministros), el Congreso Nacional, los gobernadores de provincia y la totalidad de las fuerzas policiales y de seguridad. No es menor el planteo en virtud de que le establece la finalidad de determinar la política de seguridad, como así también planificar, coordinar, dirigir, controlar y apoyar el esfuerzo nacional de policía dirigido al cumplimiento de esas políticas. Como se puede apreciar, lo que se le encomienda es de cumplimento imposible. La mención de los integrantes del sistema debió ser solo a los efectos de limitar a quienes el Estado le reconoce un interés legítimo en el tema, y no delegarle al sistema tareas concretas, como, por ejemplo, la planificación o coordinación.

Uno de los inconvenientes que se presenta al atribuirle al sistema la "finalidad de determinar políticas" es la necesaria exclusión de las FFAA (valorando el contexto histórico), cuando a la vez es incorporada en dos importantes funciones: el apoyo logístico en caso de emergencias, o en su plena intervención en caso de que las fuerzas de seguridad se vean superadas. Algo similar sucede con el servicio penitenciario (tanto nacional como provinciales) y el Poder Judicial, cuando ambas forman parte como subsistemas de la política criminal.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> El concepto de esfuerzo nacional de policía debe entenderse como una herramienta para armonizar la lucha contra el delito, lo que debe expresarse en contenidos de políticas educativas, logísticas, operacionales y de inteligencia entre otras.

A nuestro entender, el principal problema que presenta la definición y la integración del sistema de seguridad interior es el de habérsele encomendado ciertas finalidades de coordinación que no pueden ni le corresponden cumplir por la propia multiplicidad de integrantes. En este punto, la legislación solo debería haberse limitado a enumerar a todas aquellas instituciones públicas y privadas -no se puede dejar de considerar la cada vez más importante función que cumplen las empresas privadas de vigilancia- que se encuentran vinculadas a la problemática de la seguridad interior, y que su sola finalidad, como miembros del sistema, es propender a la unidad y coordinación.

A los fines de la coordinación, el artículo 8° determina que, por delegación del presidente de la Nación, el Ministro de Seguridad ejercerá la conducción política y coordinación del esfuerzo nacional de policías, y para tal fin contará con la Subsecretaría de Seguridad Interior. Solo en el ámbito nacional, cuenta también con las atribuciones de formular las políticas de seguridad interior, dirigir y coordinar los órganos de información e inteligencia, entender en la determinación de la organización, doctrina, despliegue, capacitación y equipamiento de las fuerzas nacionales, y disponer de elementos de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad a través de los jefes de cada fuerza.

Para el cumplimiento de los fines encomendados al ministro, el artículo 9° crea el Consejo de Seguridad Interior como órgano asesor "en la elaboración de las políticas correspondientes al ámbito de la seguridad interior, como asimismo en la elaboración de los planes y la ejecución de las acciones tendientes a garantizar un adecuado nivel de seguridad interior" (Ley 24.059) No obstante su carácter de organismo de asesoramiento, el artículo 10° le otorga las siguientes funciones:

- a) La formulación de las políticas relativas a la prevención e investigación científica de la delincuencia en aquellas formas que afectan de un modo cuantitativa o cualitativamente más grave a la comunidad;
- b) La elaboración de la doctrina y los planes para la coordinación e integración de las acciones y operaciones policiales tanto nacionales como interjurisdiccionales;
- c) El asesoramiento en cuanto al suministro de apoyo de personal y medios que dichas acciones y operaciones requieran;
- d) Asesorar en todo proyecto de reglamentación de las disposiciones de la presente ley;
- e) Requerir de los organismos civiles nacionales o provinciales de inteligencia y los de las fuerzas de seguridad y policiales, toda información e inteligencia necesaria, la que deberá ser suministrada;

- f) Supervisar la actuación de la oficina del Convenio Policial Argentino, y demás convenios policiales e internacionales;
- g) Incrementar la capacitación profesional de los recursos humanos del sistema, tendiendo a la integración y economía de los esfuerzos del sistema educativo policial;
- h) Establecer la coordinación necesaria con el Consejo de Defensa Nacional;
- i) Promover la adecuación del equipamiento de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad para el mejor cumplimiento de lo establecido en el punto b).

La primera contradicción que se nos presenta es que se crea el Consejo de Seguridad Interior como un organismo asesor del Ministro del Interior, pero que a la vez se le otorgan funciones, en algunos casos, que se superponen con las del propio ministro.

El segundo problema que presenta es la conformación de este consejo, con miembros permanentes y no permanentes. El texto original de la norma decía:

Miembros permanentes:

- a) El ministro del Interior, en calidad de presidente;
- b) El Ministro de Justicia;
- c) El secretario de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico;
- d) El subsecretario de Seguridad Interior;
- e) Los titulares de:

Policía Federal Argentina;

Prefectura Naval Argentina;

Gendarmería Nacional; y

Cinco jefes de policía de las provincias que adhieran al sistema los que rotarán anualmente de acuerdo con lo que se establezca en la reglamentación, procurando que queden representadas todas las regiones del país.

No permanentes.

- a) Ministro de Defensa;
- b) Titular del Estado Mayor Conjunto;
- c) Los jefes de policía provinciales no designados para integrar el Consejo en forma permanente;
- d) Los gobernadores de provincia que así lo solicitaren podrán participar en las reuniones del Consejo.

Al establecerle al CSI determinadas funciones se superpone con las atribuciones del ministro, al que supuestamente solo debe asesorar. Otros de los inconvenientes que presenta la ley es que incorpora como miembros permanentes a funcionarios que no forman parte del sistema (según la integración que hace la propia ley), por ejemplo, el subsecretario de seguridad interior y el Secretario del programa de Prevención de la Drogadicción.

Como un elemento importante adicional, y ante una situación por la cual el CSI lo estime necesario, es la creación dentro de su propio ámbito de un "Comité de Crisis". Según reza el artículo 13°: tendrá como misión "la conducción política y supervisión operacional de los cuerpos policiales y, fuerzas de seguridad federales y provinciales que se encuentren empeñados en el restablecimiento de la seguridad interior en cualquier lugar del territorio nacional y estará compuesto por el ministro del Interior y el gobernador en calidad de copresidentes, y los titulares de Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina y Policía Federal. Si los hechos abarcaren más de una provincia, se integrarán al Comité de Crisis los gobernadores de las provincias en que los mismos tuvieren lugar, con la coordinación del ministro del Interior. En caso de configurarse el supuesto del artículo 31 se incorporará como copresidente el ministro de Defensa y como integrante el titular del Estado Mayor Conjunto".

El subsecretario de Seguridad Interior actuará como secretario del comité, el que contará dentro de su estructura con un Centro de Planeamiento y Control que asesora al ministro y al Comité de Crisis en la conducción de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad y estará integrado por personal superior de estas fuerzas. También integran la Subsecretaría la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal como órgano a través del cual el ministro del Interior ejercerá la dirección funcional y coordinación de la actividad de los órganos de información e inteligencia de la totalidad de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad para casos exclusivamente concernientes a la seguridad interior.

Las funciones de la Subsecretaría de Seguridad Interior están definidas en el artículo 17° de la ley:

- a) Asesorar al ministro en todo lo atinente a la seguridad interior;
- b) Planificar, coordinar, supervisar y apoyar las operaciones policiales interjurisdiccionales o entre las instituciones que integran el sistema;
- c) Supervisar la coordinación con otras instituciones policiales extranjeras, a los fines del cumplimiento de los acuerdos y convenios internacionales en los que la República haya sido signataria;

- d) Asistir al ministro del Interior en la fijación de la doctrina, organización, despliegue, capacitación y equipamiento de la Policía Federal Argentina, como también en la intervención en idénticos aspectos que cabe al ministerio respecto de las fuerzas de seguridad, para el mejor cumplimiento de las misiones asignadas en los planes correspondientes;
- e) Asistir al Consejo de Seguridad Interior para el mismo objetivo en lo relativo a las policías provinciales.

Por último, la ley exige a las provincias que adhieren a conformar el Consejo Provincial de Complementación para la Seguridad Interior "coordinado por el ministro de Gobierno (o similar) de la provincia respectiva y estará integrado por los responsables provinciales del área de seguridad y las máximas autoridades destinadas en la provincia de Policía Federal, Policía de Seguridad Aeroportuaria, Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina. Cada provincia establecerá el mecanismo de funcionamiento de este y tendrá como misión la implementación de la complementación y el logro del constante perfeccionamiento en el accionar en materia de seguridad en el territorio provincial mediante el intercambio de información, el seguimiento de la situación, el logro de acuerdo sobre modos de acciones y previsión de operaciones conjuntas y la evaluación de los resultados" (ley 24059 art. 18)

La intrincada trama de nuevas instituciones e instancias de coordinación recibió la crítica de diferentes legisladores desde el momento del debate parlamentario en la Cámara de Diputados. En este sentido, el Diputado Duraña y Vedia ya adelantaba de que si no existía conmoción interna todas las articulaciones que preveía la ley no se darían, pero advertía que ante una situación de crisis decía: "no sé cómo van a hacer con tantos libros y con tantos textos que tendrán que leer para determinar quién debe reunirse con quién y cómo deben producirse los hechos ... no es más que un esquema de organización, pero no contiene ninguna definición de política en materia de seguridad" (Ministerio de Seguridad, 2012, pág. 91)

El Diputado Antonio Berhongaray, con una posición favorable a la aprobación del proyecto, adelantaba los inconvenientes que la redacción de la ley ocasionaba, en ese sentido decía: "La gravedad de la conmoción interior justifica la existencia de un Consejo de Seguridad Interior con miembros permanentes y no permanentes, como asimismo la creación de un Comité de Crisis. Esto no está explicitado con claridad en el texto. Sé que surge del espíritu y de la interpretación que todos hacemos; sin embargo, a mi juicio falta

claridad terminológica para que se perciba que no nos estamos refiriendo a la aplicación de los delitos comunes" (Ministerio de Seguridad, 2012, pág. 134)

Quizás el más contundente de los cuestionamientos está presente en las observaciones presentadas por los Diputados Alberto Aramouni y Matilde Quarracino:

El sistema de seguridad interior, delineado en el título II está condenado al fracaso por su propia complejidad, cinco órganos: el Consejo de Seguridad Interior, el Comité de Crisis, la Subsecretaría de Seguridad Interior, el Centro de Planeamiento y Control y la Dirección de Inteligencia Interior, supuestamente se encargan de la coordinación del sistema; la eficacia de éste se encuentra comprometida en primer término por la pluralidad de organismos teóricamente "coordinadores" y luego por la superposición de tareas como consecuencia de las disposiciones contenidas en el proyecto; no se entiende, por ejemplo, la razón de ser del Comité de Crisis, previsto por el artículo 14, cuyas funciones pueden ser desenvueltas por el Consejo de Seguridad Interior, en virtud del artículo 10, inciso b). El artículo 8°, al enunciar las facultades del ministro del Interior, en el punto 1 refleja similares funciones confiadas al Consejo por el inciso a) del artículo 10. En cuanto al Comité de Crisis, ni siquiera se define en forma adecuada su propia estructura y la relación jerárquica existente entre sus diversos componentes; al respecto, el artículo 14 desconoce los más elementales principios del derecho administrativo. Los artículos subsiguientes a su vez determinan la misión del Centro de Planeamiento y Control y la Dirección Nacional de Inteligencia Interior (cuyas actividades también se superponen artículos 15 y 16), organismos teóricamente dependientes de la Subsecretaría de Seguridad Interior (artículo 14); sin embargo las funciones de este último organismo son establecidas en el artículo 17 a posteriori de los precitados órganos; a esta altura el proyecto ha olvidado dicha dependencia jerárquica, pues el artículo 17 omite toda mención al respecto". (Ministerio de Seguridad, 2012, pág. 63)

El tratamiento en la Cámara de Senadores fue rápido y sin el largo debate que tuvo en la Cámara de Diputados, pues se trataba en eses momento de una ley largamente esperada, y como ya adelantamos, establecida su necesidad en la ley de Defensa Nacional. Así lo deja claramente expuesto el Senador Aguirre Lanari en nombre de la Comisión de Interior y Justicia cuando dice: "es que este proyecto es fruto de un consenso largamente elaborado. Por lo tanto, parece difícil que hagamos cualquier modificación en este momento, salvo las que sean evidentemente necesarias...No se me escapa que en este proyecto puede

haber aspectos pasibles de crítica. En ciertos puntos quizá sea excesivamente reglamentarista y llegue a crear una multitud de organismos que pueden llevar a un conjunto que exprese una verdadera maraña burocrática. También es cierto que peca por excesivas definiciones incurriendo en algo que no es aconsejable desde el punto de vista de la técnica legislativa. Pero creo que estos aspectos, que son menores, no habrán de atentar contra el funcionamiento eficaz de los mecanismos de seguridad que el proyecto de Ley busca resguardar" (Ministerio de Seguridad, 2012, pág. 237)

Al igual que en Diputados, el debate en el Senado se focalizó en la división entre Seguridad Interior y Defensa Nacional, discusión que se llevó gran parte del debate. En este sentido, mayoritariamente se convino en la necesaria separación entre estos conceptos, y existieron algunos cuestionamientos a la participación del Estado Mayor Conjunto tanto en el consejo de Seguridad, como así también en el Comité de Crisis. Cabe destacar que esta participación fue eliminada al sancionarse la ley 26.102 de creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria. En esa línea el Senador Luis Braseco decía: "El fundamento filosófico de este proyecto de Ley, más allá de las observaciones y de nuestro disenso, es que en la seguridad interior las fuerzas armadas no están presentes, ellas tienen otro papel y otra función que, en este momento, va a permitir que ellas mismas puedan asumir sus propias responsabilidades, sabiendo ellas y también los gobernantes, cuál es el límite de su propia actuación profesional. Asimismo, este proyecto de ley no es sólo para este gobierno, sino que es para el país, para los futuros poderes ejecutivos y parlamentos, y también para nuestro pueblo" (Ministerio de Seguridad, 2012, pág. 246)

En cuanto a los instrumentos de coordinación que incorpora la ley en el titulo II estos recibieron, en términos generales, la aprobación de la Cámara de Senadores, la que queda expresada en la ponencia del Senador Posleman:

Reitero que este proyecto constituye una contribución porque permitirá la coordinación y actuación de todas las fuerzas existentes en el país, el intercambio de información técnica, la planificación y el desarrollo operacional, la unificación de los elementos específicos de combate del delito, etcétera. Es decir que se dará un mejor aprovechamiento racional de los recursos que la sociedad tiene a disposición para brindar seguridad a sus habitantes. Y esta norma no ha sido dictada con anterioridad justamente por esta dificultad que implicaba el respeto a las autonomías provinciales y a nuestro sistema institucional.

Nosotros consideramos que este proyecto de Ley ha logrado un delicado equilibrio entre la necesidad de coordinación y el respeto a las autonomías provinciales y al federalismo. (Ministerio de Seguridad, 2012, pág. 254)

Finalmente, la ley fue sancionada el 18 de diciembre de 1991 y promulgada el 6 de enero de 1992, y la adhesión total por parte de las provincias se demoró doce años. Ha sido una de las leyes más importantes desde el retorno de la democracia en 1983, pues se encuentra cruzada por una gran cantidad de temas que son de gran sensibilidad. Uno de ellos es el límite entre las atribuciones de las provincias y los poderes delegados a la nación. Esto no constituía un tema menor al momento de la discusión de la ley, pues en una democracia temprana como la de aquellos años el valor del federalismo debía ser fuertemente resguardado.

El otro punto importante estaba dado por la separación entre defensa y seguridad interior. Tampoco constituía un tema menor, puesto que el país venía de una de las dictaduras más atroces, y la injerencia de las FFAA en la vida política argentina -en el marco de la doctrina de la seguridad nacional- durante gran parte del siglo XX fue asumido como una de las causas de los diferentes golpes militares. Mantener al margen de la vida política a las FFAA se convirtió en una necesidad para la durabilidad de la democracia.

El tercer aspecto se centró en la necesidad de alcanzar niveles eficaces de coordinación teniendo como corcel los dos puntos mencionados anteriormente. ¿Cómo coordinar la política de seguridad interior sin que esto represente subsumir a las provincias a los designios de la nación? ¿cómo alcanzar acuerdos en políticas públicas y en tareas operativas en una multiplicidad de actores, en muchos casos con intereses y necesidades contrapuestas?, ¿Cómo garantizar el orden constitucional frente a un conflicto de alta intensidad y extensa territorialidad con fuerzas policiales provinciales fuertemente diferenciadas en lo organizacional, funcional y operacional? ¿cómo alcanzar acuerdos políticos con actores no políticos, y como alcanzar acuerdos operativos sin previos acuerdos políticos?

Todas estas preguntas son las que nos ha preocupado y creemos que a la fecha no han tenido respuesta desde la sanción de la ley, ya hace dieciocho años.

Es sobre estas preguntas que queremos ahondar y revisar en los hechos como han funcionado las múltiples instituciones creadas. A tal fin tomaremos el periodo del 2016 / 2019 por ser este el más cercano que tenemos, pero también por ser un periodo de gobierno en donde hemos encontrado el acceso a la información que necesitamos sin

restricciones. Para dicha tarea recurriremos también las teorías de las Relaciones Intergubernamentales y las de la Gobernanza Multinivel.

#### **CAPITULO II**

#### La coordinación desde la perspectiva de las Relaciones Intergubernamentales

#### Teoría de las Relaciones Intergubernamentales

En su trabajo sobre el federalismo y las relaciones intergubernamentales, Deil Wrigh, (1978) realiza una caracterización del federalismo de los EEUU que por las similitudes podemos adaptar a nuestro caso, pues si no se entiende el significado ontológico del federalismo nunca se podrá instrumentar mecanismos de coordinación de políticas públicas entre los distintos niveles de Estado. Las particularidades que señala son:

- 1) El federalismo es una unión permanente de varios entes políticos cuasi soberanos, denominados estados. Es una unión indestructible de estados indestructibles.
- 2) El federalismo implica la división de poderes o delimitación de la autoridad entre nación y gobiernos estatales. Las reglas de decisión básica que gobiernan la distribución del poder son dobles: a) El gobierno nacional posee únicamente los poderes que le han sido delegados, b) los poderes no delegados al gobierno nacional son retenidos por los gobiernos estatales.
- 3) Tanto el gobierno nacional como los gobiernos estatales obran directamente sobre las personas. Esta simultaneidad o ejercicio sobrepuesto de autoridad da lugar al concepto de potestades concurrentes.
- 4) Visto desde el punto de vista de los ciudadanos más que de los gobiernos, la particularidad del control directo da como resultado una doble ciudadanía.
- 5) Desde un punto de vista institucional, los gobiernos nacional y estatal son entes de gobierno con totalidad de competencias. Es decir, poseen órganos de gobierno ejecutivo, legislativo y judicial.
- 6) Cuando surgen conflictos entre la potestad nacional y la estatal o estatales, y cuando dichas diferencias son llevadas hasta el extremo de la confrontación, prevalece el principio de la supremacía nacional. (Wright, 1978, pág. 6)

Estas particularidades identificadas por Wrigth señalan como las relaciones en el federalismo se han centrado entre el gobierno nacional y las provincias dejando de lado los gobiernos locales a pesar de que en materia de seguridad estos últimos han emergido con gran fuerza y número de efectivos, tomando un protagonismo que no tenían al momento de dictarse la ley de Seguridad Interior. Dejar hoy de lado a los gobiernos locales representa un problema en términos de eficiencia de la política pública, pues se

trata de estados con mayor cercanía al ciudadano, sus problemas y mayo dominio territorial, afectando de esta manera la gobernanza. Y, por otro lado, todos los análisis sobre federalismo que mayoritariamente se realizan están sesgados fuertemente por una concepción legalista y formalista, en donde lo estructural tiene un fuerte predominio, subrayando de esta manera las condiciones estáticas mucho más que los cambios dinámicos. Este sesgo ignora la multiplicidad de relaciones en donde se conjugan un sin número de intereses que se entremezclan en una red inagotable de contactos formales e informales. A esta ya incorrecta concepción se debe agregar una tendencia a entender el federalismo como una relación jerárquica entre el gobierno nacional y los estados.

Según la definición que nos propone Olga Zapata Cortes de las RIG:

Es un enfoque teórico, permite el estudio de las relaciones entre niveles de gobierno desde una tendencia institucional al examinar las competencias de los diferentes niveles, la normatividad, el rol de los partidos políticos, la burocracia y los instrumentos de gobierno formales e informales que se implementan en dicho relacionamiento. (Zapata Cortes, 2013, pág. 325)

Para alcanzar dicho objetivo, Wright (1978, pág. 9) define cinco caracteres que iremos estudiando y verificando su concordancia a la luz de la ley 24.059 a los efectos de someter a prueba los instrumentos de coordinación que nos ofrece la ley.

- 1. Número y tipos de unidades de gobierno, lo que implica relaciones entre entes con una organización, con responsabilidad para con el público, e independencia de otras unidades, es decir, dotada de una sustancial autonomía en las decisiones.
- 2. Número y variedad de los funcionarios públicos que intervienen. Se refiere no solo a los funcionarios electos, sino también aquellos llamados burócratas que por su capacidad de decisión definen las relaciones intergubernamentales en términos de relaciones humanas.
- 3. Intensidad y regularidad de los contactos entre funcionarios. Se refiere a la frecuencia y regularidad con la que los funcionarios mantienen contactos con colegas de otras unidades. comprende pautas de contacto, intercambio de información y esfuerzo para realizar misiones continuadas y diarias.
- 4. Importancia de las acciones y actitudes de los funcionarios. Está relacionado con las actitudes mantenidas por los funcionarios, las que pueden ser de dos formas: competitivas, o desde la perspectiva de los participantes.
- 5. La política financiera. Sirve para medir la envergadura y el efecto de los flujos de influencia entre unidades de gobierno.

Estas características intentan aumentar nuestra comprensión del sistema político y de las políticas públicas y nos servirá también para analizar si, más allá del marco normativo y estructural de la ley 24.059, el actual funcionamiento contiene elementos que facilitan o dificultan la coordinación.

#### El Sistema de Seguridad Interior

Analizar la integración del Sistema de Seguridad Interior bajo el prisma de la teoría de la RIG no sería lo más adecuados porque partiríamos de un error importante devenido del contenido en la propia ley 24.059. En su artículo 6° dedicado a quienes integran el sistema de seguridad interior le da la atribución al mismo de "determinar las políticas de seguridad, así como planificar, coordinar, dirigir, controlar y apoyar el esfuerzo nacional de policía dirigido al cumplimiento de esas políticas". Es un error haberle fijado fines al sistema, pues el mismo (como sistema) es solo a los efectos de hacer una enumeración de a quienes el Estado le reconoce intereses para participar en la elaboración de la política pública de seguridad, pero no para determinarla, y mucho menos encomendarle la tarea de planificar, coordinar, etc. En segundo lugar, la determinación de fines tan específicos ha obligado a limitar la participación de otras instituciones que tiene un importante rol en materia de seguridad, por ejemplo, el Poder Judicial o el Servicio Penitenciario, entre otros, que de esta manera no forman parte del sistema, aunque sus decisiones y acciones tienen una importante gravitación en el ámbito de la seguridad. Visto desde la perspectiva de la teoría de la Gobernanza Multinivel (GMN) (que trata de desarrollar un estudio más flexible sobre las relaciones entre niveles de gobierno) la enumeración de los miembros del sistema debería contemplar la participación de otros actores, gobiernos locales, empresas de vigilancia, organizaciones de la sociedad civil, etc. que forman parte de la gobernanza e interactúan en una compleja red en el proceso de formulación de la política pública de seguridad, sin que esto deje de ser una responsabilidad del Estado Nacional o provinciales, según corresponda. La definición de sistema solo debería entenderse como la interrelación de distintos actores en una compleja red, y alrededor de un tema en común en donde todos expresan propensión a la unidad y coordinación, sin que esto implique que todos deban estar de acuerdo en todo.

La conformación del Sistema de Seguridad Interior tal como fue concebida en la ley ha sido un primer inconveniente para la coordinación que se desea y anuncia. En el marco de una organización federal, la determinación de quienes forman parte del sistema tiene una estrecha vinculación con un enfoque de Gobernanza Multinivel (GM) en el sentido de que una estructura como la propuesta no puede ser impuesta, sino que debe ser el

resultado de interacciones entre una multiplicidad de actores, y (por tratarse de una estructura federal) son mutuamente influenciables, pues ninguna unidad de gobierno tiene supremacía sobre el otra.

#### El Consejo de Seguridad Interior

El Consejo de Seguridad Interior (CSI), creado en el artículo 9° de la ley 24.059, se le establece la "misión de asesorar al ministro del Interior en la elaboración de las políticas correspondientes al ámbito de la seguridad interior, como asimismo en la elaboración de los planes y la ejecución de las acciones tendientes a garantizar un adecuado nivel de seguridad interior". De esta manera el CSI tiene incumbencias en tareas de: asesoramiento, planificación y ejecución. Mas complejo aún es cuando se trata de analizar sus funciones, pues en este caso debemos recurrir a dos normativas: la propia ley de seguridad interior en su artículo 10° y (Decreto 1392/1992) mediante el cual se aprueba el reglamento de la ley 24.059. En su artículo 6° se establece nuevas funciones al CSI, diferentes (en casos contradictorias) a las aprobadas en la ley.

A los efectos de nuestro trabajo solo nos abocaremos al inciso b) del artículo 10° de la ley, por ser este el más relacionado con las tareas de coordinación asignadas al CSI como una de sus funciones, que dice: "La elaboración de la doctrina y planes para la coordinación e integración de las acciones y operaciones policiales tanto nacionales como interjurisdiccionales".

Para el cumplimiento de la función descripta, el artículo 11° de la ley 24.059 define la integración del CSI en los siguientes términos:

El Consejo de Seguridad Interior estará integrado por miembros permanentes y no permanentes, ellos serán:

Permanentes.

- a) El Ministro de Seguridad, en calidad de presidente;
- b) El Ministro de Justicia;
- c) El Secretario de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico;
- d) El Subsecretario de Seguridad Interior;
- e) Los titulares de:
  - Policía Federal Argentina;
  - Policía de Seguridad Aeronáutica (fuerza incorporada por art. 94° de la Ley 26.102)
  - Prefectura Naval Argentina;

- Gendarmería Nacional; y
- Cinco jefes de policía de las provincias que adhieran al sistema los que rotarán anualmente de acuerdo con lo que se establezca en la reglamentación, procurando que queden representadas todas las regiones del país.

#### No permanentes.

- Ministro de Defensa;
- Titular del Estado Mayor Conjunto;
- Los jefes de policía provinciales no designados para integrar el Consejo en forma permanente;
- Los gobernadores de provincia que así lo solicitaren podrán participar en las reuniones del Consejo.
- Los legisladores integrantes de las Comisiones Permanentes de Seguridad Interior de ambas Cámaras del Congreso de la Nación que así lo soliciten, podrán participar de las reuniones del Consejo. (Párrafo incorporado por art. 1º de la Ley 25.443)

La primera caracterización que Wrigth enuncia en las RIG tiene que ver con el número y tipos de unidades de gobierno. Observamos en este punto los únicos integrantes que cumplen con este concepto, y que están incluidos en el artículo 7° de la ley, son el Poder Ejecutivo Nacional, representado por el Ministro de Seguridad, el Congreso de la Nación, representado por los legisladores que integran las Comisiones de Seguridad Interior de cada Cámara, y las Provincias, representadas por los gobernadores. El resto de los integrantes no cumplirían con las tres características planteadas por Wright: ser un ente organizado (poseer personalidad jurídica, existencia perpetua, derecho a hacer contratos, de demandar y ser demandados judicialmente y de comprar y vender propiedades); tener carácter de gobierno, esto es responsabilidad frente al público, lo que queda indicado por la elección popular; y su independencia de otras unidades, lo que significa que carecen de autonomía al momento de sus decisiones. El resto de los participantes no pueden ser considerados como unidades de gobierno en tanto que no cumplen con alguno de estos tres caracteres.

Del análisis de las once reuniones del CSI realizadas en el periodo 2015/2019, puede observarse que el Estado Nacional estuvo siempre representado por su Ministra de Seguridad, no así el Ministro de Justicia, el que, no obstante ser parte del CSI, tuvo muy escasa participación. En el caso de las provinciales, muy excepcionalmente participan algunos gobernadores, siendo la mayor parte de las veces representadas por los ministros

del área, presencia importante al inicio del periodo observado, pero que con el transcurrir del tiempo va decayendo, siendo remplazados por funcionarios de menor jerarquía. El Congreso de la Nación, como unidad de gobierno, solo estuvo representado en nueve reuniones por el presidente de la Comisión de Seguridad Interior de la Cámara de Diputados (Dr. Luis Petri), y solo en una reunión por la presidente de Comisión de Seguridad del Senado (Dra. Elizabeth Sigrid). En este mismo sentido merece mencionarse la Resolución Minseg 235/2016 mediante la cual se crea en el ámbito del CSI el Comité Federal de legisladores de Seguridad, que al menos oficialmente no han tenido participación en las reuniones del CSI.

En el caso de la unidad de gobierno Poder Judicial, el mismo no forma parte del CSI, pero puede constatarse la participación del Presidente de la Corte Suprema en la reunión número tres para tratar el caso puntual del narcotráfico, el funcionamiento de los juzgados federales y responder inquietudes de los representantes provinciales, especialmente sobre el funcionamiento de la justicia federal en sus provincias.

En términos de relaciones intergubernamentales podemos ver que en el CSI participan las unidades de gobierno más importantes del sistema: El Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional que se interrelacionan con las unidades Provincias. Desde esta perspectiva podríamos decir que más allá de la multitudinaria integración del CSI que prevé la ley están las unidades que tienen que estar, aunque estén faltando la integración del Poder Judicial, y quizás la dinámica de los participantes no se la más adecuada, aspecto que veremos en el próximo carácter que nos propone Wright.

Un párrafo aparte merece la participación de los gobiernos locales. Ya hemos mencionado que en los últimos años hemos presenciado un crecimiento exponencial de fuerzas policiales departamentales, llámense preventores, vigilantes, policía comunal o comunitaria, etc. Sin importar la mayor o menor capacidad de fuerza que poseen, los municipios se han convertido en actores importantes del sistema que hasta el momento no han sido considerados así. El tratamiento sobre el tema queda fuertemente reflejado durante el quinto encuentro, reunión en la que se presenta el Programa Barrios Seguros con financiamiento de la nación, reunión que sirvió para que los representantes de las provincias reclamaran su participación en un programa con un claro contenido de desarrollo local (Ministerio de Seguridad - Acta N° V, 2016)

En la segunda caracterización se refiere al número y variedad de funcionarios para lo cual solo se consideran como tales aquellos que tiene capacidad para la toma de decisiones importantes. Por lo general suele tenerse en cuenta como figuras importantes aquellos funcionarios elegidos para el ejecutivo, legislativo o judicial. En el caso de la RIG, se subrayan también como funcionarios importantes aquellos que desarrollan importantes funciones, que serían en nuestro caso los funcionarios permanentes que integran el CSI. En el caso que nos atañe no hay duda de que la totalidad de los miembros que participan en el CSI tiene capacidad para tomar decisiones de importancia. A pesar de esto, notamos un inconveniente que se encuentra presente en las reuniones, y es la relación jerárquica de los funcionarios nacionales, la presencia de los representantes del Congreso de la Nación, y la asimetría que se presenta entre funcionarios nacionales con relación a los provinciales.

Una característica predominante a lo largo de las once reuniones es que la Ministra de Seguridad es acompañada por la totalidad de los funcionarios con rango de Secretario y Subsecretario, como así también los Jefes de las FFSS y FFPP, estos últimos miembros permanentes del CSI. Al encontrarse presente un funcionario con rango de ministro, inevitablemente los funcionarios de menor jerarquía quedan opacados y sin capacidad de interactuar con sus pares de otras provincias, pues es de esperar que estas negociaciones la lleve adelante el funcionario de mayor rango. Esta situación se ve claramente por la casi nula participación de los funcionarios de menor rango, y que en las escasas oportunidades que participan lo hacen solo a los efectos de presentar un informe incorporado en el temario, o para evacuar alguna duda surgida en la propia reunión.

En este mismo sentido, la interrelación entre el Ejecutivo Nacional y el de las provincias se ve dificultado por la asimetría que se presenta entre un funcionario de rango ministerial cuando su par, los gobernadores, no asisten a la reunión y en las mismas son remplazado por ministros o secretarios. Se hace evidente que el espacio de negociación y acuerdo entre cada provincia y el Gobierno Nacional no es el CSI, sino en reuniones por separado entre la ministra y un determinado gobernador en reuniones personales, y para tratar un determinado tema específico.

La participación de los congresistas es casi simbólica y con escasa participación, jugando si un rol de articulación en caso de necesitarse la sanción de una ley.

En el caso de los jefes de cinco policías provinciales que adhieren al sistema su participación es nula, inexistente, al punto de que si participan en la reunión no son incorporado en las actas. Esta situación se da por la relación jerárquica que existe entre el funcionario político que representa la provincia y la de un jefe de policía. Al momento de redactarse la ley las policías gozaban de una gran autonomía, y en términos prácticos no existía política de seguridad alguna, y menos aún un staff de funcionarios políticos que se

ocupara de la temática. La coordinación, si era necesaria, se hacía en el ámbito del Convenio Policial Argentino. La seguridad era un asunto de la policía, y esto explica la incorporación de los jefes de policía en el CSI. Con el paso del tiempo la seguridad se fue agravando y complejizando, y la situación fue llevando a crear los ministerios de seguridad de las provincias -y de la nación, téngase en cuenta que el mismo se creó en diciembre del 2010- y así se fue remplazando a los jefes policiales por los funcionarios políticos responsables del tema.

El tercer carácter tiene que ver con la frecuencia y regularidad con la que los funcionarios mantienen contactos con colegas de otras jurisdicciones. En este punto no estamos en condiciones de enumerar los contactos informales que han existido en el periodo de estudio (2016-2019), y solo estamos en condiciones de corroborar la existencia de once reuniones del CSI en los últimos cuatro años. Estas reuniones no han tenido como objetivo la búsqueda de acuerdos a nivel nacional que permitieran acordar ejes centralizadores o una mayor coordinación entre los diferentes actores del sistema. La característica principal de estos encuentros ha sido la presentación de los temas que son de interés del gobierno de la nación. El apoyo a esta agenda forma parte de una sutil negociación política entre nación y provincia, en donde se ponen en juego bienes materiales que pueden ser entregados desde la nación a cambio de bienes simbólicos de apoyo a acciones del gobierno nacional, como la firma de convenios, declaraciones públicas o facilitar los votos en el congreso para la aprobación de algún proyecto determinado.

El cuarto carácter se encuentra relacionado con las propias pautas de comportamiento mantenidas y las actividades llevadas a cabo por los funcionarios. Nos interesa aquí las actitudes mantenidas por los funcionarios públicos de las diversas unidades de gobierno. En una primera serie de actitudes podríamos identificar como preponderante la actitud colaborativa. De la lectura de las actas del CSI analizadas no puede haber duda de que, al menos en apariencia, la actitud de todos los participantes es colaborativa. No se desprende de la lectura de las actas posiciones encontradas que generen situaciones de rispidez, o que hayan provocado la paralización del tema a tratar. Esta situación tiene que ver con diferentes factores, uno de ellos es la asimetría entre los funcionarios nacionales y provinciales a los que hacíamos referencia más adelante. Un ministro provincial, al que ya lo calificamos como un funcionario que puede tomar decisiones importantes, no asumiría nunca un enfrentamiento público con un funcionario nacional. En primer lugar, porque sabe que la nación no puede imponerle ninguna decisión que él no quiera aceptar

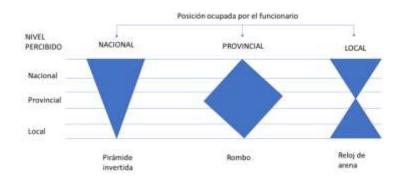
en una materia reservada a las provincias. Y, en segundo lugar, un enfrentamiento abierto es una decisión solo reservada para el gobernador (o a quien este designe), y siempre en el marco más amplio de la relación política entre nación-provincia.

Otro aspecto tiene que ver con la estructura misma de la reunión, en donde la nación fija un determinado temario, y de cada uno de los temas tratados hay un funcionario nacional responsable del área en cuestión que lo presenta a través de un informe, y la única participación de los funcionarios provinciales es para pedir una ampliación sobre lo informado, o hacer algún comentario. En este caso la participación es siempre pasiva lo que difícilmente pueda generar alguna fricción entre las diferentes unidades de gobierno. En una segunda serie podemos explorar como las actitudes de los funcionarios en donde se hacen presente las características competitivas que pueden generar tenciones. Esta actitud responde a la perspectiva de los participantes, y que surge de la pregunta: ¿Cómo percibe cada participante nacional, provincial o municipal la posición y perspectiva de los demás participantes en el proceso de las RIG? La teoría de las Relaciones Intergubernamentales lo explica de la siguiente forma:

Los funcionarios nacionales consideran que sus propios puntos de vista de los problemas y de las políticas son amplios, extensivos, circunspectos y multifacéticos, lo que significa que sus propuestas son de aplicación para toda la geografía y diversas situaciones. A la vez consideran que la visión de las provincias es más limitadas y estrechas, y que los funcionarios locales tienen una perspectiva muy restringida, particularistas y pueblerinas. En el caso de los funcionarios provinciales consideran sus propias perspectivas como multifacéticas, potentes y ampliamente apropiadas para resolver los problemas que enfrenta la ciudadanía, que se encuentran en consonancia con lo que sucede en sus provincias. Ubicados en la realidad espacial y temporal, lejos de las abstracciones nacionales que poco tienen que ver con las especiales circunstancias y condiciones de la situación de las provincias. A su vez, ven a los funcionarios locales como limitados, particularistas y con una mirada estrecha y parroquial.

Desde el nivel local la perspectiva es diferente. Consideran que comparten puntos de vista con los funcionarios nacionales, pero ven perspectivas estrechas y limitadoras como dominantes a nivel provincial. Esto explicaría la cada vez más interacción entre el gobierno nacional y los gobiernos locales, lo que va acompañado de una trasferencia importante de recursos directos sin que pasen (ni se notifiquen) a los gobiernos provinciales.

Deil Wright grafica estas perspectivas de la siguiente manera (Wright, 1978, pág. 19):



Al analizar las reuniones del CSI desde la posición que ocupa cada funcionario, puede advertirse claramente como se cumplen los preceptos diseñados por Wright. En el caso de los funcionarios nacionales puede verse, por ejemplo, en la primera reunión del periodo analizado, a seis días de inicio del gobierno de Mauricio Macri, se presenta cuáles serán los ejes generales de trabajo promovidos por el CSI: Nuevo marco de asistencia logística de las fuerzas de seguridad, adoptar un protocolo de solicitud de intervención de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad en el territorio de las provincias, modernización y unificación de los sistemas de comunicación, potenciación de la participación ciudadana, elaboración de indicadores de desempeño policial, unificación a nivel nacional de los criterios de formación y ascenso profesional de las fuerzas policiales provinciales, acuerdo nacional de condiciones de trabajo para las fuerzas policiales (Ministerio de Seguridad - Acta N° I, 2015, pág. 6). Por el escaso tiempo transcurrido desde el inicio del mandato a la primera reunión es evidente que los ejes generales del CSI que se promueven son los que la nación consideró correctos y necesarios, sin consultar a las provincias.

La actitud de los funcionarios nacionales también queda reflejada cuando se les solicita a las provincias la adhesión a decretos, resoluciones y convenios elaborados por el Ministerio de Seguridad, es el caso, por ejemplo, de:

- Declaración de Emergencia en seguridad (Decreto 228/2016); (Ministerio de Seguridad - Acta N° II, 2016, pág. 9)
- Programa Barrios Seguros (Res. Minseg 046/2016) (Ministerio de Seguridad -Acta N° V, 2016, pág. 10)
- Convenio para el acceso de datos del RENAPER y SIFCOP (Ministerio de Seguridad - Acta N° V, 2016, pág. 13)

- Programa tribuna segura (Decreto 246/2017) (Ministerio de Seguridad Acta N°
   V, 2016, pág. 14)
- Centros de inteligencia criminal (CICRES) firma de convenios (Ministerio de Seguridad - Acta N° VII, 2017, pág. 6)

Como se puede apreciar a partir de las actas, la actitud de la nación es llevar al ámbito de las reuniones del CSI decisiones ya adoptadas para que las provincias adhieran, con casi nulas posibilidades de ser modificadas por parte de las provincias, o para informar sobre las acciones que en materia de seguridad interior se están ejecutando a nivel nacional.

En el caso de la actitud que toman los funcionarios de las provincias frente a esta situación puede observarse una actitud especulativa, motivada más por los recursos que puedan conseguirse para cada provincia, más que por convicciones propias con los proyectos presentados. En el caso de la solicitud de adhesión a la emergencia económica, quizás las expresiones del Secretario de Seguridad Interior son las que mejor reflejan esta situación: "El funcionario se refiere asimismo a aspectos centrales que hacen a esta declaración, específicamente informa que habrá un presupuesto especial para asistir a la emergencia y parte del mismo estará destinado a las jurisdicciones que decidan adherir a la emergencia" (Ministerio de Seguridad - Acta N° II, 2016, pág. 9)

La relación natural de las provincias es siempre aceptar todas las propuestas que no impliquen una intromisión de la nación en la política de seguridad de cada provincia, mientras esto también signifique recibir recursos provenientes de la nación. En términos generales, las propuestas o informes que presenta la nación no reciben mayores comentarios de los participantes, quienes se limitan a escuchar, o asistir según el tema.

En el caso de la relación entre el CSI y los gobiernos locales la misma es inexistente. Mencionamos el Programa Barrios Seguros llevado adelante, coordinado y supervisado por la Subsecretaría de Prevención del Delito y la Violencia. El plan fue concebido íntegramente por la nación (tiene el antecedente de haberse implementado previamente en los barrios 31 y 31 bis de CABA), pero en este caso, por su propia concepción, implicaba una política multiagencial en donde si se vieran involucrados no solo los tres niveles del estado, sino también organizaciones de la sociedad civil.

Este caso sobresale del resto por estar basado en una lógica de Gobernanza Multinivel (GMN) en donde la interdependencia y flexibilidad para el establecimiento y análisis de las políticas públicas y el relacionamiento entre diferentes niveles se destaca. Es el único programa presentado en el ámbito del CSI en donde se puede apreciar una dispersión de la autoridad, no solamente entre los tres niveles de gobierno, sino también en las

instancias de gobernanza creadas a través de la colaboración, coordinación, y cooperación, pero siempre con la misma lógica de ser diseñado en la nación para ser implementado a nivel local.

#### El Comité de Crisis

Por último, cabe hacer algunas referencias al Comité de Crisis creado por el artículo 13° de la ley 24.059, el que forma parte del Consejo de Seguridad Interior, y cuya misión está definida en los siguientes términos: "ejercer la conducción política y supervisión operacional de los cuerpos policiales y, fuerzas de seguridad federales y provinciales que se encuentren empeñados en el restablecimiento de la seguridad interior en cualquier lugar del territorio nacional". El mencionado comité está integrado por el ministro del Interior y el gobernador en calidad de copresidentes, y los titulares de Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina, Policía Federal y Policía de Seguridad Aeroportuaria. Si los hechos abarcaren más de una provincia, se integrarán al Comité de Crisis los gobernadores de las provincias en que los mismos tuvieren lugar.

Nótese que, desde la perspectiva de la RIG, en la composición del comité de Crisis se repite el mismo error que hemos visto en la conformación del CSI. Se da la presencia de dos unidades de gobierno, el nacional y el provincial cuyas características son la de tener organización, carácter de gobierno, e independencia en las decisiones. Se le da por misión ejercer la conducción política y supervisión operacional de las fuerzas, pero a la vez se integran estas últimas que no cuentan con las características mencionadas up supra, y tiene una fuerte dependencia del ejecutivo nacional, puesto que cuentan con organización, pero carecen de carácter de gobierno e independencia en las decisiones.

Algo similar ocurre con el número y variedad de funcionarios que pueden tomar decisiones importantes. En este caso, al igual que en el CSI, se repite el problema de preponderancia de jerarquías, pues junto con el Ministro de Seguridad (eventualmente también el de Defensa) se integran los titulares de las fuerzas (eventualmente el titular del Estado Mayor Conjunto), a las que se tienen que conducir políticamente y supervisar en lo operacional. ¿Qué pasaría si el gobernador, que se integra como copresidente, está en desacuerdo con el Ministro de Seguridad? ¿A quién obedecerían las fuerzas nacionales, y a quien las fuerzas provinciales, que es donde se produce el conflicto? Es una posibilidad de ocurrencia de un hecho de estas características, que no quedaría bien resuelto.

### CAPITULO III Propuesta de intervención

Después de veintiocho años de sancionada la ley de Seguridad Interior 24.059 creemos que ha llegado el momento de hacer un profundo análisis de la norma y comenzar con un proceso de actualización que se adecúe a los actuales tiempos. No se trata de desechar íntegramente la norma y creer que se puede empezar de cero, no es nuestra intención. Creemos que la actual norma no ha sido mala, por el contrario, fue muy adecuada en el momento histórico que vivía el país, pero los actuales desafíos distan muchos de los de aquella época.

Nuestra propuesta de intervención se va a centrar en el título II, dedicado al Sistema de Seguridad y, por ende, a nuestro tema específico, su coordinación.

Uno de los aspectos a ser revisado es la actual composición del Sistema de Seguridad Interior. En este punto hay que definir dos aspectos, el primero relacionado con quiénes integran el sistema, para lo cual nos inclinamos a utilizar un criterio amplio que abarque a todos aquellas organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil que tienen como fin específico y exclusivo el tema de la seguridad interior en sus diferentes significaciones. Esto no significa mencionar a cada una de ellas dentro de un listado interminable, sino que nos referimos a su mención genérica (fuerzas policiales, empresas privadas de vigilancia, asociaciones de víctimas, etc.); y su sentido esta dado por el reconocimiento que el Estado hace sobre la legitimidad de los intereses y de una determinada y reconocida capacidad en el tema para ser eventualmente convocada, pero también sobre la responsabilidad que le cabe por formar parte del sistema, lo que tiene que ver con el segundo aspecto. Creemos que uno de los errores que contiene la actual norma es el haberle fijado al sistema finalidades concretas, por ejemplo, determinar políticas, planificar, coordinar, etc. Por la amplitud de integrantes que tiene el sistema no se le puede adjudicar finalidades específicas, y menos aún que son reservadas al Poder Ejecutivo, pero si la asignación de responsabilidades por el solo hecho de formar parte de este, por ejemplo, la de propender a la unidad, coordinación y colaboración entre los distintos integrantes del sistema, intercambiar información, elaboración de diagnósticos situacionales, colaborar frente a situaciones de emergencia, etc.

Otro de los aspectos que creemos merece ser revisado es la actual conformación de del Consejo de Seguridad Interior. Cuando lo analizamos desde la perspectiva de las RIG hemos visto que el problema se desprende precisamente de la misión que se le encargan de asesorar al Ministro, elaborar planes y ejecutar acciones que garanticen la seguridad interior. Las misiones encomendadas no se corresponden con un órgano de estas características, las que debería estar orientada a conformar un ámbito de concertación, acuerdo y coordinación de la política de seguridad interior, y asegurar la unidad y articulación del sistema. Un organismo como el Consejo de Seguridad Interior es de naturaleza política, es el ámbito en donde se hacen los acuerdos sobre una determinada política pública que será asumida como propia por la totalidad de los que conforman la federación, esto es, las provincias. Al asumir que el mismo es de naturaleza política sus integrantes deben ser aquellas unidades de gobierno al que Wright les atribuye las tres características que hemos mencionados: ente organizado, tener carácter de gobierno, y poseer independencia de otras unidades. Si el CSI lo entendemos de esta manera, sus integrantes deben limitarse al Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ministro de Seguridad, el Congreso de la Nación a través de los miembros de la comisión bicameral de fiscalización de los órganos y actividades de seguridad interior, y los gobernadores de provincias y Ciudad de Buenos Aires. Es claro que desde nuestra mirada el CSI no cumple funciones ejecutivas, y es solo un ámbito de consenso de políticas públicas.

Al darle este carácter político no necesita una subsecretaría como órgano de trabajo como es hoy la Subsecretaría de Seguridad Interior. Si es recomendable constituir dentro del ámbito del Ministerio de Seguridad una subsecretaría que tenga como misión principal realizar el seguimiento de los acuerdos alcanzados y, eventualmente, informar al Congreso sobre el grado de avance de estos en cada jurisdicción a través del ministro del área.

Al ser el CSI un ámbito de naturaleza política, se necesita constituir un espacio de coordinación operativa, en donde se resuelva la coordinación operativa entre las fuerzas policiales y de seguridad. En este caso quedaría reformular y fortalecer el actual convenio policial argentino, en donde sus titulares posean amplia independencia operativa para el intercambio de información, investigaciones criminales conjuntas, intercambio de experiencias y buenas prácticas, etc.

El actual comité de crisis no debería ser parte del CSI pues son organismos para fines diferentes. En este caso su función es solo de asesoramiento al decisor, que según el caso será el Presidente o el Ministro de Seguridad, y que serán ellos los únicos responsables de las decisiones tomadas. No es un ámbito de asesoramiento político, es de asesoramiento técnico, y como tal, su integración debe ser hecha por profesionales en la materia. En base a este asesoramiento y las consultas políticas que el decisor realice a quienes el

estime y cuenten con la confianza necesaria, será la decisión adoptada. Por último, no le corresponde a este organismo la conducción de ninguna operación, la que debe recaer en un oficial que puede ser parte o no del comité, pero que, si debiera tener la conducción total de las fuerzas nacionales y provinciales, policiales o militares, afectadas a una determinada región en donde sea necesario reestablecer la seguridad.

Los mencionados hasta acá serían los aspectos más importantes para modificar en cuanto a la coordinación, no obstante, existirían otros aspectos de la ley que merecen ser estudiados, pero no los trataremos en este trabajo por alejarse de la especificidad del mismo.

#### CONCLUSIONES

La ley de Seguridad Interior 24.059 fue una ley tardía. Sancionada en 1992, ya habían trascurrido ocho años de la recuperación de la democracia, y casi cuatro desde que el Congreso Nacional había incorporado en la ley de Defesan 23.554 que la seguridad interior estaría regida por una ley especial para tal fin. Veintiocho años después de su sanción podríamos ser muy críticos por el incumplimiento del objetivo de la coordinación que pretendió pero seríamos justos, pues estaríamos obviando el contexto histórico en el que se dictó la norma. No podemos obviar que todavía no había pasado una década desde la finalización de la última dictadura militar, quizás la más atroz por sus consecuencias e implicaciones que condujo aplicar la doctrina de la seguridad nacional. Si solo nos atenemos a ese hecho, es plenamente justificable que el debate se haya centrado en la separación entre los conceptos de seguridad interior y defensa nacional, pero la coyuntura era aún mas compleja. Previo al debate a la ley de defensa la democracia debió resistir el primer levantamiento de sectores militares, de un total de cuatro que se produjeron: al de semana santa de 1987 continuaron otros tres con anterioridad al tratamiento de la ley de seguridad interior: en enero y diciembre de 1988 y el último en diciembre de 1990. También la democracia debió sufrir el copamiento del cuartel de la tablada en enero de 1989 por parte del movimiento de izquierda todos por la patria. Todos estos hechos están presentes en el debate parlamentario. El permanente fantasma del quiebre democrático, sectores de las FFAA que aún no aceptaban la vida democrática y la vigencia del estado de derecho, y sectores de izquierda que nunca dejaron de lado la violencia como mecanismo de acción política. Llegar a un consenso en ese contexto, en donde además el problema de la inseguridad y el crimen organizado aún no surgía no era una tarea menor, por el contrario, es destacable la ley, quizás no la deseable, pero si la posible.

Hoy la situación es distinta a la de aquellos años, las democracias como las nuestra están amenazada por otras causas, desde el narcotráfico, la corrupción, el neo-fascismo, el terrorismo internacional, las mafias trasnacionales, el cibercrimen, y la ciberguerra son algunas de las causa que hoy nos obliga a reabrir el debate sobre la ley de seguridad interior. Son muchos los temas que deberían abordarse nuevamente, algunos ya están incluidos en la ley, y otros deberían incorporarse. No obstante, para nosotros el tema central de nuestro trabajo es la coordinación en el ámbito de la seguridad interior, y sobre eso nos centraremos.

En nuestra introducción nos preguntábamos si las dificultades de coordinación, tanto política como operativa, se ha debido a un exceso normativo y burocrático, o si esos inconvenientes exceden el diseño institucional de la ley, y tienen con otros aspectos como la cultura política. Llegados a este punto estamos convencido que son los dos aspectos. Vimos sobre los excesos normativos y burocráticos que el Diputado Duraña y Vedia ya advirtió en el debate mismo de la ley y los inconvenientes que estos traerían al momento de la coordinación. La ley se convirtió en un entramado de nuevas instituciones: El Sistema de Seguridad, el Consejo de Seguridad Interior, la Subsecretaría de Seguridad Interior, el Comité de Crisis, el Centro de Planeamiento, y la Dirección de Inteligencia Criminal. Una de las características principales que atraviesa estas instituciones es la superposición de funciones, como así también atribuirles a organismos consultivos fines ejecutivos, y confundir la conducción política con la operativa de la seguridad. Estos errores de técnica legislativa atraviesan toda la ley la ley.

En el caso del Sistema de Seguridad no está definido como sistema en la medida en que le otorga fines ejecutivos (planificar, coordinar, etc.) a un conjunto de organismos que son incluidas como integrantes y otros son excluidas sin motivos aparentes, siendo que forman parte de cualquier política criminal, como son el Poder Judicial y el servicio penitenciario. Podemos imaginar que el caso de el Poder Judicial quedo excluido por no ser compatible con las finalidades que se le otorgaba, por ejemplo, determinar la política, absurdo como función judicial; pero no queda muy claro el motivo por el cual se incorporan las fuerzas policiales y de seguridad, pero se excluye al servicio penitenciario. Creemos que el motivo lo podemos encontrar en la propia definición de la seguridad interior: "situación de hecho basada en el derecho". La propia definición tiene una concepción positivista de la problemática de la seguridad, como estableciendo que el derecho es el que define la situación de hecho que será aceptada por el conjunto social, motivo por el cual la seguridad es solo hacer cumplir la ley. Bajo esta concepción positivista, no entra el sistema penitenciario. En este caso, es también necesario revisar la definición en la búsqueda de una más abarcativa que contemple la problemática social y el conflicto. No obstante, la integración de los organismos que deben integrar el sistema de seguridad nos sirve en nuestro estudio para poder acotar entre quienes debe hacerse la coordinación.

Otra institución creada en la ley es el Consejo de Seguridad Interior. Esté debiera ser el ámbito por excelencia para la coordinación de políticas públicas de seguridad interior, aunque del estudio de sus actas no surge que en las mismas se discuta los lineamientos

políticos, y mucho menos ejes centralizadores, sino que por el contrario solo se limita la nación a informar a las provincias sobre diferentes acciones ya adoptadas, y se les propone a las provincias, si corresponde, adherir a estas. El primer inconveniente que encontramos, visto desde la perspectiva de las RIG, es la integración de sus miembros. La teoría de las relaciones intergubernamentales nos define las características de las unidades de gobierno que interactúan en la coordinación de políticas públicas, estas características son las de ser ente organizado, poseer carácter de gobierno, e independencia de otras unidades.

Cuando observamos la actual integración vemos que se han incorporado algunas unidades que cumplen con estas características, por ejemplo, el Ejecutivo Nacional a través del Ministerio de Seguridad, y las provincias, representadas por sus gobernadores. Pero también aparecen un amplio listado de miembros permanentes y no permanentes de funcionarios que representan a organismos que no cumplen con las características señaladas, especialmente el de responsabilidad ante el público y el de independencia de otras unidades. En este último caso, existe entre el ministro y estos funcionarios una dependencia jerárquica que hace innecesaria la presencia de funcionarios de menor rango. En el caso de las unidades de gobierno provincias, la asistencia de sus gobernadores es muy baja, casi nula en las reuniones del CSI. Si bien están representado por los ministros o (en la mayoría de los casos) el secretario del área a quienes lo hemos definido como funcionarios con capacidad de tomar decisiones importantes, no poseen el rango necesario para acordar o disentir con un ministro nacional, pues existe todo un marco político de la relación nación-provincia que lo exceden. También hemos visto la importancia que la actitud de los funcionarios tiene en el CSI, las que pueden tener una impronta colaborativa o competitiva según la perspectiva del funcionario con respecto a las otras unidades de gobierno: nación, provincia o municipio.

En el caso del Comité de Crisis, vemos como inconveniente que forme parte integrante del CSI, cuando lo correcto sería su conformación ad hoc ante una determinada situación que ponga en peligro la seguridad interior. A su vez se le atribuye funciones de ejercer la conducción política y supervisión operacional, funciones que no pueden estar delegadas a un órgano colegiado, pues en ambos casos requieren personalizar las decisiones. También se presentan dificultades por la naturaleza de las funciones, una de carácter político (la conducción política) y otra de carácter técnico (la conducción operativa). A nuestro criterio son ámbitos que no deberían mezclarse porque se corre el riesgo de que se politicen los aspectos operativos, o que en la decisión prevalezcan los aspectos técnicos

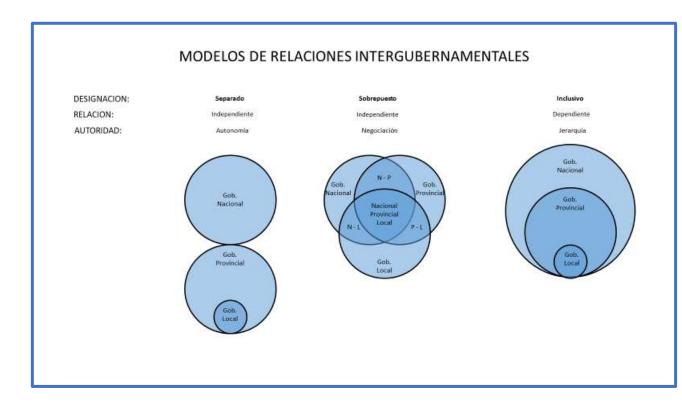
sin considerar las consecuencias políticas. Desde nuestra perspectiva, creemos que el comité de crisis es solo un organismo de asesoramiento técnico operativa, integrado por personal profesional de seguridad que recomienda una determinada línea de acción operativa al decisor político. La conducción política podrá o no seguir las recomendaciones dadas, las que seguramente serán sopesadas desde una perspectiva política, en una mesa política.

El resto de los organismos creados por la ley, tienen como particularidad principal que no cumplen con las características que mencionan las RIG para las unidades de gobierno. La Subsecretaría de Seguridad Interior; el Centro de Planificación y la Dirección de Inteligencia Criminal son organismos dependientes del Ministro de Seguridad, no cuentan con independencia, y sus funciones son netamente ejecutivas, lo que no significa que, al igual que cualquier otro organismo del Estado, pueda ser convocado, tanto por el CSI o por el Comité de Crisis según se estime necesario.

Nos preguntábamos también, más arriba, si las dificultades en la coordinación podían tener raíces en nuestra propia cultura política, y esto tiene que ver en cómo interpretamos el federalismo en Argentina. ¿Cómo se percibe a sí mismo, y cómo percibe al otro cada actor político? ¿Cómo percibe cada actor político el funcionamiento del federalismo? De estas percepciones también depende el correcto funcionamiento de la coordinación del sistema.

La primera pregunta la abordamos en el capítulo II en donde demostrábamos que según fuese un funcionario nacional, provincial, o municipal su perspectiva cambiaría con respecto a los otros dos. Los funcionarios nacionales tendrán una tendencia a ver sus políticas como más amplias y abarcativa, mientras ven a los funcionarios provinciales como que tienen perspectivas estrechas y limitadas. La perspectiva de los funcionarios provinciales considera sus problemas y políticas como multifacéticas, potentes y apropiadas, mientras ve a los otros actores con puntos de vista restringidos y estrechos. Y los funcionarios locales sienten compartir mas la perspectiva nacional, y ven como estrecha y limitante la provincial. Este juego de percepciones es el que puede entorpecer la coordinación en el ámbito del CSI.

Pero no es solo las percepciones individuales con respecto a los otros actores, también tiene importancia como concibe cada actor el funcionamiento del federalismo. Deil Wrigth, en su teoría de las RIG trabaja con tres modelos posibles que grafica de la siguiente manera (Wright, 1978, pág. 24).



Los tres modelos expresan los tipos de relaciones de autoridad que se pueden construir entre unidades de gobierno en un sistema federal, y como en todo modelo, no encontraremos uno puro, sino que por el contrario existen combinaciones que dependerán de las diferentes áreas de gobierno. En nuestro caso hemos explorado cual de ellos es el predominante como cultura política en seguridad a partir del análisis de las actas del CSI. No podemos hablar de un modelo inclusivo (el de la derecha), pues en el desarrollo de las reuniones no se ha podido apreciar una autoridad dominante por parte de la Nación, pues si bien en todos los casos la agenda aparece como dada desde arriba, no hay imposición de políticas o programas, los que quedan reservado a criterio de las provincias su implementación.

En segundo lugar, tenemos el modelo de designación sobrepuesto (el del medio), quizás el deseable pero no el real para nuestro propósito de coordinación en el sistema de seguridad, paro lo cual hay que revisar nuestra forma de concebir el federalismo. Aquí la autoridad es igual, y los círculos expresan tres particularidades. a) áreas sobrepuestas en donde prevalece la negociación entre iguales: nación, provincia y gobiernos locales; b) esfera de autonomía o independencia con dominio de cada jurisdicción; y c) esferas de

poder e influencia permitidos a cada jurisdicción. Este modelo se caracteriza por combinar poder limitado y disperso, Independencia, esferas limitadas de autonomía, relaciones de negociación e intercambio, y cooperación y competencia.

Quizás el modelo con mayor prevalencia en nuestro caso es el de designación separado (el de la derecha), pues queda muy marcado en las actas de del CSI que las relaciones entre la nación y las provincias son autónomas. Ambas jurisdicciones poseen esferas de poder y control separadas. la nación informa líneas políticas y propone convenios, las provincias escucha y deciden. Aquí se percibe un sistema de autoridad ausente, el gobierno nacional y los provinciales son autónomos, y cualquier intento en contrario es percibido como una intromisión y un ataque al federalismo. Esté es el modelo que mejor refleja nuestra cultura política.

Para resumir, tenemos entonces dos aspectos a mejorar para alcanzar mejores niveles de coordinación, uno legalista y burocrático, que tiene que ver con la multiplicidad de instituciones previstas en la ley, y su integración por unidades de gobierno y perspectiva de los funcionarios, y otro aspecto que tiene que ver con nuestra propia cultura política, de cómo concebimos el federalismo y como son dentro de las relaciones intergubernamentales.

#### Bibliografía

- Cocorda, E. (2000). Relaciones intergubernamentales y reforma federales en la educación argentina. *Latinoamericana de estudios educativos*, 43-84.
- Couselo, G. J. (2000). Modelos comparados de policía. Madrid: Dykinson S.L.
- Decreto 132/1983. (s.f.). Reglamentación de la ley de Ministerios.
- Decreto 1392/1992. (s.f.). Reglamentación de la ley 24.059.
- Decreto 436/1984. (s.f.). Delegación de facultades a las FFAA.
- Grin, E. J. (2015). El estudio de las relaciones intergubernamentales en Brasil. *Congreso Internacional del CLAD*. Lima, Perú.
- Ley 23.554. (s.f.). Defensa Nacional.
- Ley 24.059. (s.f.). Seguiridad Interior.
- Masquelet, H. (2006). El Consejo de Seguridad Interior y el esfuerzo nacionalo de Policía. *cuadernos de Seguriad*, 15-18.
- Méndez, J. L. (1993). Elementos teóricos para un análisis integral de las políticas públicas. Administración Pública, 107-121.
- Ministerio de Seguridad Acta N° I. (2015). *Reunión Nacional del Consejo de Seguridad Interior*. Ciudad Autonoma de Buenos Aires.
- Ministerio de Seguridad Acta N° II. (2016). *Reunión Nacional del Consejo de Seguridad Interior*. San Carlos de Bariloche.
- Ministerio de Seguridad Acta N° III. (2016). *Reunión Nacioanal del Consejo de Seguridad Interior*. Ciudad de Pilar Prov. de Buenos Aires.
- Ministerio de Seguridad Acta N° IV. (2016). *Reunión Nacional del Consejo de Seguriad Interior.* Cordoba.
- Ministerio de Seguridad Acta N° IX. (2018). *Reunión Nacional del Consejo de Seguriad Interior.*Ciudad Autonoma de Buenos Aires.
- Ministerio de Seguridad Acta N° V. (2016). *Reunión Nacional del Consejo de Seguridad Interior*. Ciudad Autonoma de Buenos Aires.
- Ministerio de Seguridad Acta N° VI. (2017). Reunión Nacional del Consejo de Seguridad Interior.

  Mendoza.
- Ministerio de Seguridad Acta N° VII. (2017). Reunión Nacional del Consejo de Seguridad Interior. Iguazú.
- Ministerio de Seguridad Acta N° VIII. (2017). *Reunión Nacional del Consejo de Seguridad Interior*. Ciudad Autonoma de Buenos Aires.
- Ministerio de Seguridad Acta N° X. (2018). *Reunión Nacional del Consejo de Seguridad Interior*. Ciudad Autonoma de Buenos Aires.

- Ministerio de Seguridad Acta N° XI. (2019). *Reunión Nacional del Consejo de Seguridad Interior*. Ciudad Autonoma de Buenos Aires.
- Ministerio de Seguridad. (2012). *Debate parlamentario ley 24.059*. Ciudad Autonoma de Buenos Aires .
- Montero Bagatella, J. C. (2014). La Coordinación intra e intergubernamentalpara enfrenta al crimen organizado en México. *Políticas Públicas, 2*(1), 59-81.
- Peters, B. G. (2002). Foro Internacional, XLII(169), 429-453.
- Valenzuela Mendoza, R. E. (2013). El federalismo cooperativo como factor catalizador de un gobierno abierto. *Mexicana de Ciencias Políticas*, 19-44.
- Wright, D. S. (1978). Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Esdatados Unidos de Améric: Una nueva perspectiva de la actuación reciproca entre el gobierno nacional y, estatal y local. *Revista estudios políticos*, 5-28.
- Zapata Cortes, O. L. (2013). El estudio de las relaciones entre niveles de gobierno desde las relaciones intergubernamentales a la gobernanza multinivel. (U. d.-F. Políticas, Ed.) *Estudio de derecho, 70*(156), 323-344. Obtenido de www.udea.edu.co/revistaestudiosdederecho