

Civiles armados en el espacio urbano: las Guardias Locales de Prevención y Convivencia de Córdoba y la tensión en torno al monopolio estatal de la fuerza

Armed civilians in urban spaces: the Local Prevention and Coexistence Guards of Córdoba and the tension surrounding the state monopoly of force

Gimena Loza¹

Resumen

El Programa Provincial Guardias Locales de Prevención y Convivencia de Córdoba (Ley N° 10.954/2023) habilita a los municipios a crear cuerpos civiles equipados con armas menos letales para el patrullaje preventivo. Este ensayo crítico analiza las implicancias de esta política para el monopolio weberiano de la fuerza y el campo laboral de la seguridad.

El texto sostiene que el programa genera una figura institucional ambigua: agentes que ejercen funciones coercitivas en un limbo estatutario, sin ser policías, seguridad privada ni inspectores municipales. Estos trabajadores operan con requisitos mínimos de ingreso, sin representación gremial reconocida y bajo condiciones laborales descentralizadas.

Desde la perspectiva de la criminología crítica latinoamericana, se concluye que esta indeterminación normativa es una decisión política diseñada para expandir el control social territorial a menor costo y con un escrutinio democrático reducido. El caso evidencia una tendencia estructural hacia la reconfiguración del monopolio estatal de la violencia que requiere ser incorporada a la agenda de debate público y académico.

Abstract

The Provincial Program of Local Prevention and Coexistence Guards of Córdoba (Law No. 10,954/2023) authorizes municipalities to create civilian forces equipped with less-lethal weapons for preventive patrolling. This critical essay analyzes the implications of this policy for the Weberian monopoly on force and the labor field of security.

The text argues that the program generates an ambiguous institutional figure: agents who exercise coercive functions in a statutory limbo, without being police officers, private security, or municipal inspectors. These workers operate with minimal entry requirements, no recognized union representation, and under decentralized labor conditions.

From the perspective of Latin American critical criminology, it is concluded that this normative indeterminacy is a political decision designed to expand territorial social control at a lower cost and with reduced democratic scrutiny. The case evidences a structural trend toward the reconfiguration of the state's monopoly on violence that needs to be incorporated into the public and academic debate agenda.

¹ Universidad de Villa María
<https://orcid.org/0009-0002-4034-0862> 
gloza@unvm.edu.ar



OPEN ACCESS

DOI:

Copyright © by
Cuestiones Criminales

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited. See credit lines of images or other third-party material in this article for license information.

Citar: Loza, G. (2026) "Civiles armados en el espacio urbano: las Guardias Locales de Prevención y Convivencia de Córdoba y la tensión en torno al monopolio estatal de la fuerza", *Cuestiones Criminales*, 9 (17): 152-173.

Recibido: 2/5/26
Aceptado: 20/6/26

POTENTIAL CONFLICT OF INTEREST: The authors have indicated they have no potential conflicts of interest to disclose.

PALABRAS CLAVE: prevención, civiles armados, policías
KEYWORDS: prevention, armed civilians, police officers

Introducción

En diciembre de 2023, la Legislatura de la Provincia de Córdoba sancionó la Ley N° 10.954 de Seguridad Pública y Seguridad Ciudadana, modificatoria de la anterior Ley N° 9.235. Entre sus novedades más significativas, la norma crea el Programa Provincial “Guardias Locales de Prevención y Convivencia” (GLP), un dispositivo inédito en el sistema de seguridad cordobés que habilita a los 427 municipios y comunas de la provincia a constituir cuerpos de seguridad propios, integrados por agentes civiles, con funciones de patrullaje preventivo y portación de armas menos letales. Al momento de la elaboración de este artículo, más de 320 gobiernos locales se habían adherido al programa y funcionaban más de 230 guardias locales en el territorio provincial (Legislatura de la Provincia de Córdoba, 2025), con más de 2.100 agentes diplomados.

La escala del fenómeno excede largamente lo que podría leerse como una política local puntual. Se trata de una reconfiguración sistémica del gobierno de la seguridad en Córdoba que introduce un actor radicalmente nuevo: el agente civil local de seguridad, que ni es policía, ni es personal de seguridad privada, ni es inspector municipal, y que opera con un nivel educativo mínimo (el ciclo básico completo es suficiente para el ingreso según el Decreto N° 181/2024, art. 25) en funciones que involucran la portación y eventual uso de instrumentos coercitivos sobre la población.

Este artículo propone analizar la arquitectura institucional del Programa GLP y problematizar las tensiones que su existencia introduce en la teoría del monopolio estatal de la fuerza y en el campo laboral del trabajo en seguridad en Argentina. La pregunta que organiza el análisis es: ¿qué implica para la conceptualización del monopolio estatal de la violencia física legítima la creación de un programa provincial que habilita a municipios y comunas a constituir cuerpos civiles armados como auxiliares de la Policía? El ensayo no pretende responder esa pregunta empíricamente ya que para eso se requeriría investigación de campo sobre el funcionamiento efectivo del programa en distintos municipios, las dinámicas de coordinación con la Policía, las condiciones laborales de los

agentes y sus efectos sobre la población. Pretende, en cambio, formular el problema analítico con precisión, anclar ese problema en la normativa disponible y en la bibliografía especializada, y producir hipótesis que orienten una investigación futura. Esta opción metodológica es coherente con la tradición del ensayo crítico en criminología latinoamericana (Zaffaroni, 1988; Aniyar de Castro, 2013) y permite intervenir en debates que los datos empíricos aún no alcanzan. Además se sustenta teóricamente en lecturas en el marco del proyecto de investigación “La gobernanza multinivel de la seguridad en Villa María en el marco de la implementación de la Ley 10.954”¹.

El artículo se organiza en cuatro secciones. La primera reconstruye el concepto de monopolio de la fuerza y problematiza su realización histórica en América Latina y Argentina. La segunda describe la arquitectura institucional del Programa GLP a partir de las fuentes normativas primarias. La tercera examina las tensiones que ese programa introduce respecto del monopolio estatal. La cuarta analiza las implicancias para el campo laboral del trabajo en seguridad. El ensayo cierra con conclusiones que sistematizan el argumento y formulan la agenda empírica que abre.

El monopolio de la fuerza: categoría teórica y complejidad latinoamericana

La definición canónica del Estado moderno en términos de monopolio de la violencia física legítima proviene de Max Weber. En su conferencia “La política como vocación” (1919), Weber sostiene que “Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio—el ‘territorio’ es un elemento distintivo—, reclama—con éxito—para sí el monopolio de la violencia física legítima” y que “a todas las demás asociaciones e individuos sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite. El Estado es la única fuente del ‘derecho’ a la violencia” (Weber, 2022 [1919]: 11). Tres dimensiones de esta definición son analíticamente relevantes para el presente análisis. La primera es la

¹ Aprobado por Resolución Rectoral Nº 225/2026.

distinción entre la violencia como medio específico y como único medio del Estado. Weber precisa que “la violencia no es, naturalmente, ni el medio normal ni el único medio de que el Estado se vale, pero sí es su medio específico” (Weber, 2022 [1919]: 11). Esta distinción importa porque permitiría leer el Programa GLP no como una militarización o privatización de la seguridad, sino como una extensión (a través de un nuevo tipo de actor) del medio específico del Estado, en su variante “menos letal”. La segunda dimensión es el carácter procesal e histórico del monopolio. Weber describe el Estado moderno como “una asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación y que para lograr esta finalidad ha reunido todos los medios materiales en manos de su dirigente y ha expropiado a todos los funcionarios que antes disponían de ellos por derecho propio” (Weber, 2022 [1919]: 16). El monopolio no es un dato sino una conquista históricamente producida mediante la centralización y expropiación de capacidades coercitivas dispersas. Esta historicidad abre la pregunta por el movimiento inverso: qué ocurre cuando el Estado decide no concentrar sino distribuir, hacia abajo, hacia el nivel municipal y hacia actores civiles, las capacidades que el proceso de construcción estatal históricamente centralizó. La tercera dimensión es la de la responsabilidad que Weber inscribe en el ejercicio de la violencia: “quienquiera que utilice este arbitrio, no importando cuál sea el fin, de acuerdo con sus necesidades políticas, queda condenado a responder por las consecuencias que de ello se deriven” (Weber, 2022 [1919]: 68). Si el Estado provincial habilita a municipios a constituir cuerpos civiles con capacidad coercitiva, la pregunta por quién responde ante las consecuencias de ese ejercicio (si el municipio que los contrata, la Policía provincial a la que se subordinan operativamente, el Estado provincial que diseñó el programa) parece no tener respuesta clara en la arquitectura normativa vigente.

La traslación de este marco al contexto latinoamericano requiere una advertencia: el monopolio weberiano nunca fue aquí una descripción empírica precisa. Fue, en el mejor de los casos, un horizonte normativo de

realización parcial y disputada. Las policías latinoamericanas operaron históricamente con una autonomía relativa respecto del poder político que Marcelo Saín (2015) caracterizó como “desgobierno policial”: una tendencia estructural a la delegación por parte de las autoridades gubernamentales de la gestión de los asuntos de seguridad en las propias instituciones policiales, acompañada de un pacto de reciprocidad que reproduce esa delegación. Este desgobierno no es una disfunción corregible sino el modo de funcionamiento normal del sistema. Saín (2015) caracteriza también a la seguridad pública como “una cuestión política” atravesada por “antagonismos ideológicos y prácticos” y señala que las instituciones policiales, aun con sus deficiencias estructurales, “cumplen en general con su cometido de control del delito o al menos de cierta gama de delitos” y “desarrollan un conjunto de tareas referidas al cuidado de la paz social y del orden público así como un amplio espectro de labores colaterales o ajenas al control del delito pero que tienen un notable efecto social” (39). Esta dimensión es relevante porque permite entender qué se está redistribuyendo cuando el Programa GLP asigna a actores civiles funciones de “mantenimiento del orden público” y “coadyuvar al mantenimiento de la tranquilidad entre los vecinos”: no tareas marginales sino parte del núcleo de lo que las policías hacen.

El caso cordobés específico agrega una capa adicional. Carbajo (2020) documenta que la provincia exhibe un modelo policial de impronta tradicional y militarizada, con centralización del mando, estructura jerárquica estanca y un policiamiento que privilegia la saturación territorial reactiva. Este modelo se articuló históricamente con un desgobierno político que otorgó a la institución policial una autonomía de gestión difícil de revertir. Las reformas sucesivas de la política de seguridad cordobesa desde 1999 oscilaron entre intentos de control civil, retrocesos hacia la policialización y coyunturas de crisis (como el narcoescándalo y el autoacuartelamiento de diciembre de 2013) que en cada caso revelaron la fragilidad de los dispositivos de gobierno sobre la institución policial. El Programa GLP no emerge sobre un monopolio consolidado y bien

gobernado que se fragmenta: emerge sobre un sistema de seguridad que ya exhibe tensiones estructurales severas.

El sistema de seguridad sobre el que emerge el Programa GLP no es el de un monopolio consolidado que se fragmenta, sino el de un campo institucional con tensiones estructurales acumuladas. Tres datos de esa historia son analíticamente relevantes para el argumento de este ensayo. El primero es el origen autoritario del marco normativo policial. La Ley Orgánica N° 6701, sancionada en 1982 durante la última dictadura militar y promulgada por el gobernador de facto Sigwald, rigió durante toda la primera etapa democrática sin reforma hasta su derogación por la Ley N° 9235 en 2005. Que el marco institucional de la Policía de Córdoba naciera democráticamente bajo una ley de origen dictatorial no es un dato menor: fijó una estructura de mando, jerarquía y disciplina que las reformas posteriores intentaron modificar con éxito parcial y relativo. El segundo es la concentración y redistribución de las funciones contravencionales como hilo conductor de cuatro décadas de disputas. La Ley 6701 otorgaba a la Policía la función de prevenir y juzgar contravenciones, concentrando en la misma institución la detención y el juzgamiento. Las reformas procesales de 1992 y 1998 intentaron separar esas funciones, pero la Ley 9098 de 2003 aplazó indefinidamente la vigencia de los jueces contravencionales, restituyendo a la Policía ese poder. Recién con el Código de Convivencia Ciudadana de 2015 (Ley 10326) la investigación contravencional fue transferida a los ayudantes fiscales. Este arco de avances y retrocesos muestra que la pregunta por quién ejerce funciones coercitivas sobre las conductas menores en el espacio público es una pregunta políticamente disputada, no técnica. El Programa GLP la reactiva: el artículo 20 de la Ley 10.954 otorga a los agentes locales la potestad de “disuadir, prevenir y hacer cesar contravenciones”, devolviendo esa función a actores extrajudiciales. El tercero es el acuartelamiento policial de diciembre de 2013, que expuso con crudeza el límite del gobierno político sobre la institución. El episodio (que dejó durante días a la provincia sin presencia policial y resultó en episodios de saqueos y violencia) derivó en la Ley Antimotines N° 10.187 (2014) y en la creación de la Fuerza Policial

Antinarcostráfico (Ley 10200, 2014). Lo que importa no es el episodio en sí sino su consecuencia institucional: ante la insubordinación de la fuerza principal, el gobierno provincial respondió creando actores paralelos antes que reformando el gobierno de la fuerza existente. El Programa GLP continúa esa lógica una década después: ante el déficit de presencia policial en municipios pequeños, la respuesta no es reformar la distribución territorial de la Policía sino crear un actor nuevo, civil, municipal y de menor costo.

Desde el ángulo del gobierno de la seguridad, Sozzo (2014) ofrece un par conceptual productivo para situar el programa: la distinción entre “inercia” e “innovación” en las políticas de seguridad, donde la innovación captura “iniciativas que implican cambios en las formas en que estas instituciones y prácticas se desenvuelven que rompen en cierta medida con los modos de pensar y actuar precedentemente establecidos pero que no lo hacen necesariamente en la dirección que consideramos deseada desde un punto de vista valorativo” (4). El Programa GLP es una innovación en este sentido preciso: introduce un actor nuevo en el campo de la seguridad cordobesa, reconfigura la distribución de funciones entre niveles de gobierno y entre actores, pero no transforma la lógica estructural que orienta el gobierno de la seguridad en la provincia ni resuelve el déficit histórico de control democrático sobre las instituciones coercitivas.

Frederic (2014) señala que “las formas de su administración, distribución y ejecución [del poder de coerción física] nos muestran una dimensión de la política de Estado. La política también se expresa a través de los usos de la fuerza pública” (220). Esta perspectiva permite leer el Programa GLP no solo como una política de seguridad sino como una decisión política sobre la arquitectura del Estado: quién ejerce la coerción, a través de qué actores, bajo qué condiciones, con qué estatuto. Hathazy y Frederic (2018) ubican este tipo de fenómeno en una tendencia más amplia: la creación de nuevas fuerzas, el traspaso de jurisdicciones y la descentralización de competencias de seguridad “conlleva reconfiguraciones ostensibles del trabajo policial” que exigen análisis que vayan “más allá de considerar a la policía simplemente como ‘baja política’” (5).

La arquitectura institucional del Programa GLP: qué dice la normativa

El Programa Provincial “Guardias Locales de Prevención y Convivencia” fue creado por el Capítulo Tercero del Título I de la Ley N° 10.954 (arts. 17 a 27), reglamentado parcialmente por el Decreto N° 181/2024 y complementado por el Decreto N° 363/2024. La Guía de Actuación para Guardias Locales de Prevención y Convivencia, elaborada por el Consejo para la Planificación Estratégica de la Provincia de Córdoba (COPEC) en 2024, constituye el documento de orientación operativa del programa. El artículo 18 de la ley establece que los municipios y comunas “pueden adherir” al programa y que “sobre esa base” constituyen “sus respectivas Guardias Locales de Prevención y Convivencia”. Este diseño de adhesión voluntaria tiene consecuencias analíticas importantes: el programa no crea un sistema uniforme sino una multiplicidad de dispositivos locales heterogéneos, organizados y financiados por cada municipio o comuna adherente según sus propias capacidades y decisiones. La provincia puede proveer vehículos, armamento menos letal y asistencia técnica (art. 23), pero los salarios de los agentes corren por cuenta de los gobiernos locales. Por su parte, el artículo 24 establece que “cada municipio o comuna organiza su propia Guardia Local de Prevención y Convivencia y designa al funcionario a cargo”, y que los agentes “dependen de sus respectivos municipios o comunas”. Esta dependencia orgánica municipal es un rasgo estructural que distingue a las GLP de toda la arquitectura preexistente de seguridad pública en Córdoba, donde las fuerzas son provinciales. Los agentes locales de prevención y convivencia no son agentes del Estado provincial: son empleados (o contratados) del Estado municipal o comunal.

Como establece el artículo 19, la misión de las GLP es “contribuir al desarrollo del capital social de cada municipio o comuna, colaborando en el marco de sus funciones en la prevención de violencias, contravenciones y delitos como auxiliar de la Policía de la provincia de Córdoba”. La condición de auxiliar es constitutiva y no accidental: las GLP no son una fuerza alternativa ni competitiva con la Policía sino una extensión de su

capacidad de presencia en el territorio, con un conjunto más acotado de facultades. Pero al analizar las funciones establecidas en el artículo 20, nos encontramos con que tienen potestad para disuadir, prevenir y hacer cesar contravenciones; auxiliar a la Policía en la disuasión y prevención de violencias y delitos; coadyuvar al mantenimiento del orden público; colaborar en la detección temprana y resolución pacífica de conflictos; auxiliar en la gestión de riesgos climáticos y catástrofes; prestar ayuda y socorro a vecinos y visitantes; y labrar actas de infracción, realizar clausuras, secuestros y decomisos. Esta última función otorga a los agentes locales capacidades de intervención coercitiva sobre personas y bienes que exceden lo que habitualmente se asocia a un cuerpo de “prevención” y “convivencia”. Además, la Guía de Actuación 2024 detalla que los agentes pueden realizar “aprehensiones civiles” (aunque no detenciones) ante delitos en ejecución, debiendo comunicar inmediatamente a la Policía (COPEC, 2024: 65). Esta facultad, que la guía presenta como subsidiaria y excepcional, implica que un agente con el ciclo básico completo como máximo requisito educativo puede aprehender físicamente a una persona, con todo lo que eso implica en términos de uso de la fuerza y garantías constitucionales. Exceptuando labores de investigación, se observa un solapamiento entre las funciones de la Policía y las de las GLP.

Por su parte, el artículo 21 establece cuatro prohibiciones explícitas: desarrollar investigaciones criminales; realizar citaciones o notificaciones judiciales; realizar tareas administrativas ajenas a sus funciones; y portar armas menos letales sin certificación vigente. El diseño de las prohibiciones es informativo sobre lo que el legislador temió que pudiera ocurrir: la prohibición de investigaciones criminales implica que existía el riesgo de que los agentes locales derivaran hacia esa función; la prohibición de portar armas sin certificación vigente implica que la portación sin habilitación es un riesgo real y no hipotético. El artículo 26 establece que los agentes pueden usar armas menos letales “conforme criterios de oportunidad y conveniencia fijados por el Ministerio de Seguridad”, previa certificación vigente. El artículo 27 establece que los protocolos de uso de armas menos

letales son establecidos por el Ministerio de Seguridad a propuesta de la Policía provincial. La Guía de Actuación 2024 documenta que el arma menos letal autorizada actualmente es la Byrna SD, “una lanzadora neumática portátil menos letal, alimentada por garrafas de dióxido de carbono alojados en su interior”, que “lanza proyectiles calibre 68 pulgadas de diferentes tipos, a velocidades de aproximadamente 90 metros por segundo, y puede alcanzar con precisión objetivos a una distancia de hasta 20 metros” (COPEC, 2024: 42). La misma guía reconoce, siguiendo al Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que “incluso las armas menos letales deben emplearse únicamente con arreglo a estrictos criterios de necesidad y proporcionalidad” y que “cuando el uso innecesario de la fuerza provoca una muerte, se produce una tragedia humana que nunca se podrá remediar” (COPEC, 2024: 43). La formación específica para el uso de armas la dicta la Policía de la Provincia de Córdoba a través de su División Escuela de Tiro, con supervisión del Instituto de Planificación y Formación para la Seguridad y Convivencia dependiente de COPEC. La formación general del agente puede ser provista por los propios municipios o por universidades (nacionales o provinciales, de gestión pública o privada) con planes de estudio certificados por el Ministerio de Educación (art. 13).

Los requisitos de admisión establecidos por el artículo 25 del Decreto N° 181/2024 son: ser mayor de 18 años; tener como mínimo el ciclo básico completo o ser alumno regular de una institución educativa de nivel medio; no registrar antecedentes penales ni contravencionales en Córdoba; no integrar el registro de deudores alimentarios; no estar inscripto en el registro de condenados por delitos contra la integridad sexual; no haber sido exonerado de una fuerza de seguridad; y presentar certificados de aptitud física y psicológica (este último solo requerido para el uso de armas menos letales). El contraste con los requisitos de ingreso a la Policía provincial (que incluye título secundario completo como mínimo y una formación inicial de al menos nueve meses bajo los estándares del Consejo Federal de Educación (Carbajo, 2020: 107)) es marcado. El agente local puede ingresar con ciclo básico completo (es decir, con tres años de escuela secundaria)

y ejercer funciones que incluyen portación de armas y aprehensiones civiles. Este dato no es un mero problema técnico: es un indicador sobre qué tipo de sujeto institucional el diseño normativo está produciendo y con qué capacidades y protecciones opera.

El resultado de este conjunto de definiciones normativas es la producción de una categoría institucional radicalmente indeterminada. El agente local de prevención y convivencia no es policía: no tiene estado policial, no depende de la estructura policial, no tiene las obligaciones ni las protecciones del personal policial. No es agente de seguridad privada. No es inspector municipal: sus funciones de portación de armas y aprehensiones civiles exceden las competencias de los agentes de tránsito. Es una categoría nueva, construida normativamente sobre la superposición de elementos de categorías preexistentes, sin que ninguna sea plenamente aplicable. Esta indeterminación no es un error de diseño que se pueda corregir con mayor precisión normativa: es el resultado de una decisión política de extender funciones de fuerza sin transferir el estatuto que las ha acompañado históricamente. Como muestra Zaffaroni (1988) en su análisis de las agencias del sistema penal latinoamericano, las categorías jurídicas que definen a los actores del control social no son descripciones neutras sino construcciones que distribuyen poder, legitiman intervenciones y asignan o niegan derechos. La categoría “agente local de prevención y convivencia” otorga capacidades coercitivas sin conceder el estatuto que históricamente ha acompañado ese ejercicio. Esta situación puede describirse provisionalmente como un limbo estatutario: una condición en la que un sujeto institucional ejerce funciones que en la historia del campo de la seguridad han generado estatutos específicos (el estado policial, el régimen de carrera, la obligación de porte permanente de arma y la contraprestación de protecciones institucionales) sin que estos estatutos le sean reconocidos. El término no pretende ser una categoría teórica consolidada: es una hipótesis de trabajo que señala una zona de opacidad que la investigación empírica deberá explorar. Lo que el análisis normativo sí permite afirmar es que la indeterminación no es accidental: el diseño del Programa GLP toma decisiones explícitas sobre qué atributos del estatuto

policial se transfieren (facultades coercitivas, portación de armas, aprehensiones civiles) y cuáles se retienen (estado policial, régimen de carrera, protecciones disciplinarias, representación gremial). Esa selección no es técnica sino política, y sus efectos sobre quienes ocupan esa posición institucional son una pregunta abierta que este ensayo deja planteada para la agenda empírica del proyecto de investigación en curso.

La tensión sobre el monopolio: delegación, reconfiguración y control democrático

La creación del Programa GLP puede leerse desde al menos dos perspectivas que producen diagnósticos diferentes sobre su relación con el monopolio estatal de la fuerza. Ambas tienen fundamento en el material normativo y bibliográfico disponible. Ninguna puede sostenerse de manera concluyente sin investigación empírica sobre el funcionamiento efectivo del programa. Su examen comparado, sin embargo, permite identificar los elementos estructurales del problema. La primera lectura sostiene que el Programa GLP no fragmenta el monopolio sino que lo redistribuye hacia abajo: el Estado provincial (que mantiene el diseño normativo, los protocolos operativos, la formación en armas y la supervisión del programa a través del Ministerio de Seguridad) habilita a los Estados municipales a constituir actores que ejercen funciones de seguridad pública en nombre del sistema integrado provincial. En esta lectura, el monopolio se hace más granular y multiactoral, pero no desaparece: el Estado, en sus distintos niveles, sigue controlando el campo.

Esta lectura encuentra apoyo en la bibliografía sobre redistribución de la fuerza pública en Argentina. Frederic (2014) documenta que “el Estado argentino produjo en las últimas tres décadas una alteración profunda en la distribución y ejercicio de su fuerza pública” (223) mediante el despliegue masivo de la Gendarmería Nacional en zonas urbanas, la creación del Cuerpo de Prevención Barrial de la Policía Federal y otros dispositivos que introdujeron actores no tradicionales en funciones de patrullaje. Sozzo (2014) describe los operativos de Gendarmería en zonas de marginalidad

urbana como “innovaciones” que cambian la arquitectura del gobierno de la seguridad sin transformar la lógica estructural que lo orienta. El Programa GLP se inscribe en esa misma tendencia, profundizándola: el actor incorporado ya no es una fuerza federal sino un civil municipal. Hathazy y Frederic (2018) muestran que la creación de fuerzas municipales de seguridad tampoco es un fenómeno exclusivamente cordobés: el “ascenso del poder de los intendentes en el Conurbano Bonaerense se proyecta en la creación jurisdiccional de una pluralidad de fuerzas municipales” (10), con tensiones entre el modelo de proximidad que las justifica y las lógicas coercitivas que las animan en la práctica. El Programa GLP cordobés se presenta en su propia normativa bajo el paradigma de la “gestión de la conflictividad” y la “seguridad ciudadana” (COPEC, 2024: 11-13), pero incluye capacidades coercitivas (armas, aprehensiones) que desbordan ese encuadre preventivo.

La segunda lectura enfatiza que la arquitectura del programa produce una delegación con responsabilidad difusa que tensiona la lógica weberiana del monopolio. El Estado provincial diseña el programa, establece los protocolos y supervisa la formación en armas, pero los agentes son contratados y financiados por los municipios, dependen orgánicamente de los intendentes y solo coordinan operativamente con la Policía. Cuando un agente local comete un abuso en el ejercicio de sus funciones, ¿ante quién responde? ¿El municipio que lo contrató? ¿La Policía provincial a cuya autoridad se subordina operativamente? ¿El Instituto de Formación que aprobó su capacitación? ¿El Ministerio de Seguridad que estableció los protocolos? Weber (2022 [1919]) señala que “quienquiera que utilice este arbitrio [...] queda condenado a responder por las consecuencias que de ello se deriven” (68). La arquitectura del Programa GLP distribuye las responsabilidades entre actores distintos de manera tal que ninguno asume plenamente la cadena de mando sobre el agente que ejerce la coerción. La sanción ante prohibiciones violadas recae sobre el municipio (art. 21, ley 10.954: suspensión o revocación del convenio), no directamente sobre el agente ni sobre la cadena de supervisión. Esta difusión de responsabilidades no es accidental: es un efecto estructural del

diseño que habilita funciones sin construir la cadena de rendición de cuentas correspondiente.

Más allá de sus diferencias, ambas lecturas convergen en señalar dos dimensiones que son analíticamente decisivas para evaluar el Programa GLP desde una perspectiva crítica. La primera es la selectividad territorial. La Guía de Actuación 2024 presenta a las GLP como actores que operan en las comunidades locales con énfasis en la “policía de proximidad” y la “gestión de la conflictividad”. Pero la propia guía señala como uno de sus principios la “focalización territorial”: “intervenciones que pongan el foco en los barrios más violentos y en las personas más vulnerables, sin reforzar estereotipos dominantes” (COPEC, 2024: 47). Hay una tensión no resuelta en este principio: focalizar la intervención en territorios de mayor conflictividad es simultáneamente una estrategia de prevención y un mecanismo de estigmatización territorial. Frederic (2014) mostró en el caso del Cinturón Sur que la distribución diferencial de la fuerza pública entre territorios produce “la inevitable estigmatización de sus pobladores” (225). El Programa GLP, que despliega un actor con menor estatuto y menor formación que la Policía, puede reproducir esa lógica: los territorios intervenidos por las GLP son marcados como distintos de aquellos que requieren la presencia policial “real”. Desde la criminología crítica, esta distribución diferencial es legible en términos de selectividad del control social territorial: el sistema no actúa uniformemente sobre el espacio sino que construye territorios diferencialmente vigilados, con consecuencias sobre qué poblaciones son objeto de mayor o menor control (Zaffaroni, 1988; Aniyar de Castro, 2013). El Programa GLP agrega una dimensión de heterogeneidad cualitativa al patrón de control: no solo distintas intensidades de vigilancia sino distintos tipos de actores (con distintas formaciones, estatutos y facultades) ejerciendo esa vigilancia según el territorio y el gobierno local.

La segunda dimensión compartida es la ausencia o debilidad de mecanismos de control democrático sobre el nuevo actor. El Programa GLP no resuelve el déficit histórico de control democrático sobre la Policía provincial que Carbajo (2020) documenta sistemáticamente para el período

2003-2013 (pp. 99-100). Añade, en cambio, un actor que carece incluso de los mecanismos que existen sobre el personal policial: no tiene Tribunal de Conducta Policial, no tiene Dirección de Control de Conducta (creada por la propia ley 10.954 para la Policía provincial, art. 47), no tiene la supervisión del Ministerio Público Fiscal que alcanza a los procedimientos policiales. Rodríguez y Sorbera (2024) muestran, en su análisis de las crisis policiales cordobesas, que “la obturación de procesos de democratización de estas instituciones [...] no facilita ni previene nuevos quiebres” (37). La creación de un nuevo actor de seguridad sin control democrático robusto no es una solución al problema histórico del gobierno de la seguridad en Córdoba: es su extensión a un actor con aún menos exposición a ese control.

Implicancias para el campo laboral y el debate sobre derechos en el trabajo de seguridad

La creación del Programa GLP tiene consecuencias no solo para la arquitectura del gobierno de la seguridad sino también para el campo laboral de quienes trabajan en seguridad en Córdoba: para los propios agentes locales, que se incorporan a un trabajo de riesgo sin el estatuto que históricamente lo ha acompañado, y para el personal policial, cuyo campo laboral y simbólico se reconfigura ante la aparición de un nuevo actor. La situación laboral de los agentes locales de prevención y convivencia es la de trabajadores de la seguridad en un limbo estatutario profundo. No tienen estado policial, condición jurídica que en Argentina obliga al policía a estar disponible permanentemente, pero que también le confiere protecciones institucionales específicas (Carbajo, 2020: 143). Galar (2025) documenta que en el campo de la seguridad argentina “la actividad policial se realiza en condiciones desfavorables en términos del desconocimiento de derechos laborales del personal” y que la “imposibilidad legal de la sindicalización” opera como límite estructural al reclamo colectivo (3). El análisis de Galar se refiere al personal policial, que al menos tiene una vía individual de reclamo dentro de la estructura institucional y la protección (débil pero existente) de organismos como la Defensoría de las Fuerzas de

Seguridad (creada por la propia ley 10.954, art. 39). Los agentes locales están en una posición más precaria: no tienen claro ni ese canal. Cuando el salario sea insuficiente o las condiciones de trabajo inaceptables, sus demandas no tendrán la estructura institucional ni la historia de movilización que, con todas sus limitaciones, tienen las demandas del personal policial.

Galar (2025) también documenta que en Córdoba, dos meses después del levantamiento policial de diciembre de 2013, el gobernador De la Sota anunció la creación de un Consejo de Bienestar Policial: “un ámbito donde se atenderán, analizarán y evaluarán las distintas iniciativas sobre condiciones de trabajo y remuneraciones de la totalidad de los agentes policiales”, explicitando que no debía confundirse “con la inviable sindicalización de las fuerzas de seguridad” (9). El mismo gobierno que construyó esa lógica de contención sin reconocimiento de derechos es el antecedente institucional del que deriva el Programa GLP una década después. La continuidad no es casual: refleja una política estructural de extensión de funciones de seguridad sin extensión de los derechos que históricamente las han acompañado.

La ausencia de estatuto tiene, además, una consecuencia que Hathazy y Frederic (2018) permiten formular con precisión. Siguiendo a Andrew Abbott, señalan que “los privilegios y jurisdicción de su ocupación sobre ciertos ‘problemas sociales’ están dados por su pertenencia a una organización estatal, y no por ser un grupo profesional” (10). Los agentes locales son exactamente esto: su autoridad para intervenir en el espacio público no proviene de un saber profesional certificado sino de una decisión político-institucional. Si un municipio decide no renovar el convenio con la provincia, si un gobierno local cambia de orientación política, si el programa pierde financiamiento, la “jurisdicción” de los agentes (y con ella su empleo) desaparece. Son trabajadores cuya existencia institucional depende enteramente de la voluntad política de quien los creó.

El campo de los estudios sobre trabajo policial en Argentina ha documentado la tensión que atraviesa a los miembros de las instituciones

de seguridad entre su condición de trabajadores (con intereses materiales y derechos laborales) y el encuadramiento institucional que los define como portadores de una misión o vocación de servicio que supuestamente trasciende esa condición. Rodríguez y Sorbera (2024) señalan que en las protestas policiales cordobesas analizadas “se ratificó un entramado de sentidos políticos que fija la labor policial como una misión/vocación y que su servicio no puede someterse a la disputa por derechos laborales” (24). Este dispositivo identitario cumple una función institucional precisa: desactiva la demanda laboral al reencuadrar el trabajo de seguridad como compromiso ético antes que como relación contractual.

Los agentes locales están en una situación radicalmente diferente respecto de este dispositivo. Son civiles contratados por municipios, sin la socialización institucional que produce el “ser policial” en las escuelas de formación (Carbajo, 2020; Sirimarco, 2009, citada en Rodríguez y Sorbera, 2024). No tienen “estado policial”. La Guía de Actuación 2024 (el documento más próximo a una definición oficial de la identidad del nuevo actor) los encuadra en el “paradigma de gestión de la conflictividad” y en los valores de la “resolución pacífica de conflictos”, la “cercanía con la comunidad” y el “respeto y protección de los derechos humanos” (COPEC, 2024: 47). Este encuadre retórico es valioso como declaración de principios, pero no construye una identidad institucional con la densidad que produce la socialización policial. La tensión trabajo/vocación, que para los policías requiere una ruptura (y se produce con conflictividad, como los autoacuartelamientos documentados), para los agentes locales no porque el encuadre vocacional nunca se instaló de la misma manera. Esta situación genera, desde la perspectiva de Hathazy y Frederic (2018), una “doble pertenencia” constitutiva: son ciudadanos en una sociedad que reconoce derechos laborales, pero están insertos en una función para la que el Estado no les ha otorgado ni el estatuto ni los derechos que esa función históricamente ha generado. La tensión no es accidental sino estructural: es el efecto necesario de un diseño que produce trabajadores de la seguridad sin producir las protecciones que ese trabajo demanda.

La creación del Programa GLP no solo tiene consecuencias para los agentes locales: también reconfigura el campo laboral y simbólico del personal policial, que en los municipios adherentes “cede” zonas de intervención y funciones a un actor civil subordinado operativamente a su comando pero ajeno a su estructura institucional. Frederic (2014) documentó que el desplazamiento de la Policía Federal Argentina de su rol de patrullaje en zonas del sur de Buenos Aires (reemplazada por la Gendarmería en el marco del Cinturón Sur) generó “un notable desacuerdo, malestar y desconcierto” entre los gendarmes, quienes consideraban que la intervención “debía ser transitoria por ser ajena a las tareas tradicionales” de su fuerza (229). Goldin (2020) documentó una situación similar en Córdoba cuando se creó en 2017 la Policía Barrial dentro de la estructura de la Policía de Córdoba (bajo la lógica de la proximidad), debiendo convivir con los Comando de Acción Preventiva (creada en 2003 bajo la lógica reactiva y persecutoria). Esto supuso “una fuerte dislocación en tanto puso en discusión qué significa ser policía, cuáles son las aptitudes que un policía debe tener y cuáles son los modos legítimos de intervención policial” (Goldin, 2020: 264). El caso GLP plantea una dinámica inversa pero análoga: la Policía provincial no es desplazada sino que “cede” jurisdicción preventiva a un actor civil que actúa como su auxiliar, sin que eso se traduzca en alivio de carga de trabajo ni en reconocimiento de la especificidad del trabajo policial.

Desde la perspectiva de las demandas laborales, el Programa GLP podría tener efectos paradójicos sobre el campo policial. Galar (2025) documenta que en las instancias de negociación laboral policial, la demanda salarial es siempre central y se articula frecuentemente con la demanda de reconocimiento de la especificidad del trabajo. La aparición de un actor civil que ejerce funciones de patrullaje con menor salario, menor formación y menor estatuto puede tanto presionar a la baja las condiciones del trabajo policial (por la vía de la sustitución o la comparación) como generar demandas de diferenciación por parte del personal policial que busca preservar su especificidad. Afarian (2018) muestra que el sistema de categorías que define quién puede o no puede sindicalizarse en el campo

de la seguridad reproduce lógicas de control sobre las demandas laborales. El Programa GLP introduce un actor para el que esas categorías no están definidas.

Conclusión

El análisis normativo mostró que el Programa GLP produce una categoría institucional indeterminada: un agente civil contratado por el Estado municipal, con funciones de seguridad pública que incluyen portación de armas y aprehensiones civiles, con requisitos de ingreso mínimos, sin estado policial, sin representación gremial reconocida y con condiciones laborales que dependen de cada gobierno local. Esta indeterminación no es un vacío normativo a completar sino el efecto de una decisión política que extiende funciones de fuerza sin transferir el estatuto que históricamente las ha acompañado. La pregunta por el monopolio de la fuerza no admite una respuesta simple. El Programa GLP no erosiona el monopolio en sentido estricto: el Estado provincial mantiene el diseño normativo, los protocolos operativos y la formación en armas. Pero sí produce una delegación con responsabilidad difusa que tensiona la lógica weberiana: cuando un agente local usa la fuerza, la cadena de mando no es clara, la rendición de cuentas es opaca y la responsabilidad está distribuida entre niveles de gobierno sin asignación precisa. Desde la perspectiva de la criminología crítica latinoamericana, la disyuntiva entre ambas lecturas es en parte falsa: que el monopolio se redistribuya sin fragmentarse no impide que esa redistribución sea funcional a la extensión del control social sobre poblaciones y territorios específicos con menor costo institucional, menor exposición al control democrático y menor reconocimiento de derechos para quienes ejercen la función. La pregunta relevante no es si el Estado mantiene o pierde el monopolio, sino qué tipo de sujetos institucionales produce para ejercerlo y en qué condiciones (Zaffaroni, 1988; Aniyar de Castro, 2013).

Lo que el Programa GLP permite ver con claridad es una lógica que atraviesa el gobierno de la seguridad en Argentina: la extensión de funciones de fuerza

sin extensión de los estatutos y derechos que históricamente las han acompañado. Esta lógica no es nueva (tiene antecedentes en la historia de la Gendarmería, los cuerpos de prevención barrial y la multiplicación de actores en el campo de la seguridad) pero en el Programa GLP adquiere una forma sistemática y provincial: no un operativo puntual sino un programa de Estado que crea una nueva categoría de trabajadores de la seguridad a escala territorial.

Las preguntas que este ensayo deja abiertas son las que una agenda de investigación empírica debe responder: ¿cómo procesan los agentes locales su situación laboral e identitaria? ¿Qué demandas se articulan y a través de qué canales? ¿Cómo afecta la existencia de las GLP a las condiciones laborales y a la identidad del personal policial? ¿Cuáles son los efectos de la distribución territorial del programa sobre las poblaciones bajo su intervención? ¿Qué diferencias producen los distintos tipos de municipios en la implementación concreta del programa? ¿Cómo se dirimen en la práctica los conflictos de coordinación entre agentes locales y Policía provincial? Formular estas preguntas con precisión es ya una contribución: hace visible una zona de opacidad en el gobierno de la seguridad que las categorías disponibles no alcanzan a iluminar. El Programa GLP es un indicador de una tendencia estructural de reconfiguración del monopolio estatal de la fuerza que se despliega silenciosamente, sin los debates públicos que merece, y que la criminología crítica latinoamericana tiene la responsabilidad de colocar en el centro de su agenda.

~ ~ ~

Referencias bibliográficas

Afarian, J.: “Constitucionalidad de la sindicación de las fuerzas armadas, de seguridad y policiales en Argentina”, *Derecho y Ciencias Sociales*, N° 19, 2018, pp. 113–132.

Aniyar de Castro, L.: *Manual de criminología sociopolítica*, Buenos Aires: Ediar, 2013.

Carbajo, M.: *La educación policial y el gobierno de la seguridad en la provincia de Córdoba. Reformas en la formación policial, policialización de la seguridad y modelo tradicional de policía (2003-2013)*, Tesis de Maestría: Universidad Nacional de Córdoba, 2020.

Consejo para la Planificación Estratégica de la Provincia de Córdoba [COPEC]: *Guía de actuación para Guardias Locales de Prevención y Convivencia*, Gobierno de la Provincia de Córdoba: Córdoba, 2024.

Frederic, S.: “Modos de dar seguridad, adaptación y obediencia en el escenario de re-despliegue territorial de la Gendarmería Nacional Argentina”, *Estudios*, 32, 2014, pp. 219–241.

Galar, S.: “El tema principal siempre es el salario. Demandas salariales en instancias colectivas institucionalizadas entre policías y gobiernos provinciales en la Argentina post-2001”, *Estudios Sociales Contemporáneos*, 33, 2025, pp. 1–21.

Goldin, D.: “La creación de la Policía Barrial en Córdoba, Argentina: ¿una disputa en torno al ideal policial?”, *CS*, 31, 2020, pp. 243–268.

Hathazy, P. y Frederic, S.: “Trabajo policial y política en Argentina: perspectivas y contribuciones de las ciencias sociales”, *Trabajo y Sociedad*, 31, 2018, pp. 5–13.

Rodríguez, F. y Sorbera, P. O.: “Democracia, fuerzas de seguridad y gobernabilidad: crisis y huelgas policiales en Córdoba en los años 1983, 2005 y 2013”, *Raigal*, 10, 2024, pp. 22–40.

Saín, M.: *El Leviatán azul: policía y política en la Argentina*, Buenos Aires: Siglo XXI, 2015.

Sozzo, M.: “Delito común, inseguridad y respuestas estatales. Inercia e innovación durante la década kirchnerista a nivel nacional en Argentina”, *Cuestiones de Sociología*, 10, 2014.

Weber, M.: *El político y el científico* (trad. Johannsen Rojas, M.), Ciudad de México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2022 [1919].

Zaffaroni, E. R.: *Criminología. Aproximaciones desde un margen*, Bogotá: Temis, 1988.

Fuentes normativas

Legislatura de la Provincia de Córdoba. (2025, 18 de marzo). Legisladores conocieron la Guía de Actuación para Guardias Locales de Prevención y Convivencia. <https://legislaturacba.gob.ar/legisladores-conocieron-la-guia-de-actuacion-para-guardias-locales-de-prevencion-y-convivencia/>

Poder Ejecutivo de la Provincia de Córdoba. (2024a). Decreto N° 181/2024. Reglamentación parcial de la Ley N° 10.954 de Seguridad Pública y Seguridad Ciudadana. Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba.

Poder Ejecutivo de la Provincia de Córdoba. (2024b). Decreto N° 363/2024. Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba.

Provincia de Córdoba. (2023). Ley N° 10.954. Ley de Seguridad Pública y Seguridad Ciudadana de la Provincia de Córdoba. Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba, Edición Extraordinaria, 21 de diciembre de 2023. <https://www.cba.gov.ar/wp-content/uploads/2024/01/Ley-de-Seguridad-Publica-y-Seguridad-Ciudadana-de-la-Provincia-de-Cordoba.pdf>