

Protestas policiales y sindicalización: un debate pendiente en la agenda de la seguridad democrática

Mauricio Balbachan¹

Introducción

Las medidas de fuerza protagonizadas por efectivos de las fuerzas de seguridad constituyen un fenómeno recurrente en la historia institucional argentina. Lejos de ser episodios aislados o meramente coyunturales, expresan una tensión estructural no resuelta: el reconocimiento de derechos laborales para quienes integran las fuerzas policiales y la salvaguarda de la seguridad pública que esas mismas fuerzas tienen el mandato de garantizar.

Se trata de una tensión que es, ante todo, política. El supuesto riesgo que una "huelga policial" representa —la suspensión de tareas de prevención y persecución del delito, la posible fractura de la cadena de mando, la eventual pérdida de control político sobre la fuerza— ha operado históricamente como argumento central para clausurar el debate sobre los derechos colectivos de los agentes. Sin embargo, la proliferación sostenida de reclamos policiales a lo largo de las últimas décadas —y su recurrencia incluso en contextos políticos muy diferentes entre sí— obliga a revisar ese supuesto. Las protestas no emergen en el vacío: se producen en contextos de recortes del gasto público y salarios bajos, condiciones de trabajo precarias y ausencia de canales institucionales de representación.

Este artículo sistematiza los principales conflictos registrados en los últimos quince años en fuerzas de seguridad nacionales y provinciales, analiza el marco normativo y jurisprudencial que regula —o más precisamente, que clausura— el debate sobre la sindicalización policial, y propone una reflexión sobre los desafíos que esta agenda plantea para la reforma democrática del sistema de seguridad en Argentina².

Un mapa de conflictos: recurrencia, expansión y nuevas demandas

Entre los años 2010 y 2026 se produjeron diez casos de protestas policiales que fueron relevados para este informe, nueve de ellos entre fuerzas provinciales y uno de ellos por parte de fuerzas federales. A partir de este relevamiento es posible identificar patrones comunes que trascienden las particularidades de cada conflicto.

El primero y más evidente es la **centralidad del reclamo salarial**. En la gran mayoría de los casos, el detonante fue el deterioro del poder adquisitivo del personal, atravesado por diferentes procesos inflacionarios. Las demandas incluyeron aumentos de salarios básicos, blanqueo de sumas no remunerativas, equiparación con otras fuerzas en el ejercicio de determinados derechos y de reconocimiento de adicionales. Al observar este tipo de reclamos, resulta imposible no pensar en cualquier tipo de reclamo sindical legítimo que otro tipo de trabajadores puede llegar a realizar. La materialidad del reclamo es, en este sentido y en la mayoría de los

¹ Director Ejecutivo del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED).

² Es una adaptación del resumen ejecutivo elaborado por el instituto, cuya copia completa puede leerse aquí: <https://www.ilsed.org/wp-content/uploads/2026/03/Protestas-de-las-fuerzas-de-seguridad.pdf>

casos, de índole salarial frente a la pérdida del poder adquisitivo. Esto revela, sin embargo, que la prohibición de agremiarse no suprime la naturaleza laboral del vínculo entre el agente y el Estado, sino que simplemente bloquea los canales institucionales para expresarla. A modo de resumen hay una interacción formal suprimida por parte de los decisores políticos, mientras ocurren por lo bajo interacciones reales que se traducen en reclamos y protestas.

El segundo patrón es la **organización horizontal y la autoconvocatoria**. En prácticamente todos los conflictos relevados, las protestas emergieron desde núcleos informales de agentes subalternos, articulados a través de redes sociales, comunicaciones internas y, en varios casos, asociaciones de familiares que actuaron como pantalla para reducir el riesgo de sanciones disciplinarias. Esta informalidad no es una característica accidental: es la consecuencia directa de la prohibición de sindicalización. A falta de representantes formalmente reconocidos, los conflictos generan "voceros" improvisados, sin mandato claro y sin interlocución institucionalizada, lo que dificulta considerablemente la negociación y hace más impredecible el desarrollo de los conflictos.

El tercero es la **respuesta reactiva de las autoridades políticas**. En la mayoría de los casos analizados, los acuerdos se alcanzaron como resultado del conflicto y no como producto de negociaciones previas o regulares. En este sentido, los gobiernos —provinciales y nacional— respondieron a los conflictos de manera parcial e insuficiente, para luego realizar concesiones progresivas a medida que las protestas escalaban. Este patrón refuerza, paradójicamente, la eficacia de la medida de fuerza como herramienta de presión, incentivando su recurrencia futura. De manera que la prohibición genera un tipo de interacción donde la fuerza se impone por sobre la negociación, lo que, en materia de seguridad puede amplificar el problema en vez de reducirlo.

El caso de diciembre de 2013 merece una mención especial por su alcance y sus consecuencias. Lo que comenzó como una protesta de la Policía de Córdoba —que dejó sin patrullaje a la ciudad capital y derivó en una noche de saqueos masivos— se extendió rápidamente a 21 provincias, configurando la crisis de seguridad más extendida del período democrático reciente. Esta escalada de protestas policiales, seguidas por corrimiento de las fuerzas y la incapacidad estatal de responder a esos conflictos de manera preventiva, evidenció el costo social que puede llegar a tener la ausencia de mecanismos institucionales de resolución de conflictos: la fractura de la cadena de mando policial no solo afecta al Estado; afecta, en primer lugar, a los sectores más vulnerables de la población, que no pueden costear formas de protección por fuera de las que el Estado provee.

Más recientemente, el conflicto de la Policía de Santa Fe en febrero de 2026 introdujo una novedad significativa en el repertorio de demandas: por primera vez, el eje central de una protesta policial no fue el salario sino el **bienestar psicológico**. Los reclamos giraron en torno a una crisis de salud mental en la fuerza —documentada en un récord de suicidios— y al impacto del estrés ocupacional derivado del trabajo en contextos de alta exposición a la violencia del crimen organizado. Esta ampliación del horizonte de demandas es relevante porque señala que la agenda laboral policial no puede reducirse al salario: incluye condiciones de trabajo, riesgos específicos de la función y el reconocimiento de las consecuencias psicológicas de una actividad que enfrenta exigencias excepcionales.

El marco normativo: leyes de otra época

La prohibición de sindicalización policial en Argentina se inscribe en las leyes orgánicas que rigen el funcionamiento de las fuerzas de seguridad. El artículo 9° inciso f de la Ley 21.965, que regula al personal de la Policía Federal Argentina, es paradigmático: establece que los agentes no deben participar en "actividades políticas, partidarias o gremiales". Disposiciones análogas se encuentran en las leyes orgánicas de Gendarmería Nacional (1971), Prefectura Naval (1969), Servicio Penitenciario Federal (1973) y en la mayoría de las fuerzas policiales provinciales.

Al observar los años en que estas legislaciones se promulgaron, no puede dejar de mencionar su origen: casi todas fueron sancionadas durante períodos de interrupción del orden democrático. Las leyes orgánicas de las fuerzas nacionales y de buena parte de las provinciales corresponden a los años de las dictaduras militares de 1966-1973 y 1976-1983. Esto significa que el andamiaje normativo que regula la vida interna de las instituciones policiales argentinas fue diseñado bajo una lógica militar y verticalista que es, en muchos aspectos, incompatible con los principios del Estado de derecho democrático.

Desde el plano del derecho internacional, los agentes policiales han reclamado la aplicación de los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que garantizan a todos los trabajadores —incluyendo a los de los servicios públicos— el derecho a sindicalizarse y a negociar colectivamente. Estos convenios, sin embargo, permiten a los Estados excluir a las fuerzas de seguridad de su ámbito de aplicación, lo que ha sido consistentemente invocado por los gobiernos argentinos para sostener la prohibición.

En el plano jurisprudencial, el debate quedó en gran medida clausurado con el fallo "Sindicato Policial de Buenos Aires" dictado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 2017. La mayoría de los jueces declaró la constitucionalidad de las normas que prohíben la sindicalización policial. Es importante precisar el alcance de este fallo: el máximo tribunal no estableció que los sindicatos policiales sean en sí mismos inconstitucionales, sino que consideró constitucionales las leyes que los prohíben. La distinción no es menor, ya que implica que una modificación legislativa de esas normas orgánicas en el futuro podría habilitar la sindicalización sin requerir una revisión de la jurisprudencia constitucional.

Instituciones intermedias: defensorías y consejos de bienestar

Frente a la imposibilidad —legal y política— de reconocer formalmente la sindicalización, algunos estados han ensayado una respuesta parcial: la creación de organismos de "defensoría policial" o "bienestar institucional" que canalizan ciertos reclamos sin habilitar la representación colectiva plena.

El antecedente más innovador en Argentina es la Dirección de Control Policial (DCP) de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, creada por la Ley 26.102. Su rasgo distintivo es que se ubica por fuera de la estructura de la fuerza y es conducida por un funcionario civil, lo que le otorga una independencia relativa para intervenir en conflictos disciplinarios. Variantes de esta figura existen hoy en la Provincia de Buenos Aires (Defensoría del Personal Policial), Santa Fe (Consejo Asesor de Bienestar), Córdoba (Dirección de Bienestar Policial), Mendoza (Inspección General de Seguridad) y la Ciudad de Buenos Aires (Defensoría Policial).

Sin embargo, estos organismos comparten una limitación estructural decisiva: en ningún caso están facultados para intervenir en reclamos salariales, que son precisamente el núcleo de la

mayoría de los conflictos. Funcionan, en el mejor de los casos, como mecanismos para amortiguar o redirigir tensiones secundarias —condiciones de trabajo, sanciones disciplinarias, equipamiento—, pero no resuelven el problema de fondo: la ausencia de un canal institucional legítimo para que el personal policial negocie sus condiciones laborales con el Estado empleador.

Desafíos hacia una reforma democrática

El patrón que emerge del análisis es claro y preocupante: en ausencia de canales formales de representación, los conflictos policiales se desarrollan de manera impredecible, la cadena de mando se fractura, las autoridades políticas responden de manera reactiva y los acuerdos alcanzados son siempre provisorios. El sistema se retroalimenta: la eficacia de la protesta refuerza su legitimidad como herramienta, lo que incentiva su recurrencia y erosiona progresivamente la autoridad civil sobre las fuerzas.

La experiencia comparada sugiere que la sindicalización policial no es en sí misma un riesgo para la estabilidad democrática: numerosos países con democracias consolidadas reconocen distintas formas de representación gremial para su personal policial, con restricciones específicas al derecho de huelga pero con canales formales de negociación colectiva.

Una reforma en esta dirección debería contemplar, al menos, tres principios. Primero, la **fragmentación de la representación**: sindicatos delimitados por fuerza y jurisdicción, sin posibilidad de coordinar medidas de acción directa con otras instituciones de seguridad u otros sectores económicos. Segundo, la **gradualidad de las medidas de fuerza**: mecanismos obligatorios de conciliación previa y escalonamiento de acciones —reducción horaria, restricción de tareas, "trabajo a reglamento"— antes de llegar a la paralización total de servicios. Tercero, la posibilidad, como en otros países para los funcionarios públicos, de otorgar **reconocimiento gremial sin derecho a huelga**, como un primer paso que abre canales de negociación sin habilitar la suspensión total del servicio.

Lo que los conflictos analizados demuestran, en definitiva, es que la voluntad de organizarse y de reclamar derechos existe entre los agentes policiales con independencia de lo que digan las normas. El problema es que el marco institucional y normativo vigente —heredado en su mayor parte de períodos no democráticos— canaliza esa voluntad hacia formas de protesta informales, imprevisibles y difíciles de gobernar. La reforma de ese marco no es solo una cuestión de derechos laborales: es una condición para el fortalecimiento del control político democrático sobre las fuerzas de seguridad.

ILSED (2026). Protestas de las fuerzas de seguridad. Debate en torno a la sindicalización. Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia. Disponible en: www.ilsed.org