

# **La creación de la Policía Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.**

Caplan Sergio Gabriel y Gómez Lisandro.

Cita:

Caplan Sergio Gabriel y Gómez Lisandro (2010). *La creación de la Policía Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/885>

# **La creación de la Policía Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.**

Proyecto de Investigación: “Las políticas de seguridad pública y la conformación de los cuerpos policiales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. Dirección: *Pablo Alberto Bulcourn*.  
Instituto de Investigación en Ciencias Sociales de UADE

Área Temática:

Estado, Administración y Políticas Públicas

Reforma de la Administración Pública

*Lic. Sergio G. Caplan*  
*sergio.caplan@gmail.com*  
(UADE)

*Lic. Lisandro D. Gómez*  
*lisandrodanielgomez@gmail.com*  
(UADE)

*Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de  
Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política  
(ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.*

## **Resumen**

*El presente trabajo indagará sobre el proceso de creación de la Policía Metropolitana como instancia burocrático-institucional de estructuración de las políticas de seguridad pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El status jurídico-institucional de la ciudad produce una situación de particularidad ya que las funciones propias de la policía quedan en manos del gobierno nacional y la Policía Federal generando un espacio “híbrido” de tensión entre las jurisdicciones. Asimismo, se estudiarán las características de la nueva fuerza policial creada por el gobierno de la Ciudad.*

## **Índice**

Introducción	4
Marco metodológico	5
Estructura de investigación	6
Objeto de la investigación	6
La creación de un ente distinto, el nacimiento de la Ciudad ¿Autónoma? De Buenos Aires.	7
Conflicto entre niveles de gobierno: una perspectiva desde el manejo operativo del aparato coercitivo del Estado.	8
La nueva policía de la “vieja política”.	11
Conclusiones	16
Anexo: conceptos destacados de la “Ley de Seguridad Pública” (2894).	19
Referencias normativas	20
Bibliografía	21

## **Las políticas de seguridad pública y la conformación de los cuerpos policiales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.**

*Sergio G. Caplan y Lisandro D. Gómez*

### **Introducción**

Con la reforma constitucional argentina de 1994 se creó una nueva entidad, la Ciudad de Buenos Aires<sup>1</sup>, distinta del Estado nacional, las provincias y los municipios. Esto produjo que la capital argentina pasara a ser una suerte de “municipio federado” (Bidart Campos, 2001), con potestades más cercanas a las de una provincia que a las de un municipio (Sabsay & Onaindia, 2009).

La nueva constitución estableció en su artículo 129 que la Ciudad de Buenos Aires tendría un gobierno autónomo elegido por el voto del pueblo de la ciudad, con facultades propias de legislación y jurisdicción; un Estatuto Organizativo; y dejó en claro que seguiría siendo la capital de la Nación, por medio de lo cual se habilitó al Estado nacional a dictaminar una ley que garantizase sus intereses en la ciudad.

Claramente los lineamientos del artículo citado en el párrafo anterior no se han cumplido en su totalidad. Si bien la ciudad de Buenos Aires ha pasado entre otras cosas a redactar su Estatuto Organizativo en 1996 y a elegir a sus gobernantes, no podemos decir que a partir de entonces la llamada Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) hiciera honor a su nombre dado que su autonomía es bastante relativa.

Los ejemplos más claros fueron la sanción de la ley 24588 (“Ley Cafiero”) y 24620 (“Ley Snoppek”) en 1995, que amparándose en el artículo 75 inciso 30 de la Constitución Argentina, limitaron claramente el ejercicio de la autonomía por parte de la Ciudad de Buenos Aires.

En el curso de la investigación nos centraremos particularmente en la Ley Cafiero que fue la que estableció los intereses del Estado nacional en la Ciudad de Buenos Aires. Limitando de antemano el ejercicio de la autonomía por parte de la nueva entidad, se determinó que varias esferas de poder seguirían en manos del Estado nacional<sup>2</sup>, entre ellas justicia, administración del puerto, servicios públicos y la seguridad pública, siendo ésta última tema el eje de nuestra investigación<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> El prefijo “autónoma” sería incorporado al nombre de la Ciudad con la sanción de su Constitución, con lo cual hablar de Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) o Ciudad de Buenos Aires (como la denomina la Constitución Nacional) pasaría a ser lo mismo.

<sup>2</sup> Resulta interesante mencionar que en el artículo 2° de la ley 24588 se determinó que “sin perjuicio de las competencias de los artículos siguientes, la Nación conserva todo el poder no atribuido por la constitución al gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires, y es titular de todos aquellos bienes, derechos, poderes y atribuciones necesarios para el ejercicio de sus funciones”. Vemos como en el caso de la Ciudad de Buenos Aires, el Estado nacional dio una autonomía “distinta” a la que se había dado con los procesos de provincialización de los territorios nacionales, cuya incorporación a la federación fue posterior a la creación del Estado nacional.

<sup>3</sup> Por seguridad pública entendemos “la situación política y social en la que las personas tienen legal y efectivamente garantizado el goce pleno de sus derechos –interpretando a éstos no solamente como principios o garantías formales sino también como prácticas sociales- a defender y a ser protegidos en su vida, su libertad, su integridad y bienestar personal, su honor, su propiedad, su igualdad de oportunidades y su efectiva participación en la organización política, económica y social, así como en su igualdad ante la

La derogación del artículo 7 de la ley 24588 en 2007 habilitó a la CABA a poseer una fuerza policial propia. Durante la administración de Mauricio Macri en el Gobierno de la Ciudad se adoptó la “Ley de Seguridad Pública de la Ciudad de Buenos Aires” (Ley N° 2894). De esta manera, se procedió a la creación de la nueva fuerza policial local, junto con otros organismos destinados a institucionalizar las políticas de seguridad pública en la ciudad.

La creación de la Policía Metropolitana surge, por un lado, en un contexto de dudas e incertidumbres respecto a su estructura y funcionamiento y, por otro lado, generando una mayor tensión entre distintos niveles de gobierno.

### **Marco metodológico**

Nuestro trabajo abordará distintos campos para el estudio de una política pública puntual, la creación de la Policía Metropolitana como instancia burocrático-institucional de estructuración de las políticas de seguridad pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

A través de una metodología cualitativa, desarrollaremos una estrategia de tipo inductiva a través de la observación de un caso concreto para establecer los principios implícitos que en este último residen. Planteamos tres enfoques para abordar el fenómeno que estudiamos: el histórico, el normativo y el politológico, formulando con ellos un abordaje transversal en torno a las hipótesis que plantearemos.

En el enfoque histórico, abordaremos brevemente las causas que llevaron a la conformación de la Ciudad de Buenos Aires como una entidad autónoma y cómo se trató la seguridad pública a partir de la reforma constitucional de 1994 y la modificación de la ley marco reguladora de los intereses del Estado Nacional en la Capital Federal.

En nuestro enfoque normativo, tomaremos como punto de partida la incorporación del artículo 129 a la Constitución Nacional, y a partir de allí el entramado de normas que van desde la sanción de la “ley Cafiero”, hasta la derogación del controvertido artículo 7 y la sanción de las leyes locales 2894, 2895, 2896 y 2947 que crearon el marco general de seguridad pública de la CABA y la Policía Metropolitana, respectivamente.

Finalmente el abordaje politológico que haremos en nuestro trabajo se centrará en el análisis de las políticas públicas en materia de seguridad porteña, dentro de la lógica de los conflictos de intereses institucionales y partidarios que se generan, producto de la existencia de un espacio “híbrido” de tensión entre las jurisdicciones entre la nación y la ciudad.

---

ley y su independencia ante los poderes del Estado, y a obtener el pleno resguardo de la totalidad de los derechos y garantías emanadas del Estado de derecho” (Saín, 2002: 15). También podríamos hablar de “seguridad ciudadana” o “seguridad democrática” en los cuales se busca la defensa de los derechos y libertades de las personas en democracia (Tiscornia, 2004; CELS, 2009). Si bien el concepto desarrollado por Saín es el más amplio, usaremos indistintamente los tres conceptos para referirnos a lo mismo.

## **Estructura de la investigación**

Dos serán las hipótesis que nos servirán de guías y que intentaremos ir corroborando a medida que avancemos en nuestra investigación. En primer lugar, planteamos que la situación particular de la CABA hace que esta no pueda ser tratada como el resto de las provincias, ya que las normas institucionales que regulan la autonomía de la ciudad hacen que esta no se pueda desarrollar plenamente.

La situación a la que hacíamos referencia en el párrafo anterior, se ve agravada por cuestiones de índole política, que han llevado a que los distintos gobiernos nacionales que han tenido que convivir con la Ciudad desde la reforma constitucional de 1994, impulsen normas que actúan como freno de la autonomía de la nueva entidad e incluso sean reacios hacia aquellas que fomenten esta última. Nuestro desarrollo se centrará en el control de la fuerza policial por parte de la CABA, como una herramienta de poder y como materia de controversia entre una subunidad y el Estado federal que integra.

En segundo lugar, planteamos que la sanción de las leyes 2894 (“Ley de Seguridad Pública”), 2895 (que crea el “Instituto Superior de Seguridad Pública”), 2896 (“Cuerpo de Investigaciones Judiciales”) y 2947 (“Estatuto del personal de la Policía Metropolitana”) parecieran responder a lo que Saín (2004; 2008) denomina “el modelo tradicional de seguridad pública” que implica la “policialización de la seguridad pública”. En este punto intentaremos analizar la situación particular de la Policía Metropolitana y el abordaje de la seguridad pública por parte de la administración Macri en la CABA.

## **Objeto de la investigación**

Si bien esta investigación no pretende ser novedosa en lo que hace al análisis de instituciones policiales; seguridad pública; diseño (o rediseño) de las estructuras policiales; de las políticas públicas en materia de seguridad democrática; la participación ciudadana; o el tratamiento de la seguridad por parte de los medios de comunicación<sup>4</sup>; sí pretendemos realizar un estudio innovador en cuanto al análisis del nacimiento de una Policía Metropolitana que se encuentra atravesada por varios vectores, entre los que se encuentran los que antes mencionábamos y algunos que surgen a partir de la creación de la nueva institución policial. Entre estos últimos podemos mencionar, la situación especial de la Ciudad de Buenos Aires (en lo que hace a conflictos con el Estado nacional, antes y después de la creación de la fuerza, y al margen de acción que tendrá) y las consecuencias políticas que se manifestaron en la creación de una agencia de seguridad pública.

---

<sup>4</sup> Obviamente los temas que aquí mencionamos no resultan menores para el desarrollo de nuestra investigación, ya que en gran medida son nuestra base teórica. Para una mayor profundización de los temas mencionados véase para el análisis de instituciones policiales Saín (2008); para seguridad pública puntualmente Saín (2002); para rediseño de las estructuras policiales Saín (2004; 2008); para análisis de políticas de seguridad y participación ciudadana Pegoraro (s.a.), Ceirano, Sarmiento y Segura (2009); y para el tratamiento de los medios Saín (2008) y Stanley (2004).

## **La creación de un ente distinto, el nacimiento de la Ciudad ;Autónoma? de Buenos Aires.**

La federalización de la Ciudad de Buenos Aires en 1880 no sólo provocó que la provincia homónima perdiera su capital, sino también la creación de un municipio con facultades bastante acotadas. La principal limitación para el Municipio de la Ciudad de Buenos Aires era la imposibilidad de la elección de su intendente por parte de los vecinos de la ciudad, ya que este era designado por el presidente de la nación en una clara oposición a los principios del federalismo en los que se basa el Estado argentino. Esta particular situación podría resumirse en las siguientes palabras “(...) el doctor Carlos Pellegrini hacía la distinción entre ‘gobierno político’ y ‘régimen municipal’ de la Capital Federal. Lo primero correspondía al Presidente de la Nación, no así lo segundo” (Sabsay & Onaindia, 2009: 417).

Ahora bien, siguiendo con la línea de pensamiento expuesta hasta aquí, podríamos pensar que la negativa de crear una autoridad que no sea designada a dedo en uno de los distritos más importantes del país (y podríamos decir el de mayor proyección a nivel nacional), era visto como una situación indeseable por parte de las administraciones nacionales. Es por ello que creemos que el tema fue muy dilatado, producto de que nunca fue tratada la cuestión de la Ciudad de Buenos Aires sino hasta 1994.

La situación de la Ciudad de Buenos Aires era uno de los tantos temas pendientes al momento de la reforma, las largas décadas de oscilación entre autoritarismo y democracia hicieron bastante difícil tratar seriamente la autonomía porteña. Ni siquiera las reformas de 1949 y de 1957 (ambas sumamente controvertidas, aunque la primera fue derogada por la autoproclamada “Revolución Libertadora”, la segunda fue aún más cuestionable por darse en el seno de un gobierno militar) ni siquiera trataron el tema.

Como indicáramos anteriormente, el problema de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires es de larga data y residió básicamente en la imposibilidad de que los porteños eligieran a quien manejara la administración de la urbe. Es muy probable que la negativa por parte de las autoridades nacionales haya residido en que quienes administrasen<sup>5</sup> la Ciudad podrían no necesariamente ser del mismo “color” que los primeros, lo cual era pensado (y creemos que aún hoy) como un posible foco de conflicto en el epicentro de poder del país.

Claro está que la Ciudad de Buenos Aires, siempre ha tenido una importante serie de intereses de vital importancia para los distintos gobiernos nacionales a lo largo de la historia. Entre las distintas materias podemos encontrar: una porción interesante del electorado nacional, el puerto de la ciudad y los cuantiosos ingresos aduaneros generados por este último.

La reforma constitucional de 1994 dejó un amplio margen de discreción al Gobierno nacional para que determinase lo que estaba dispuesto a ceder a la Ciudad. Ante esta situación se dan, entonces, prácticamente un año después de la reforma, las dos principales limitaciones a la autonomía porteña.

---

<sup>5</sup> Entendidos como quienes ejercieran el Poder Ejecutivo de la Ciudad, ya que el Consejo Deliberante (Poder Legislativo), era elegido por el pueblo desde 1917 -aunque no obviamente durante los períodos de facto-.

El primer límite lo encontramos en la llamada “Ley Snopek” (24560), la cual fue una clara imposición del Estado nacional de ciertos lineamientos que deberían seguirse en la Ciudad. Por mencionar algunas cuestiones de la ley 24560, se creó la figura del Jefe de Gobierno – además de la del Vice Jefe de Gobierno-, se impuso las condiciones para ejercer este cargo y el de constituyente de la Ciudad (todos exigen las mismas condiciones que se requieren para ser diputado nacional), asimismo se le pusieron límites temporales a la Asamblea Constituyente que redactase el Estatuto Organizativo de la Ciudad de Buenos Aires, entre otras.

El segundo límite a la autonomía porteña se dio por medio de la ley 24588, más conocida como “Ley Cafiero”. Esta norma establecía que una serie de cuestiones como justicia<sup>6</sup>, administración portuaria<sup>7</sup> y seguridad pública seguirían girando bajo la órbita del Gobierno nacional.

Entrando en la cuestión que nos compete en este trabajo, podemos ver que el manejo de la seguridad pública y de la policía por parte del gobierno de la ciudad se hizo imposible, dado que la Ley Cafiero estableció en su artículo 7° que el Gobierno nacional, a través de la Policía Federal, seguiría siendo el encargado de las cuestiones de la seguridad en la jurisdicción de la CABA. En vista de esta situación, podemos interpretar que el manejo de la policía por parte de la Nación ha sido una de las cuestiones que más nos hacen dudar sobre la autonomía real que posee la CABA. Podemos afirmar así, que la ley en cuestión no ha servido para otra cosa más que para mantener el status quo anterior a 1994 sobre la Ciudad de Buenos Aires.

### **Conflicto entre niveles de gobierno: una perspectiva desde el manejo operativo del aparato coercitivo del Estado.**

Es probable que el dilatamiento acerca de si la ciudad debía tener o no su propia policía<sup>8</sup>, se haya dado en parte por la negativa de los distintos gobiernos nacionales a discutir la cesión en parte por temas financieros (Stanley, 2004) y en parte por los procesos de crisis institucional de 2001-2002 a nivel nacional y durante 2005-2006 en la propia Ciudad -producto del juicio político y la posterior destitución de Jefe de Gobierno, Aníbal Ibarra, por su responsabilidad en la “tragedia de Cromañón”-.

Claramente la “reapertura” de las negociaciones debía venir de la mano de quien tenía la llave para abrir el candado impuesto por la Ley Cafiero, el Gobierno nacional<sup>9</sup>. Es

---

<sup>6</sup> Aunque cabe aclarar que el artículo 8° de la ley estableció que la justicia porteña solamente tendría competencia en temas de vecindad, contravencional y de faltas, contencioso-administrativa y tributaria locales.

<sup>7</sup> Es interesante señalar que si bien no nombra directamente esta cuestión, la ley limita la cesión en el artículo 2° (el cual señalamos en otro apartado) y en el artículo 6° el cual señala que “el Estado nacional y la Ciudad de Buenos Aires celebrarán convenios relativos a la transferencia de organismos, funciones, competencias, servicios y bienes”. Con lo cual vemos que la “no cesión” del puerto es más bien implícita.

<sup>8</sup> Por “policía” entendemos “(...) una función del estado que se concreta en un instituto de administración positiva dirigida a hacer valer las limitaciones que la ley impone a la libertad de los individuos y de los grupos a fin de salvaguardar y conservar el orden público, en sus diversas manifestaciones: de la seguridad de las personas a la de la propiedad, de la tranquilidad de los conglomerados humanos a la protección de cualquier otro bien tutelado con disposiciones penales” (Bova, 2005).

<sup>9</sup> Si bien el tema no era nuevo en las discusiones entre los políticos porteños, podríamos decir que se comenzó a debatir ya desde la reforma constitucional del 94 y con la administración De la Rúa en la Ciudad (1996-1999). Sin ir tan lejos en el tiempo, cabe recordar que en durante la administración Ibarra y luego la de Telerman (este último quiso impulsar una consulta popular en la Ciudad, para que los vecinos

probable que la concreción de la reforma de la ley puede haberse visto influenciada por una mayor problematización de la inseguridad<sup>10</sup> y su incorporación a la agenda del gobierno nacional (y obviamente del porteño).

Analicemos más detalladamente el argumento expuesto en el párrafo anterior. En principio por el lado de la Ciudad tenemos que referimos a las elecciones para Jefe de Gobierno de 2007. El manejo de la policía por parte de la Ciudad fue “el” tema (por no decir el único) que planteó el candidato de centroderecha Mauricio Macri como la única forma de solucionar el “problema de la inseguridad”.

Siguiendo la lógica planteada en el párrafo anterior, el discurso de campaña de Macri ha apuntado esencialmente al tema de la seguridad pública, el cual es uno de los más “calientes” para el electorado porteño (y en gran medida el nacional)<sup>11</sup>. Este encare del tema se ha realizado desde el campo de la videopolítica<sup>12</sup> ya que “como en la sociedad actual los partidos políticos no pueden refugiarse en principios ideológicos o identidades diferenciadas para retener a sus votantes (...), el lazo entre representantes y representados se construye precariamente en el único ámbito de confluencia de ambas entidades, que es el campo de la comunicación electoral, labrada a través del predominio absoluto de las imágenes por sobre las ideas políticas y de la corporeidad directa por sobre la mediación institucional” (Gallo, 2004.: 294).

Con respecto al Gobierno nacional, podemos decir que el presidente Néstor Kirchner dio vía libre al Congreso de la Nación para que tratase la reforma de la Ley Cafiero en cuanto a la seguridad.<sup>13</sup> Sin embargo, una nueva discusión comenzaría en el seno del Poder Legislativo en torno a si la Ciudad manejaría las dependencias de la Policía Federal Argentina (PFA) con competencia en su jurisdicción, o si se debería crear una nueva fuerza policial; aunque la cuestión de fondo pasaría por la asignación o no de recursos.

Sería casi un juego de azar el determinar por qué el presidente Néstor Kirchner optó por discutir sobre la cesión de la policía en la Ciudad de Buenos Aires. Posiblemente la

---

opinasen acerca de si la Ciudad debía tener o no su propia policía) el tema de la policía estuvo bastante vigente. Sin embargo, como sostenemos en el corpus principal del texto, el tema dependía más de la voluntad del Gobierno nacional.

<sup>10</sup> Por inseguridad entenderemos, “(...) una demanda insatisfecha al Estado ante un umbral no aceptable de riesgos en los espacios públicos y privados; es temor o indignación ante una amenaza aleatoria que puede abatirse sobre cualquiera. Así, el sentimiento de inseguridad es causado por ciertos delitos, pero también puede dirigirse a conductas legales, como el temor que inspira en algunos ver a jóvenes reunidos en la calle sin infringir ley alguna (Kessler, 2009).

<sup>11</sup> Por citar dos ejemplos: el 11 de agosto de 2007 el diario Clarín, publicó un informe realizado por el equipo de técnicos en el que da cuenta de datos estadísticos, de los cuales se sirvió Mauricio Macri para formar su estrategia de campaña en torno a la inseguridad. Según este informe de un estudio con una muestra de 24000 personas, se determinó que el 70% de los vecinos de la Ciudad no se sentían seguros en sus barrios, el 25% dijo haber sufrido un delito el último año y sólo tres de cada diez están de acuerdo con la labor policial. Inclusive podríamos tomar cifras oficiales, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) señaló que entre 2006-2007 – que cabe aclarar son las últimas cifras publicadas en medios oficiales sobre delincuencia, última consulta 31 de mayo de 2010- la tasa total de delincuencia y hechos delictuosos registrados por policía, gendarmería y prefectura, por provincia para la CA BA por cada 10000 habitantes fue de 701,7, dando un total de 212310 delitos (siendo la tasa más alta del país y con una cantidad de delitos similar a la de la provincia de Buenos Aires).

<sup>12</sup> Sin ir más lejos caben recordar el énfasis puesto en los spots publicitarios de la campaña 2007 en seguridad y del asesoramiento en materia de marketing político e imagen de Jaime Durán Barba.

<sup>13</sup> El otro tema que se trató fue el de la justicia, pero este tema no llegó a reformarse.

derrota de su candidato, Daniel Filmus, en el ballottage frente a Mauricio Macri, llevó al presidente a negociar con este último. Sin embargo, el Gobierno Nacional pudo poner los puntos a la negociación. Kirchner accedió a que se tratase en el Congreso la reforma de la Ley Cafiero para que la Ciudad pudiera tener su propia policía, pero no así la cesión de la estructura ni los fondos de la PFA, lo cual en gran medida le reserva una gran cantidad de poder a esta fuerza en el ámbito de la CABA, que por lo menos en un futuro cercano no parece verse amenazada por la Policía Metropolitana.

Si tomamos el texto de la Constitución Nacional, se establece en el artículo 75 inciso 2 párrafo 5 que “no habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por la ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires, en su caso”. De hecho este fue el argumento macrista – a través del bloque Propuesta Republicana (PRO)- para sostener su posición en el Congreso de la Nación, sin embargo ésta no perduró y se vio doblegada por una serie de argumentos que si bien apoyaban que la CABA administrase su seguridad, producto del status conferido por la reforma constitucional, no veían viable la cesión de fondos producto de que cada provincia debe costear los gastos en sus propias policías. Estos últimos argumentos fueron explicitados en el informe adjunto al dictamen de comisiones para reformar la “ley Cafiero”, del cual rescatamos el siguiente fragmento:

*“Es tiempo de recuperar el espíritu de la reforma constitucional y propender a que los costos locales de la Ciudad de Buenos Aires sean sufragados con recursos locales, y, concurrentemente, los costos nacionales que esta ciudad posea por el hecho de la residencia del poder del Estado Nacional sean afrontados con recursos federales. Resulta éste un principio de sano federalismo fiscal y de equidad geográfica para todos los argentinos”.*

Esta respuesta ante la cuestión del traspaso de fondos, llevó a que el Gobierno porteño optara por la alternativa de crear su propia policía. Pero mientras dure el proceso de creación, la Policía Federal seguirá a cargo de la seguridad en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. Cabe destacar que la cesión de competencias en materia de seguridad no fue acompañada de un traspaso de funciones en cuanto a justicia. Actualmente, la Justicia porteña sólo está habilitada para tratar 14 delitos menores, como lo sigue estableciendo la Ley Cafiero. Si se mantiene este esquema, en donde la Justicia en la Ciudad de Buenos Aires continúa estando bajo competencia Federal, habrá quizás problemas a la hora de coordinar políticas de seguridad pública y hasta superposición de objetivos y estrategias.

En lo acordado hasta ahora, en líneas generales, la policía porteña estará encargada de combatir las infracciones y contravenciones, mientras que la Federal se seguirá encargando de los delitos de mayor escala. Si bien los límites entre éstos dos conceptos son vagos, cabe citar a Michel Foucault (2006) cuando plantea que “el delincuente se distingue del infractor por el hecho de que es menos su acto que su vida lo pertinente para caracterizarlo”.

Ahora bien, habría que evaluar si el Gobierno nacional estará dispuesto a seguir cediendo competencias a medida que la nueva fuerza policial vaya constituyéndose y

creciendo en cuánto a recursos materiales y humanos. Una serie de dudas nos surgen a partir del análisis hasta aquí expuesto: ¿Qué sucederá cuando la Policía porteña tenga un número considerable de efectivos? ¿Cómo se distribuirán las competencias entre la Policía Federal (e incluso la Prefectura Naval) y la Metropolitana?<sup>14</sup> ¿Será eficaz la nueva Policía Metropolitana en satisfacer las demandas de la sociedad civil? Las respuestas a estas preguntas, serán completamente dependientes de la voluntad de negociación y cooperación política entre los diferentes niveles de gobierno

### **La nueva policía de la “vieja política”.**

Si pensamos en la principal institución encargada de la seguridad pública en el ámbito de la CABA, podemos ver que uno de los principales problemas de la Policía Federal resulta ser su autonomía respecto del Gobierno nacional (así como la mayoría de las fuerzas de seguridad nacionales y provinciales, excepto tal vez la Policía de Seguridad Aeroportuaria).

Como en algún momento se planteó en esta investigación, Mauricio Macri hizo una apuesta fuerte por uno de los temas que mas interesan a los porteños (y en general a los argentinos) como es la inseguridad. Si bien este no es un tema menor, tampoco es un tema nuevo, ya desde los noventa el tema comenzó a instalarse fuertemente en el electorado y los medios de comunicación masiva (Tiscornia, 2004; Pegoraro, s.a.; Stanley 2004; Saín, 2008).

Aunque cierto es que en los últimos años ha habido un notable incremento de la inseguridad, este no ha sido siempre tal como lo plantean los medios y tampoco se limita al tratamiento superficial que muchas veces estos le dan a los hechos<sup>15</sup>. Según Pegoraro todo esto ha llevado a que el fenómeno de la inseguridad en Argentina se configurase a través de tres vertientes:

*“(…) una de ellas es el sostenido aumento de los delitos violentos ‘callejeros’ o ‘comunes’, para usar el léxico tradicional; otra lo constituyen los delitos de autoridad (...) aquellos cometidos por individuos al servicio del Estado, funcionarios políticos de gobierno y en especial policías; y una tercera proviene de las inseguridades y miedos que produce la política económica neoliberal, traducida en particular por la desregulación y precariedad del trabajo y la desprotección estatal de la salud, la educación y la seguridad social” (s.a.: 29).*

A los puntos señalados anteriormente podríamos agregar que “(…) la magnificada atención que los medios concedieron al crimen aumentó la sensación de inseguridad de los ciudadanos, ayudó a establecer el delito como tópico central del debate público y alentó un ‘duro’ acercamiento a las políticas de seguridad pública” (Stanley, 2004: 233).

---

<sup>14</sup>En líneas generales, la policía porteña estará encargada de combatir las infracciones y contravenciones, mientras que la Federal se seguirá encargando de los delitos de mayor escala. La jurisdicción de la Metropolitana estará limitada a las faltas, las contravenciones y los catorce delitos penales que fueron traspasados a la justicia porteña con la “Ley Cafiero”. Los agentes de la Metropolitana podrán detener personas y entregárselas a la PFA (CELS, 2010). Sin embargo, serias dudas nos surgen acerca de dónde empezaran las competencias de una fuerza y otra.

<sup>15</sup> Básicamente nos referimos, como señala Stanley (2004), a la aceptación acrítica de la versión policial de los hechos por parte de los medios y a la falta de profundización del fenómeno de la inseguridad.

Un estudio detallado que aborde el tratamiento de los medios sobre la inseguridad resultaría muy interesante y requeriría de un análisis mucho más pormenorizado; sin embargo podemos señalar que el tratamiento por parte de los medios masivos de comunicación sobre la delincuencia, en tiempos de videopolítica, son cada vez más superficiales y se centran en aquellas noticias criminales más “jugosas”<sup>16</sup>. En lo que hace a nuestro trabajo, podemos decir que se ha dejado de lado muchas veces los ilícitos cometidos o en los que participan las fuerzas policiales, en los que los medios muchas veces han sido “cómplices” o funcionales a las primeras.<sup>17</sup> (Ibíd.; Saín, 2008)

Paradójicamente, llama la atención la desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones policiales. Si bien muchas veces se generan dudas sobre la transparencia de las fuerzas de seguridad pública, se cree que la inseguridad se resuelve solamente poniendo más policías en la calle y con políticas de “mano dura”. Podríamos decir que esta es la alternativa “por derecha”. A su vez, “por izquierda” los argumentos no son muy alentadores, ya que muchas veces se considera a la policía como un aparato propio de un pasado autoritario. Al respecto Saín señala que “ello, sin dudas, favorece la reproducción institucional de los desajustes señalados [en referencia a la incapacidad de adecuar a las instituciones policiales a los efectos de una seguridad democrática] y alienta al discurso autoritario de la derecha” (2008: 318).

Podemos llevar los argumentos expuestos más arriba y aplicarlos al análisis de la Metropolitana. Con respecto al primer argumento, la Policía porteña no parece estar ajena a la desconfianza de los vecinos de la ciudad a pocos meses de haber sido establecida. Muchos de los integrantes de la Metropolitana son ex integrantes de la Federal, por lo cual hay una creencia general de que se mantendrá una relación similar entre el poder civil y las fuerzas policiales.

Inclusive independientemente del sesgo ideológico de los distintos medios de comunicación, desde la creación de la nueva fuerza policial se han dado una serie de escándalos que refuerzan las dudas de la ciudadanía<sup>18</sup>. Estos conflictos hacen que resulte muy difícil crear un vínculo entre los vecinos y la nueva fuerza policial.

El segundo argumento nos lleva a pensar en el uso y en las directrices que se le quiere dar a la Policía Metropolitana. Si bien el objetivo de la nueva fuerza es constituirse en

---

<sup>16</sup> Para un análisis más detallado véase el trabajo de Stanley (2004) en el que como a partir crímenes fraguados por la PFA se da una ampliación mediática de los hechos en estudio, se demuestra que de 38 casos fraguados –es decir “plantados”- se produjeron 84 reportes medios de prensa, dando como resultado que cada hecho se multiplicó unas 2,2 veces.

<sup>17</sup> Por “funcionales” entendemos lo dicho el apartado 15, en cuanto han servido para demostrar también la “eficiencia” de las fuerzas de seguridad en torno a la amplia difusión que reciben los llamados “mega operativos”, por ejemplo.

<sup>18</sup> Por citar algunos ejemplos, podemos mencionar la designación del controvertido ex comisario de la PFA Jorge “Fino” Palacios, quien se presume tuvo vínculos con el atentado a la Asociación Mutual Israelita-Argentina (AMIA), de estrecha relación con el Mauricio Macri desde sus tiempos como presidente del Club Boca Jrs, y actualmente procesado y con prisión preventiva por su participación en una supuesta asociación ilícita dedicada a la realización de escuchas telefónicas, utilizando la estructura de la Metropolitana. Este último escándalo ha manchado aún más a la Policía Metropolitana, ya que en el medio confluyen espías y responsables políticos, entre los que se sospecha estuvo involucrado incluso el Jefe de Gobierno porteño. Sin embargo, los escándalos no terminan allí, podemos agregar la adquisición de armas de descarga eléctrica y las constantes purgas de aspirantes a integrar la fuerza e incluso de oficiales y superiores.

una agencia moderna, ágil, eficiente, y con un mando civil, esto parece ser un mero formalismo. Lo que se ve en realidad son lineamientos más acordes al modelo tradicional de seguridad pública (Saín 2004; 2008).

Como explica Saín (2008) la falta de control político sobre las fuerzas policiales es una de las principales causas de la corrupción y de la falta de iniciativa en cuanto a toma de decisiones de políticas de seguridad pública en la Argentina. La falta de claridad en cuanto a los verdaderos fines y objetivos de la Policía Federal, junto con las características de su “auto-gobierno”, que según Stanley hacen que “el poder autoritativo de coerción con que se ha dotado a la policía para mantener la seguridad pública dentro del Estado de derecho resulta así privatizado de hecho, aún cuando este poder sea ejercido por una agencia del Estado” (2004: 230).

Retomando los lineamientos históricos que planteamos en la sección anterior, podemos decir que a partir de la modificación de la ley 24588 se abrió la posibilidad a la Ciudad para comenzar a debatir como encarar la seguridad pública en el ámbito porteño. Esta cuestión quedó plasmada con la sanción por parte de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires en 2008 de las leyes 2894, 2895 y 2896, primero, y luego de la 2497, siendo la primera de las leyes más importante de ellas por ser la ley marco, y es sobre la que principalmente trabajaremos.

En el ámbito del Poder Legislativo de la Ciudad se dio una amplia discusión que terminó llevando a un consenso político entre los distintos bloques. Sin embargo, incluso la voluntad del bloque oficialista y mayoritario, PRO, se vio alguna manera doblegada por la voluntad del Jefe de Gobierno, Mauricio Macri, a la hora de implementar las leyes sancionadas.

Resulta interesante citar a la legisladora Silvia La Ruffa – Frente para la Victoria Concertación Plural (FV-CP) -, quien señaló durante la sesión en la que se sancionaron las leyes que dieron origen al sistema de seguridad pública en la CABA que:

*“(...) No estamos debatiendo la Ley de la Policía; estamos considerando la Ley de Seguridad Pública de la Ciudad de Buenos Aires, que es mucho más que la Ley de Policía. Nosotros queremos terminar con el paradigma del desgobierno civil de las políticas de seguridad que llevaron al fracaso a nuestra región en materia de reducción del delito y de la violencia. Nosotros queremos un sistema de seguridad integrado por todos los poderes, con herramientas para la acción que tengan mucho más que ver con la prevención social, con la participación comunitaria y con el sistema de emergencias, y no sólo con el accionar policial”.*

En gran medida, el discurso del Jefe de Gobierno porteño en torno a la seguridad pública, de una manera muy amplia y genérica, se ha centrado en reiteradas oportunidades sólo en el tema de la policía - la cual es solamente una arista de un tema mucho más amplio- y tampoco hay una clara orientación acerca de cómo abordar la problemática de la inseguridad<sup>19</sup> La postura adoptada por el Gobierno de la CABA

---

<sup>19</sup> Un ejemplo de ello sería la propuesta de reforma del Código Contravencional porteño, lo cual resulta ser sumamente amplio, ya que considera como “mafias” a absolutamente todos los “trapitos” y

intenta de alguna manera aplicar la “policialización de la seguridad”, dentro del modelo tradicional de seguridad pública (Saín 2004; 2008).

Este modelo ha generado que “la indefinición política ante los deberes del ejercicio del gobierno de la seguridad pública ha depositado en la institución policial las tareas básicas del primero, con lo cual ha dado forma a un proceso de *governabilidad policial de la seguridad pública*” (Saín, 2008: 135). Las características principales del modelo son: el desgobierno civil de los asuntos de seguridad pública y policiales; el monopolio por parte de las fuerzas policiales de la seguridad y del sistema policial; y la exclusión de la comunidad de los asuntos de seguridad pública (Saín, 2004).

Ahora bien en la “Ley de Seguridad Pública” (2894) se han establecido una serie de cuestiones que parecieran ir en contra de todos los argumentos expuestos en esta sección<sup>20</sup>. Sin embargo, son muchas las cuestiones que nos generan serias dudas acerca del grado de aplicación de esta ley.

Varias son las cuestiones que resultan criticables, principalmente, la conducción de la Metropolitana. Por ejemplo, en la sección IV de la Ley de Seguridad Pública se establece que la conducción recaerá en un Jefe de Policía, sin embargo, esto en la práctica implicó que los dos primeros, y efímeros, jefes de la Metropolitana fueran justamente ex policías y no civiles (Palacios y Chamorro). Independientemente de los escándalos en los que aparentemente estuvo cada uno de los jefes, es bastante claro que el Jefe de Gobierno (quien es responsable de la decisión de los nombramientos) siguió respondiendo, por un lado, al “desgobierno político de la seguridad pública” (Saín, 2008) y por otro lado, a la convicción del macrismo de que la inseguridad sólo se resuelve con mano dura y comisarios que se apeguen a estos lineamientos.

La designación de Eugenio Burzaco al frente de la Metropolitana pareció bastante alentadora en pos de que un civil condujera una fuerza policial<sup>21</sup>, sin embargo el procesamiento del Comisionado de la Policía Metropolitana, Miguel Ángel Fausto Colombo<sup>22</sup>, dejó entrever que los uniformados que habían llegado con Palacios, seguían en la cúpula de la Policía porteña.

Además, se pueden encontrar otras falencias a la hora de la aplicación de la ley 2894 de la CABA. Sobre participación ciudadana muy poco se ha dicho, pero llama aún más la atención el veto parcial del Jefe de Gobierno a la Ley de Foros de Seguridad Pública - FOSEP- (3267)<sup>23</sup> de dos artículos fundamentales de la ley como son, la participación comunitaria en la elaboración, diseño, evaluación y seguimiento de las políticas públicas de seguridad (artículo 3) y la Participación de la ciudadanía en el diseño y elaboración del Plan General de Seguridad Pública (artículo 7 inciso a).

---

“limpiavidrios” que trabajan en la Ciudad, sin tener las herramientas necesarias para diferenciar entre quienes ejercen la actividad por necesidad y quienes como un ilícito.

<sup>20</sup> Véase el anexo, en el cual se señalan los principales argumentos que hacen a la seguridad pública en la Ciudad.

<sup>21</sup> Burzaco se ha especializado en temas de seguridad, ha publicado algunos libros sobre la materia e incluso participó, como diputado nacional, de la sanción de la ley 26102 que creó la Policía de Seguridad Aeroportuaria.

<sup>22</sup> Colombo era responsable del área de comunicaciones, fue procesado acusado de proteger la prostitución en el barrio de Retiro cuando trabajaba en la Policía Federal.

<sup>23</sup> Ley que debía reglamentar lo establecido por la 2894.

Otra cuestión que se genera a partir de estos temas, es la vinculación con las Comunas. Dado que todavía no se ha aplicado la Ley de Comunas de la Ciudad (1777) no se sabe como estas van a incidir estas en el funcionamiento de la Metropolitana.<sup>24</sup> Cabe destacar que la delimitación de las comunas y el funcionamiento de sus Centros de Gestión y Participación Comunales (CGPC) ya están en marcha. Pero aún no se han elegido representantes para las juntas comunales, lo cual está previsto para el año 2011. Tanto la Policía Metropolitana como las Comunas son de vital importancia para la consolidación de la autonomía porteña, por lo cual no resulta raro destacar la demora que ambos proyectos encuentran a la hora de avanzar: La falta de efectivos y la tardanza en su capacitación es equiparable con la falta de información y de toma de decisiones en lo relativo a la puesta en marcha de las Comunas. Hasta que no se constituyan dichas Juntas y la nueva Policía no tenga una cantidad suficiente de efectivos en las calles, no se podrán evaluar con claridad los resultados de este nuevo proyecto

Continuando con las falencias del actual sistema de seguridad pública de la CABA, podemos decir que si bien la ley 2894 es la ley marco también tenemos que considerar otras normas que contribuyen al entramado creado por la primera norma y son subsidiarias de ésta. Sin embargo, en el caso de del Cuerpo de Investigaciones Judiciales – CIJ- (ley 2896), aunque todavía no se puesto en funcionamiento, éste gira en la órbita del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad y depende funcional y jerárquicamente de la Fiscalía General de la Ciudad. El CIJ ejerce la coordinación y supervisión de su actividad a través de la Secretaría General de Política Criminal y Planificación Estratégica, con lo cual su función será muy importante auxiliando al Poder Judicial en lo que hace investigación de delitos, reunir y conservar pruebas, etc.

Las leyes 2895 y 2947, que crearon el Instituto Superior de Seguridad Pública y el Estatuto de la Policía Metropolitana respectivamente, se han aplicado, pero estas recaen en la misma lógica que la ley 2894. En parte contribuyen a un mejoramiento de una seguridad más democrática desde la perspectiva formal, pero en gran medida vemos que nuestras hipótesis se confirman ya que a la hora de conformar la Policía Metropolitana, no es la letra de la ley la que determina el verdadero funcionamiento de la fuerza sino la praxis política. Esta última cuestión ha llevado a la nueva fuerza a tratar de emular esquemas que han fracasado y no han contribuido a bajar la delincuencia.

Por todo esto, consideramos que el cuerpo normativo no es suficiente para poder desarrollar una fuerza de seguridad más democrática y distinta al resto de las instituciones policiales. Atrás quedaron los arduos debates y los consensos logrados en la Legislatura porteña, ya que el Gobierno de la Ciudad – en su rol de conductor de la fuerza – ha decidido encaminar a la Metropolitana a los esquemas de la policialización de la seguridad pública, tratando de configurar lo que Saín denominó en una nota publicada en el diario Página/12 como “policarquía”.

Incluso podemos decir que los escándalos en la Policía Metropolitana, pueden resultar funcionales a la PFA la cual podría retener muchas de las cuestiones que aún no han pasado a la orbita de la Ciudad, producto de el incremento de la desconfianza de la ciudadanía y de la oposición de que la nueva fuerza es “más de lo mismo”.

---

<sup>24</sup> La mención a las Comunas es bastante escueta en la ley 2894, pero establece que las Juntas Comunales integrarán el sistema de seguridad pública de la Ciudad (artículo 9)

## Conclusiones

Desde febrero de 2010 la Policía Metropolitana ya patrulla las calles porteñas y al momento de escribir estas líneas, cuenta con unos 1000 agentes en servicio. La idea según el Ministro de Justicia y Seguridad, Guillermo Montenegro, es llegar a los 10000 o 12000 agentes. Sin embargo, luego de haber analizado los puntos fundamentales del proceso de creación de la fuerza de seguridad porteña, podemos afirmar que la misma ha surgido por cuestiones que responden más a intereses políticos que a intentos de solucionar una problemática social puntual. El desarrollo que ha tenido la fuerza hasta el momento esta marcada por esos mismos intereses. La problemática de la seguridad pública es una de las principales prioridades de la Ciudad de Buenos Aires, pero la misma es utilizada como excusa para dirimir conflictos de poder entre los diferentes niveles de gobierno, dejando de lado la toma de decisiones relativas al combate de la inseguridad propiamente dicha.

Respondiendo a lo planteado en la primera hipótesis, encontramos en el manejo de la policía un factor de suma importancia estratégica para lograr la autonomía porteña. Los intereses que el Estado nacional mantiene sobre la Capital Federal se ven amenazados ante la posibilidad de aumentar las capacidades del gobierno local. Hay que tener en cuenta que si la Ciudad posee la capacidad de control sobre las fuerzas policiales significaría que se esta acercando a un status provincial, lo cual no está bien visto por el Gobierno Nacional.

El confuso status jurídico-institucional que posee la CABA hace que no se tenga en claro que relación tiene la misma con el Gobierno nacional ni ante la comparación con las demás provincias que integran el país. ¿Es la Ciudad menos que una provincia? ¿Es más que un municipio? La capacidad que tenga el gobierno local para controlar a sus propias fuerzas policiales podría ayudar a resolver los interrogantes que han surgido a partir de la reforma constitucional de 1994.

Avanzando hacia la segunda parte del trabajo, se puede observar a través de la legislación analizada anteriormente, que existen ideas y formas para combatir el problema de la inseguridad de manera integral, abarcando una pluralidad de instituciones encargadas al mismo objetivo. En este contexto encontramos que la estructura de la Policía Metropolitana responde al modelo de la vieja policía, reafirmando lo planteado más arriba en cuanto a la escasa voluntad por parte de las autoridades políticas de involucrarse seriamente con la seguridad pública.

El Gobierno de la CABA parece no haber tenido en cuenta las recomendaciones de Saín<sup>25</sup> (2008) cuando plantea que la “policialización” de la seguridad pública es un error que se ha cometido sistemáticamente en la Argentina – y en general en toda Latinoamérica – a la hora de intentar combatir el delito. En este marco, el nombramiento de Eugenio Burzaco, un civil con capacitación en materia de seguridad pública, al frente de la Policía Metropolitana parece responder a cuestiones más bien coyunturales y no tanto a un convencimiento por parte de la gestión actual de gobierno de estructurar y diseñar una policía “nueva”, eficaz y más acorde a un modelo de seguridad democrática.

---

<sup>25</sup> Ex interventor de la Policía de Seguridad Aeroportuaria y ex viceministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

Nuestras conclusiones apuntan a pensar las cuestiones de seguridad pública desde un enfoque más amplio, abarcando diferentes puntos de vista sobre las mismas y más allá de la policía en sí misma. Si bien sostenemos que la Ciudad de Buenos Aires debería ser la encargada de gestionar sus propias políticas de seguridad pública, creemos que debería terminarse definitivamente con el *desgobierno civil*; la *desafección política de la seguridad pública*; la concepción corporativista de las fuerzas policiales, resabio de las dictaduras militares y; comenzar a comprender que la autonomización de las fuerzas policiales lleva a ejercicios discrecionales de la fuerza –trayendo como consecuencias la violencia y la corrupción, principalmente- (Ibíd.; CELS, 2010).

La creación de doctrinas y estructuras de las fuerzas policiales debería ser más acorde a lo requerido por los regímenes democráticos, apostando por una justicia más eficaz<sup>26</sup>, garantizando la libertad de las personas y los derechos humanos, y lo más importante atacar de raíz los problemas desarrollando una buena estructura de investigación criminalística para comenzar a comprender que muchas veces la inseguridad es un fenómeno mucho más profundo de lo que nos quieren hacer creer. También se hace menester el dejar de caer en clichés facilistas de “criminalizar pobreza” o de ver sólo la punta del iceberg en lo que hace a la inseguridad<sup>27</sup>, ya que éste último es un fenómeno mucho más amplio que el que nos muestran los medios amarillistas y las versiones policiales, y que muchas veces se relaciona más con deficiencias propias de las fuerzas de seguridad.<sup>28</sup>

Los funcionarios de la CABA encargados de la seguridad, y más específicamente quienes asuman en la Metropolitana, deberían tener como meta satisfacer las necesidades y los reclamos de la sociedad civil – la cual es imprescindible que tenga un rol preponderante en lo que hace a la representación ciudadana, ya sea opinando, debatiendo, aportando y controlando a la policía-, teniendo como sustento el respeto y la defensa de los derechos humanos y apostando a construir una seguridad pública más democrática, en la que todo el arco político de la Ciudad se comprometa a lograr nuevos consensos. También destacamos la necesidad de que el Defensor del Pueblo de la Ciudad tenga un rol preponderante en diseño y el control de las políticas de seguridad pública.

Cabe destacar que los problemas de inseguridad no afectan únicamente a la CABA, ya que esta forma parte, junto con el Conurbano bonaerense, del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), con lo cual el abordaje de la seguridad pública debe darse a través de una labor mancomunada con la Provincia de Buenos Aires y el Estado

---

<sup>26</sup> Para lo cual consideramos de suma importancia que el CIJ comience a funcionar cuantos antes en el ámbito de la Ciudad.

<sup>27</sup> “Para el modelo vigente, parecen ser las clases medias y altas las únicas merecedoras de protección, mientras los sectores populares quedan a merced de las redes de ilegalidad y violencia que atraviesan el panorama social de los territorios en los que habitan, redes en las que las fuerzas de seguridad representan un papel protagónico” (CELS, 2010). Incluso podemos agregar que el delito, como parte de la inseguridad, muchas veces excede la clase social y se vincula a cuestiones como corrupción, asociaciones ilícitas, etc. Muchas de estas cuestiones o bien no son atacadas por connivencia o participación de las fuerzas policiales con autores de los ilícitos, o bien porque quienes participan tienen poder suficiente como para operar con absoluta tranquilidad (Saín, 2008).

<sup>28</sup> En gran medida adherimos a los lineamientos planteados por “Acuerdo para la Seguridad Democrática” (2009) presentado por el CELS el 29 de diciembre de 2009 en el Congreso de la Nación, como una alternativa progresista y democrática para encarar la seguridad pública –nos llama la atención que ni siquiera un dirigente del mismo partido que el Gobierno de la Ciudad, PRO, haya adherido al acuerdo al momento de escribir estas líneas -.

nacional. No es casual el abordaje que proponemos, dado que estamos hablando del conglomerado urbano más importante del país, por lo cual los problemas son compartidos y exceden los límites geográficos de una y otra entidad.<sup>29</sup>

Si bien los argumentos planteados en el párrafo anterior nos llevarían a otras cuestiones que excederían los planteos de esta investigación, ello no quiebra la profunda convicción de que los problemas de la Ciudad, son también los del Conurbano y viceversa, por lo que la coordinación entre distintas subunidades federales es fundamental para la coordinación de políticas públicas mancomunadas en materia de seguridad pública. Sin embargo, ello no quita que estas cuestiones sean abordadas en investigaciones futuras.

---

<sup>29</sup> Compartimos las consideraciones del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) sobre la seguridad pública en la CABA publicado en 2009, en el que se advierte sobre la poca voluntad de integración entre las distintas jurisdicciones hasta el momento.

## **Anexo: conceptos destacados de la “Ley de Seguridad Pública” (2894)**

- Los artículos 2, 4 y 5 que definen que se entiende por “seguridad pública”:
  - Artículo 2 “(...) *se define como seguridad pública la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas 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 establecen la Constitución Nacional y la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires*”;
  - Artículo 4 “*La seguridad pública implica la acción coordinada y la interacción permanente entre las personas y las instituciones del sistema democrático, representativo y republicano, particularmente, los organismos componentes del sistema institucional de seguridad pública*”;
  - Artículo 5 “*La seguridad pública es deber propio e irrenunciable del Estado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que debe arbitrar los medios para salvaguardar la libertad, la integridad y derechos de las personas, así como preservar el orden público, implementando políticas públicas tendientes a asegurar la convivencia y fortalecer la cohesión social, dentro del estado de derecho, posibilitando el goce y pleno ejercicio, por parte de las personas, de las libertades, derechos y garantías constitucionalmente consagrados*”.
  
- La definición de la Policía Metropolitana como una institución civil armada y jerarquizada profesionalmente (artículo 19).
  
- Se contempla la igualdad de género para el acceso a los distintos escalafones de la fuerza (artículo 50).
  
- La creación de un órgano de auditoría especial y externo para la Metropolitana (artículo 54).
  
- Se contempla la participación ciudadana para seguir el accionar de la policía (artículo 55) y la creación de Foros de Seguridad Pública como ámbitos de participación entre las autoridades y la sociedad civil (artículo 17).
  
- La fuerza depende del Ministro de Justicia y Seguridad de la Ciudad y en última instancia en el Jefe de Gobierno será el encargado de la coordinación político-institucional del sistema de seguridad pública (artículos 6 y 20).

## **Referencias normativas**

### ***Normas nacionales***

- Constitución de la Nación Argentina, Santa Fe, Paraná, 1994.
- Ley de Seguridad Interior (24059).
- Ley que garantiza los intereses del Estado nacional en la Ciudad de Buenos Aires – “Ley Cafiero”- (24588) con modificaciones.
- Ley de convocatoria a los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires, a la elección de un Jefe y Vice-Jefe de Gobierno y sesenta representantes que dictarán el Estatuto Organizativo de sus instituciones –“Ley Snopek”- (24620).
- Ley de Seguridad Aeroportuaria (26102).

### ***Normas de la CABA***

- Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, 1996.
- Ley de Comunas de la Ciudad (1777).
- Ley de Seguridad Pública (2894).
- Instituto Superior de Seguridad Pública (ley 2895).
- Creación del Cuerpo de Investigaciones Judiciales (CIJ) en el ámbito del Ministerio Público Fiscal (ley 2896).
- Estatuto del personal de la Policía Metropolitana (ley 2947).
- Ley Orgánica de Comunas (1777).
- Ley de Foros de Seguridad Pública -FOSEP- (3267).
- Decreto N° 005/010, veto de la ley 3267.

## **Bibliografía**

- AMAYA, Sol (2009). “Cómo actuará la Policía Metropolitana” en La Nación, Información general, 21 de diciembre.
- ANDERSEN, Martín (2002). “*La policía. Pasado, presente y propuestas para el futuro*”. E. Sudamericana, Buenos Aires.
- BARBANO, Rolando (2007). “Los porteños se sienten inseguros y critican el trabajo de la Policía” en Clarín, 11 de agosto
- BIDART CAMPOS, Germán J. (2001). “*Manual de la Constitución Reformada. Tomo I*”, Ediar, Buenos Aires.
- BULCOURF, Pablo A. (2000). “La problemática de la seguridad pública en los grandes conglomerados urbanos” Revista de ciencias sociales. Universidad Nacional de Quilmes. N°11.
- BOVA, Sergio (2005 [1976]). “Policía”, en *Diccionario de Política*, Bobbio, Norberto et ál., Siglo XXI editores, México.
- CEIRANO, Virginia; SARMIENTO, Julio y SEGURA, Ramiro (2009). “La participación comunitaria en políticas de prevención al delito. El caso de los foros vecinales de seguridad en la provincia de Buenos Aires”. Trabajo presentado al X Congreso Nacional de Sociología Jurídica, Córdoba, Noviembre.
- CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES -CELS- (2004). “Más derechos, más seguridad: políticas públicas y seguridad en una sociedad democrática” en [http://www.cels.org.ar/common/documentos/mas\\_derechos\\_mas\\_seguridad\\_completo.pdf](http://www.cels.org.ar/common/documentos/mas_derechos_mas_seguridad_completo.pdf).
- CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES –CELS (2009a). “Consideraciones del CELS al proyecto de ley sobre seguridad pública de la Ciudad de Buenos Aires”, en [http://www.cels.org.ar/common/documentos/policia\\_caba.pdf](http://www.cels.org.ar/common/documentos/policia_caba.pdf)
- CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES -CELS- (2009b). “Acuerdo para la seguridad democrática”, en [http://www.cels.org.ar/common/documentos/acuerdo\\_para\\_la\\_seguridad\\_democratica.pdf](http://www.cels.org.ar/common/documentos/acuerdo_para_la_seguridad_democratica.pdf)
- CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES -CELS- (2010). “Derechos Humanos en Argentina. Informe 2010”, Siglo XXI editores, Buenos Aires.
- CIAFARDINI, Mariano (2006). “Delito urbano en la Argentina”, 1era ed., Ariel, Buenos Aires.
- FIDANZA, Andrés (2009). “Macri renuncia ahora a competir con la Policía Federal” en Diario Crítica de la Argentina, El País, 21 de noviembre.
- FOUCAULT, Michel (2006). “*Vigilar y castigar: Nacimiento de la prisión*”, 1era ed., Siglo XXI editores, Buenos Aires.
- GALLO, Adriana (2008). “El discurso político de la centroderecha argentina o la anulación de la alteridad izquierda-derecha”, en Revista SAAP. Vol. 3, N° 2, junio.
- HERNÁNDEZ, Antonio M. (2007). “La ciudad de Buenos Aires y su plena autonomía” en La Nación, Opinión, 25 de mayo.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INDEC). “Tasa de delincuencia y hechos delictivos registrados por policía, gendarmería y

- prefectura, por provincia, según tipo de delito. Total del país. Años 2006 y 2007”, en [http://www.indec.gov.ar/principal.asp?id\\_tema=358](http://www.indec.gov.ar/principal.asp?id_tema=358)
- KESSLER, Gabriel (2009a). “*El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*”, Siglo XXI editores, Buenos Aires.
  - KESSLER, Gabriel (2009b). “Políticas de integración” en *La Nación*, Enfoques, 19 de abril.
  - OSZLAK, Oscar (1991). “Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano”. Buenos Aires: CEDES/Hvmanitas.
  - OSZLAK, Oscar (2009 [1982]). “*La Formación del Estado argentino*”. Buenos Aires: Ariel.
  - PEGORARO, Juan S. (s.a.). “Las políticas de seguridad y la participación comunitaria en el marco de la violencia social” en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/violencia/pegoraro.pdf>
  - SABSAY, Daniel Alberto y ONAINDIA, José Miguel (2009). “*La Constitución de los Argentinos, 7º edición*”, Errepar, Buenos Aires.
  - SAÍN, Marcelo Fabián (2002). “*Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*”, FCE, Buenos Aires.
  - SAÍN, Marcelo Fabián (2004). “Seguridad pública, delito y crimen organizado. Los desafíos de la modernización del sistema de seguridad policial en la región sudamericana”, Nueva Sociedad Separatas, Caracas.
  - SAÍN, Marcelo Fabián (2008). “*El Leviatán azul: policía y política en la Argentina*”, Siglo XXI editores, Buenos Aires.
  - SAÍN, Marcelo Fabián (2010). “Fracaso de la ‘policarquía’ porteña” en *Página/12*, Sociedad, 20 de abril.
  - STANLEY, Ruth (2004). “Controlando la policía: un estudio sobre accountability horizontal y societal”, en *Postdata Revista de reflexión y análisis político*. Número 10, diciembre.
  - TAGLIAFERRO, Eduardo (2007). “Vayan preparando la muzzarella” en *Página/12*, El país, 23 de agosto.
  - TISCORNIA, Sofia (2004). “Entre el imperio del ‘Estado de Policía’ y los límites del derecho, en *Nueva Sociedad*, Caracas n° 191, Mayo-Junio, p. 78-89.
  - TUDELA, Patricio (2006). “Informe “Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana – ARGENTINA”, Banco Interamericano de Desarrollo, Santiago, 28 de febrero.