

La creación y comienzo de la Policía Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Por: Mg. Diego P. Gorgal

Introducción

El 28 de octubre de 2008, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires sancionó con fuerza de ley el proyecto que había sido enviado por el Jefe de Gobierno Mauricio Macri para la creación de la Policía Metropolitana (PM) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Así, la ciudad más grande y capital federal de la Argentina decide organizar la primera fuerza policial local, y lo hace desde “cero”.

Dicha decisión, como toda decisión de política pública de tal envergadura, supuso cierta visión sobre el problema público que reclama la atención del gobierno y ponderación de las opciones disponibles para dar cuenta de dicho problema, por un lado, e implicó importantes efectos institucionales, políticos y de política de seguridad en la Ciudad de Buenos Aires, por otro. En este sentido, ¿qué supuso y qué implicó la decisión de crear la PM? ¿Era necesario crearla? ¿Había opciones sobre la mesa de decisión alternativas a “no hacer nada” o crear la PM tal como se la creó? La implementación de la decisión de crearla, ¿respetó la visión del decisor o también moldeó aquella decisión? ¿Se contemplaron los intereses y motivaciones del Gobierno nacional en el proceso de creación de la PM? Estos, y otros interrogantes, acompañaron el proceso de creación de la PM.

La aparición de una policía nueva en el ámbito del Gobierno de la Ciudad fue abrazada con cierto entusiasmo por la dirigencia política local y el vecino, pues el problema de la seguridad era percibido como uno de los prioritarios para el porteño—al punto que fue uno de los ejes de campaña del candidato Macri—y tanto el gobierno nacional como la Policía Federal acumulaban descrédito y desaprobación en el manejo del asunto. No obstante, dicho apoyo fundacional no se tradujo en un proceso de creación y puesta en funciones exento de dificultades, ni en el establecimiento de una policía alejada de las controversias, ni tampoco en un significativo control del problema de la inseguridad.

Contexto

A mediados de los años noventa se desencadenan dos procesos—uno institucional y otro social —que evolucionaron en tensión creciente desde su nacimiento y explican el contexto en el que Macri decide crear la PM.

En efecto, desde 1994 la ciudad de Buenos Aires pasó a disponer de un status jurídico-institucional especial dentro del sistema federal argentino. La Constitución Nacional reformada le otorgó existencia institucional a Buenos Aires en tanto ciudad, dotándola de un régimen de autonomía particular, distinto al reconocido a las provincias. No obstante, en tanto distrito federal, dicho régimen estaría condicionado—respecto al alcance de sus jurisdicciones y competencias—por el Congreso Nacional, que fijó mediante ley los contenidos reales de aquella autonomía.

Así, la ley 24.588 (conocida como “ley Cafiero”) sancionada el 8 de noviembre de 1995 determinó que, a los efectos de garantizar los intereses del Estado nacional en la CABA mientras esta sea capital de la República, la Policía Federal Argentina (PFA) continuaría cumpliendo funciones de policía de seguridad y auxiliar de la justicia en el ámbito de la CABA, dependiendo orgánica y funcionalmente del Poder Ejecutivo Nacional. Más aún, estableció que el Gobierno de la CABA (GCBA) no podría crear organismos de seguridad sin autorización del Congreso de la Nación.

Asimismo, en materia penal, la misma ley establecía que la justicia nacional ordinaria de la CABA continuaría a cargo del Poder Judicial de la Nación, limitando las facultades jurisdiccionales del GCBA a las materias de vecindad, contravencional y de faltas, contencioso-administrativa y tributaria locales.

Como excepciones a esta situación, desde el 2001 el Gobierno nacional fue transfiriendo a través de distintos convenios la facultad de perseguir y juzgar penalmente ciertos delitos desde la Justicia Nacional al Poder Judicial de la CABA (ver Anexo I.1).

De tal forma, la dirigencia nacional interpretaba restrictivamente el status autonómico que el convencional constituyente le otorgó a la CABA, insertando al GCBA en un esquema institucional excluyente de las facultades referidas a la política de seguridad y criminal, y—más aún—haciendo depender la aplicación de las normas locales a la colaboración de organismos nacionales, como son la PFA y la Prefectura Naval Argentina (PNA). Bajo este esquema, el GCBA no tenía las competencias y capacidades para diseñar e implementar una política de seguridad y una criminal en la CABA.

Paralelamente, dicho esquema institucional comenzó a generar tensiones crecientes con la evolución social del problema de la seguridad. Desde aproximadamente el año 1995 la seguridad comienza a ser una preocupación prioritaria de los porteños, que se traduce en una demanda cada vez más intensa hacia las autoridades nacionales, primero, y hacia las porteñas, luego. Con posterioridad a la crisis del 2001, no hubo campaña política para cargos electivos nacionales y/o porteños—sean ejecutivos o legislativos—en donde el problema de la inseguridad no constituyese un asunto principal de la agenda. Dentro de la dirigencia política local, todos los sectores relevantes apoyaban la idea de una ampliación de la autonomía de la CABA a los efectos de ejercer plenamente las facultades en materia de seguridad. El asunto se convirtió desde fines de los noventa en un verdadero tema de Estado a nivel local.

En este sentido, la campaña para la elección del 2007 de Jefe de Gobierno de la CABA no fue la excepción. Los tres principales candidatos—Mauricio Macri (PRO), Jorge Telerman (Más Buenos Aires) y Daniel Filmus (FpV)—le dieron un espacio importante a la propuesta de seguridad dentro de su plataforma electoral. El oficialismo local, Telerman, había convocado a un plebiscito a realizarse en la segunda vuelta de la elección de Jefe de Gobierno a los efectos de habilitar a la ciudadanía a que se pronuncie respecto a crear una policía con competencia local a cargo del GCBA. La racionalidad del plebiscito era presionar al Congreso de la Nación para realizar las reformas legales pertinentes que habiliten tal iniciativa. El representante del oficialismo nacional, Filmus, era mucho más cauto en sus propuestas dado que no podía contradecir la política oficial en la materia que apoyaba el *status quo* restrictivo en esta materia. No obstante, tenía la necesidad de adherir discursivamente a la idea de una reforma legal que habilitase al GCBA a contar con una fuerza propia. Por último, sacando ventaja del hecho de ser el único candidato que no era oficialista, Macri hizo de la seguridad uno de los ejes centrales de su plataforma electoral y anunció propuestas más radicales al respecto.

A pesar de este esquema institucional restrictivo en materia de política de seguridad y criminal, la demanda de seguridad del vecino se dirigía al “Estado” o la “política”, sin detenerse en cuestiones de jurisdicción y competencia. Entonces, la seguridad—en tanto problema público relevante—era unos de los factores con arreglo a los cuales se enjuiciaba a los liderazgos políticos, las gestiones de gobierno y hasta a la misma actividad política. En este contexto, Mauricio Macri es electo Jefe de Gobierno el 24 de junio de 2007 con el 60% de los votos.

El problema de la seguridad en la CABA

Como se observara, desde mediados de los noventa la seguridad de los porteños se venía deteriorando, tanto en términos objetivos (delito, violencia, desorden) como subjetivos (temor y preocupación).¹ En este periodo, en el plano objetivo: i) la convivencia en el espacio público y la seguridad física en espacios de concurrencia pública (ej. discos) retrocedió significativamente; ii) el delito común aumentó, y los niveles de violencia crecieron significativamente; iii) el delito organizado (mafias y narcotráfico) se expandió como nunca en la historia reciente de la ciudad.

Todos estos fenómenos hicieron que la calidad de vida de los porteños se viera deteriorada, lo cual explica—en el plano subjetivo del problema—la preocupación de ellos por el problema de la inseguridad y los niveles de temor al delito que afectaban a una porción significativa de la población. En el 2007, para el 80% de los habitantes la inseguridad es un problema central en la CABA, 7 de cada diez personas creía vivir en un barrio inseguro, y para 4 de cada diez personas la situación de inseguridad en el barrio había empeorado en el transcurso del último año (Ministerio de Gobierno y Universidad de San Andrés, 2007).

¹ Se entiendo por “(in)seguridad objetiva” al conjunto de hechos, conductas y situaciones que ponen en riesgo la vida, libertad y/o patrimonio de las personas y afectan el orden público, al tiempo que “(in)seguridad subjetiva” refiere al conjunto de preocupaciones, percepciones y emociones que las personas desarrollan al respecto. Se considera que estos son planos complementarios del problema de la seguridad.

Las contravenciones y faltas

La primera fuente de deterioro de la seguridad de los porteños fueron todos aquellos fenómenos que afectan el orden y la convivencia en el espacio público, por un lado, y la seguridad física de las personas que concurren a establecimientos comerciales o eventos públicos, por otro. Esta fuente de deterioro de la seguridad cae bajo la regulación contravencional y de faltas.

A pesar que parecieran temas menores, la complejidad y escala de la CABA hacían que esta categoría de asuntos tengan un fuerte impacto en la seguridad, tanto objetiva como subjetiva, de la población, con el potencial de convertirse en problemas públicos de singular valor político.

Por caso, “Cromagnon”² fue principalmente un problema contravencional y de faltas, que generó en el 2004 una cifra de muertos superior a los homicidios dolosos ocurridos en promedio en la CABA anualmente. Más aún, a pesar de haberse determinado en juicio el incumplimiento de deberes de tanto funcionarios municipales como policiales (federales), y dado el esquema institucional en materia de seguridad que le otorgaba la responsabilidad jurídica por la seguridad al gobierno nacional, la única sanción política cayó sobre entonces Jefe de Gobierno Aníbal Ibarra, quien fuera destituido por juicio político.

En idéntico sentido se encuadra la muerte de abuelos por un incendio en un geriátrico que funcionaba con fallas en las medidas de habilitación y seguridad o la situación de los talleres clandestinos, temas sobre los cuales el GCBA tenía la responsabilidad institucional (regularlos y habilitarlos) y política, pero sobre los que carece de capacidades propias para hacer cumplir la ley, dependiendo de la buena voluntad y pericia de organismos del Gobierno nacional, como la PFA y la Prefectura Naval Argentina (PNA). En una ciudad con la complejidad y escala de Buenos Aires, los temas contravencionales y de faltas comprenden temas con un gran riesgo potencial sobre la integridad física de los porteños y con potencial de efectos políticos, por lo que forman parte de la agenda de seguridad y tienen

El delito común

Una segunda fuente de deterioro en la seguridad de los porteños estuvo dada por los delitos y las violencias.

Comparado con los primeros años de la década del noventa, hacia el 2007 la CABA tenía el doble de tasa de homicidios (Gráfico no. 1), lo que significó que en ese año se produjeran 110 homicidios dolosos en la ciudad. Esta violencia mostraba un claro patrón geográfico—afectaba desproporcionadamente al Sur de la ciudad (Mapa no. 1 y no. 2 y Gráfico no 2)—socioeconómico—afectaba desproporcionalmente a la población que vive en villas (Gráfico no. 3), fundamentalmente las villas 31 y 31 bis, 1-11-14, y la

² La tragedia de Cromañón fue un incidente con víctimas múltiples producido por un incendio ocurrido en la noche del 30 de diciembre de 2004 en “República Cromañón”, establecimiento para eventos masivos ubicado en el barrio de Once de la CABA. Dicho incendio provocó una de las mayores tragedias no naturales en Argentina, dejando un saldo de 194 muertos y al menos 1432 heridos, con significativas repercusiones en el ámbito político-institucional. En este último sentido, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires inició un juicio político para destituir al entonces Jefe de Gobierno Aníbal Ibarra por considerarlo responsable político de la tragedia. El enjuiciamiento terminó con su destitución, y fue reemplazado por el Vicejefe de Gobierno, Jorge Telerman.

21-24—y biológico—afectaba desproporcionalmente a los hombres (87% de las víctimas), jóvenes (62% tiene menos de 35 años). Asimismo, el principal motivo del homicidio ha sido la discusión, riña, y/o venganza (Cuadro no. 1).

Idéntico sentido adquirió el delito en general, que—dependiendo los años de comparación—aproximadamente quintuplicó su nivel desde comienzos de los noventa hasta el 2007. La tasa general de delitos experimentó un crecimiento muy fuerte en la segunda mitad de los noventa y alcanza un pico con la crisis del 2001/2002 (Gráfico nro. 4). Como sucede con toda crisis, aquella marcó un nuevo piso en los niveles de criminalidad de la CABA.

Cuando se descompone la evolución del delito según sea contra la propiedad o contra las personas, ambos presentan la misma magnitud de crecimiento—aproximadamente un 500% entre 1991 y 2008—pero el delito contra la propiedad, específicamente el robo, es el que mayormente produce el problema objetivo de seguridad de la CBA (Cuadro no. 2). Este delito—al igual que el homicidio—presenta patrones específicos de distribución geográfica según la modalidad que se presente (Mapas no. 3 al 6).

Otra forma de medir la magnitud del problema del delito es relevando el porcentaje de población victimizada a lo largo de un año. En este sentido, en el 2007 el índice general de victimización para la CABA fue del 24,6%, es decir, uno de cada cuatro personas había sido víctima de un delito en el año anterior. De ellas, 4 de cada 5 manifestaron que el delito que sufrieron fue serio o muy serio (Ministerio de Gobierno y Universidad de San Andrés, 2007).

Considerando la distribución geográfica de la victimización, las Comunas que presentaban mayor incidencia delictiva son la 4 y 8—zona sur—mientras que las de menor incidencia son las Comunas 2 y 14—zona norte (Gráfico no. 6).

El delito organizado

Finalmente, las fuentes de deterioro de la seguridad comprenden también a las distintas modalidades de delito organizado que operan en la CABA y crecieron durante la pasada década.

Estas modalidades abarcan dos grandes categorías: i) las “tradicionales”—que normalmente requirieron un modus vivendi con las autoridades policiales, judiciales y/o políticas—son: usurpaciones, juego clandestino, “saladitas”³ y venta ilegal en la vía pública, “barra-bravas”, cuida-coches, y talleres textiles clandestinos; ii) el narcotráfico—en algunos casos con conexiones internacionales—relativamente independiente de las conexiones policiales y políticas que tienen las formas tradicionales, y con un poder de daño proporcional al dinero que maneja (Fleitas, 2013).

Las usurpaciones crecieron un 93% entre el 2008 y el 2013. En este año se produjeron 1.145 denuncias de usurpaciones en toda la CBA, contra 593 denunciadas en el 2008. Si bien un porcentaje de estas usurpaciones corresponden a situaciones que deben ser encuadradas socialmente, se puede presumir que el grueso de ellas son provocadas y manejadas organizadamente, e involucran a un conjunto de personas con

³ Dícese de las ferias más o menos informales de venta de ropa adulterada o en violación a la ley de marcas.

distintos roles. Hay quienes realizan inteligencia para detectar propiedades convenientes para ser intrusadas; hay grupos de choque para irrumpir en los inmuebles; hay mujeres y niños que las ocupan, al menos en un periodo, de modo de disuadir el desalojo por la fuerza; hay un administrador de la casa tomada, que suele cobrar alquileres a sus ocupantes; hay negociadores que buscan un beneficio económico para liberar el inmueble; se han detectado estrategias de “fórum shopping” con las causas iniciadas, de modo de que caigan en juzgados amigables. En concreto, la usurpación se había convertido en un negocio rentable para ciertas organizaciones con conexiones políticas. Asimismo, se han detectado casos en los que las casas usurpadas se convertían en bocas de expendio de drogas, prostitución, y otros tipos de delitos.

El juego clandestino es un delito contravencional (art. 116), que contempla penas de 15 a 45 días de arresto, pero que mueve millones de pesos en la CBA. En un caso de 2006, un “empresario” del juego movía \$36 millones al año. Dado que es un delito “sin víctima” y mueve importantes sumas de dinero, funciona con la protección/asociación de las autoridades policiales y/o políticas.

Las barra-bravas han dejado de ser parte del “folklore” del futbol para convertirse en un grupo organizado para explotar distintos negocios informales (trapitos, puestos de comida, seguridad en recitales, reventa d entradas, etc) / ilegales (droga), mediante el uso de la violencia y aprovechando la agenda de conexiones políticas y policiales de la que disponen.

En la CABA se han establecido redes de organización y explotación de “cuidacoches”, que llegan a mover millones de pesos. Particularmente, las zonas de canchas y los polos gastronómicos son los territorios donde operan estas redes, de allí el involucramiento de los “barra-bravas” en estos negocios. Para el caso de los eventos masivos en canchas, el negocio generaría alrededor de \$1 millón por evento. Es decir, hoy día no es una actividad marginal que involucra a los sectores excluidos sino una modalidad organizada de significativo poder económico.

Por otro lado, el problema de la drogas en la CABA es significativamente grave. Según datos oficiales (SEDRONAR, 2008), la proporción de personas que consumen alguna sustancia ilegal en la ciudad es superior al del promedio del total del país. Esto implica que las organizaciones que trafican drogas obtienen más recursos y detentan, por tanto, mayor capacidad de corromper, que las que operan en otras regiones de la Argentina.

El problema de la seguridad en su contexto

Así entonces, tras la victoria de junio de 2007, el electo Jefe de Gobierno Macri se enfrentaba a un contexto caracterizado por los siguientes factores:

- i. El delito y la violencia venían creciendo sin pausa en la CABA, al punto de afectar a uno de cada cuatro porteños en el 2007;
- ii. Distintas modalidades de criminalidad organizada habían adquirido una dimensión preocupante;
- iii. El desorden urbano y la falta de respeto por normas básicas de convivencia eyectaron de su cargo—caso “Cromagnon” mediante—al Jefe de Gobierno que había derrotado a Macri en la elección anterior, Aníbal Ibarra;

iv. Todo ello justificaba que para el 80% de los porteños la inseguridad es un problema central, el 70% creía vivir en un barrio inseguro, y para el 40% la situación de inseguridad en el barrio había empeorado en el transcurso del último año;

v. El esquema institucional de seguridad desconocía competencia alguna en la materia al GCBA, lo que obligaba a este a depender de las fuerzas públicas federales—PFA y PNA—en todas las materias, inclusive para hacer cumplir las leyes locales como las faltas y contravenciones;

Frente al problema objetivo y subjetivo descrito, y considerando que Macri era el único no oficialista en la carrera electoral, la selección del asunto de la seguridad como un eje central de la campaña resultaba algo natural. No debía explicar ni justificar nada en materia de seguridad—como lo tenía que hacer el candidato por el FpV, Daniel Filmus—ni estaba atado a restricciones y condicionantes políticos—como lo estaba el Jefe de Gobierno en ejercicio, Jorge Telerman. Tan sólo debía seleccionar el asunto como uno de los temas a través de los cuales le iba a hablar a su electorado, y proponer una política disruptiva del *status quo*. Eso hizo.

Entonces, cumplir con las promesas hechas al electorado que lo consagró como Jefe de Gobierno requería una reforma del esquema institucional de seguridad en el que se insertaba el GCBA. Por ello, ¿debía cumplir con esas promesas, o convenía escudarse en que los cambios dependían del Congreso nacional para no innovar hasta tanto este se expida? ¿Si quería cumplir con las promesas de campaña—porque en eso consistía el cambio con la política tradicional—qué opciones de política pública tenía disponibles? ¿Qué aspecto del problema de seguridad de la CABA pretendía resolver cada una de dichas opciones, y qué efectos implicaban cada una? Estos interrogantes flotaban en el entorno de Macri al momento de forjar la decisión de crear la PM.

Opciones y decisión

Las decisiones de políticas públicas se moldean por distintas fuentes. El entendimiento que tiene el decisor sobre el problema que motiva la política, así como la visión que tiene de su solución son dos de las fuentes que aparecen en la superficie de la toma de decisiones. Pero también las opciones disponibles en un momento determinado condicionan a la decisión. Por tal motivo, ¿cuáles eran las opciones alternativas de política que disponía Macri para cumplir con la promesa de campaña? ¿Qué implicaban cada una de ella?

El Jefe de Gobierno electo, Mauricio Macri, quería cumplir con el electorado porteño sus promesas en materia de seguridad, como una forma de romper con la práctica de la política tradicional—grupo del cual él quería explícitamente diferenciarse—de manifestar públicamente una cosa, y hacer otra.

Ello significaba llevar adelante una política disruptiva del *status quo* político-institucional en materia de los alcances de la autonomía del GCBA, en general, y del esquema institucional que se desprendía en relación a la seguridad, en particular. Distintas opciones existían para producir el mentado cambio.

La opción de máxima—desde el punto de vista técnico y político—la representaba la modificación de la ley “Cafiero” a los efectos de habilitar al GCBA a

contar con las facultades de desarrollar e implementar por sus propios medios una política de seguridad y criminal que diera cuenta de la demanda de los vecinos en la materia. Esto implicaba generar una operación política de escala sobre el Gobierno nacional, primero, y el Congreso de la Nación, luego, de modo de lograr las modificaciones legales y los acuerdos fiscales que permitiesen la transferencia de una porción significativa de la PFA, de la justicia nacional ordinaria y de las unidades penitenciarias emplazadas en la CABA (o un acuerdo por usar plazas penitenciarias en unidades federales, como tienen algunas provincias).

Un escenario como el descrito le permitiría al GCBA contar con todos los elementos para diseñar e implementar una política integral de seguridad en la CABA, consistente con la naturaleza y escala del problema descrito *ut supra*. Sin embargo, toda transferencia de funciones y capacidades en un sistema federal es una transferencia de poder, que—por tanto—no se encuentra ajena a las consideraciones de política coyuntural. En este sentido, los intereses del Gobierno nacional y el esquema de gobernabilidad de la Argentina post crisis del 2001 colocaban en el centro de la escena el control de la “calle.” Producir un traspaso de estas características significaba una concesión significativa de poder del Gobierno nacional al GCBA, que no se hizo siquiera cuando ambos eran aliados o del mismo signo político.

Por otra parte, este escenario requiere de una maduración de la dirigencia política que permita contemplar los acuerdos necesarios para que el Gobierno nacional no sea “huésped” del GCBA, como sucedía previo a la ley de federalización de Buenos Aires. Sucede que Buenos Aires es ciudad—y como tal, es de sus vecinos—pero también es distrito federal—y como tal, es de los argentinos. Por ello, esta situación requiere de arreglos y convenciones entre los gobiernos nacionales y porteños que contemple la mentada dualidad de Buenos Aires.

Enterados de estas complejidades, las administraciones porteñas—en acuerdo tácito con los gobiernos nacionales de cada etapa—reclamaban públicamente la autonomía plena de la CABA, con la consiguiente transferencia de la policía y la administración de justicia, pero sabiendo que la probabilidad de ocurrencia de dicho escenario tendía a cero. Con el reclamo, se cumplía “formalmente” con la demanda del vecino, al tiempo que se excusaba ante él de satisfacerla debido a la carencia de competencia para hacerlo.

Una opción ubicada un escalón debajo de la anterior era producir la transferencia de la estructura de la PFA que prestaba servicios en la CABA, pero sin avanzar—al menos de momento—en la transferencia de la administración de justicia. Esta opción supone una visión más limitada del problema, pues asume que la prevención y represión del delito que realizar la fuerza pública es el recurso principal para responder al problema de la seguridad.

Luego de ganar la elección, esta fue la opción primera de Macri. Bajo la convicción que su importante caudal electoral—obtuvo el 60% de los votos en la segunda vuelta—era suficiente para hacer entrar en razones al Presidente Néstor Kirchner, en su primera reunión oficial con él luego del triunfo, planteó la demanda que reforma de la ley “Cafiero” y traspaso de parte de la PFA al GCBA. Macri había previamente rechazado la idea de Telerman de llamar a un plebiscito para darle impulso

político a la creación de una policía propia, en la convicción que el resultado electoral obligaría a las autoridades nacionales a allanarse a su propuesta de transferencia.

Por último, la opción de mínima consistía en—previa modificación del último párrafo del artículo 7° de la ley “Cafiero”, donde se determina que la CABA “...No podrá crear organismos de seguridad sin autorización del Congreso de la Nación”—crear un cuerpo policial local con jurisdicción y competencia limitada al que ya tenía el GCBA, es decir, contravencional y de faltas, y delitos transferidos. Esta era la propuesta que había presentado en su plataforma electoral el Jefe de Gobierno en ejercicio, Telerman.

En opinión de su grupo de gobierno, dicha opción contenía importantes ventajas, aunque también carencias, según marcaban los partidarios de Macri. Por el lado de las primeras, requería una modificación más acotada de la ley “Cafiero” y no demandaba de un traspaso de parte de la PFA al GCBA. Esto significaba que no dañaba la capacidad del Gobierno nacional de tener capacidad propia de “controlar la calle,” requisito fundamental de gobernabilidad. Asimismo, permitía el diseño e implementación de una política integral dentro de las competencias locales, pues la CABA ya contaba con una administración de justicia propia. Finalmente, dotaba al GCBA con la capacidad propia de hacer cumplir las leyes locales—contravencionales y de faltas—que, aunque parecieran de un rango menor dentro del problema de la seguridad, habían generado la destitución del anterior Jefe de Gobierno debido a la tragedia de “Cromagnon.” En este sentido, la mentada propuesta permitía resolver el problema de la dualidad de Buenos Aires, ciudad y capital, atendiendo los intereses de los dos gobiernos involucrados.

Sin embargo, los dirigentes del Pro apuntaban a que la propuesta de una policía propia pero acotada a la competencia local—faltas, contravenciones, y delitos transferidos (correccionales)—tenía “sabor a poco,” considerando la escala y complejidad del problema de la seguridad de la CABA. De hecho, el mismo Macri la había descartado calificándola de ser una “policía minimalista.” Más allá de las virtudes técnicas de la propuesta, no parecía responder totalmente a la demanda pública por la seguridad.

Dadas estas tres opciones, y considerando la primera selección de Macri, restaba ver el movimiento del Gobierno nacional frente a la presión del electo Jefe de Gobierno. El Presidente Kirchner podía rechazar dicho requerimiento, y mantener la postura que habían sostenido los anteriores presidentes respecto a no modificar la ley “Cafiero.” Sin embargo, esta opción tenía el riesgo de victimizar a Macri desde el comienzo, por un lado, y enemistar a Kirchner con la clase media porteña que aún retenía como electorado a través de la idea de “transversalidad.”⁴ Alternativamente, podía rendirse a los pedidos de Macri, y transferirle las facultades de seguridad al GCBA. Esta opción significaba desentenderse de un problema cada vez más demandante de la seguridad, por un lado, pero también implicaba dar una muestra de debilidad en un momento histórico en el que el eje estuvo puesto en reconstruir la autoridad presidencial luego de la crisis del 2001. Es menester considerar que parte de la gobernabilidad de la Argentina post 2001 se construyó sobre la preeminencia del Presidente sobre los gobernadores, ejercida a través de las relaciones fiscales Nación-

⁴ Debe recordarse que el oficialismo nacional postuló la fórmula “Cristina Fernández de Kirchner – Julio Cobos” para la elección presidencial realizada en Octubre de 2007, la cual ganó con la idea de la normalización institucional de la Argentina.

provincias. Por ejemplo, la forma de ejercer la preeminencia sobre la (potencialmente desestabilizante) provincia de Buenos Aires fue a través de la dependencia fiscal de esta. Sin embargo, el GCBA no tenía esa vulnerabilidad para ser explotada. De allí que el recurso para asegurar la preeminencia de la autoridad presidencial no eran las transferencias fiscales sino el “control de la calle.” Por ello, ceder a la demanda de Macri era una opción que excedía la agenda de seguridad.

Finalmente, el Presidente Kirchner optó por un camino distinto a las dos alternativas mencionadas y pergeñó un escenario en donde el GCBA, si seguía su propuesta, terminase tan o más dependiente del Gobierno nacional como antes. Dicho escenario consistía en transferirle al GCBA la competencia en materia de seguridad, pero sin habilitar el traspaso de la estructura de la PFA necesaria para cumplir con la prestación del servicio de seguridad. En otras palabras, se le sacaba al GCBA la prohibición de crear una fuerza policial propia, de modo que el Jefe de Gobierno electo pudiera cumplir con las promesas de campaña, o—en su defecto—no tuviera excusas para no cumplirlas.

Adicionalmente, había en la propuesta una letra chica que pasó totalmente desapercibida por el equipo de Macri y que terminaría siendo tremendamente gravitante en el proceso de implementación de la nueva fuerza policial porteña. La propuesta de Kirchner sólo reservaba para el Estado nacional para competencia de seguridad en materia federal, transfiriendo entonces el resto de las competencias al GCBA. A diferencia de la propuesta de Telerman de creación de una nueva policía—que circunscribía la competencia de ella a las faltas, contravenciones, y delitos transferidos—la iniciativa de Kirchner, aceptada por Macri, implicaba que el GCBA tenía competencia sobre todo delito, salvo el federal, para lo cual necesitaría de una fuerza propia o de la colaboración de la PFA mientras durara el proceso de creación de dicha fuerza.

Así, el 22 de agosto de dicho año se sancionó una reforma de la ley “Cafiero” a través de la Ley 26.288 que habilitó a la CABA a tener una policía de seguridad propia para todos los asuntos no federales, substituyendo el artículo 7° de aquella ley por el siguiente:

“El Gobierno Nacional ejercerá en la Ciudad de Buenos Aires, mientras sea Capital de la República, sus funciones y facultades en materia de seguridad con la extensión necesaria para asegurar la efectiva vigencia de las normas federales. El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ejercerá las funciones y facultades de seguridad en todas las materias no federales. El Gobierno Nacional las seguirá ejerciendo hasta tanto aquel ejercicio sea efectivamente asumido por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. La Ciudad de Buenos Aires podrá integrar el Consejo de Seguridad Interior.”

Como se comprobó a la postre, dicha cláusula fue la que le permitió al Gobierno nacional convertirse en un factor determinante en el proceso de implementación de la PM, afectando el modelo de organización y funcionamiento de dicha fuerza a pesar su extraña jurisdicción. Al asumir jurídicamente la responsabilidad de todos los delitos (salvo los de competencia federal), en todo el territorio de la CABA, el GCBA no tendría otro argumento para oponerse a asumir la responsabilidad del servicio de seguridad para determinados delitos y/o zonas de la ciudad más que la (falta de) capacidad

operativa. Dado el carácter confrontativo que tenía el Gobierno nacional, en particular con la figura de Macri, ¿se podía confiar en la buena voluntad y el sentido común de aquel? ¿Era razonable pensar que el GCBA iba a diseñar el plan de desarrollo de la PM, y el Gobierno nacional se iba a plegar mansamente a él? Como se verá en la sección siguiente, el proceso de implementación respondió dicho interrogante.

Para que eso ocurriese, se necesitaba refrendarlo en el nivel local. Dada la reforma a la ley “Cafiero”, y considerando el contexto político descripto, el Jefe de Gobierno Macri decidió proponer la creación de una fuerza policial propia—la PM—que coexistiría con la PFA en el territorio de la CABA hasta tanto adquiriera la escala necesaria para reemplazarla.

En esta inteligencia, el 28 de octubre de 2008, la Legislatura de la CABA sancionó la ley 2.894 de Seguridad Pública, la cual sentó las bases jurídicas e institucionales del Sistema de Seguridad Pública y dio creación formal a la PM.

En el Título II, capítulo I de dicha ley se definió a la PM como la fuerza pública de Estado en el ámbito de la CABA, con jurisdicción dentro de los límites territoriales determinados por el artículo 8° de la Constitución local, con excepción de los espacios sujetos a jurisdicción federal.

En su artículo 33, la ley estableció las siguientes funciones y competencias para la PM:

- a) *Brindar seguridad a personas y bienes.*
- b) *Prevenir la comisión de delitos, contravenciones y faltas.*
- c) *Hacer cesar la comisión de delitos, contravenciones y faltas, poniendo en conocimiento inmediato de los mismos a la autoridad judicial competente, debiendo actuar conforme a las disposiciones procesales vigentes en el orden nacional o local, según corresponda al hecho en el cual se haya actuado.*
- d) *Recibir denuncias y, ante el conocimiento de un hecho ilícito, actuar de acuerdo con las normas procesales vigentes.*
- e) *Conjurar e investigar los delitos, contravenciones y faltas, de jurisdicción del Poder Judicial de la Ciudad.*
- f) *Desarrollar tareas de análisis delictivo y de información.*
- g) *Mantener el orden y la seguridad pública.*
- h) *Auxiliar en materia de seguridad vial a la autoridad de control establecida en el Código de Tránsito y Transporte aprobado por la Ley Nro. 2.148.*
- i) *Implementar mecanismos de disuasión frente a hechos ilícitos o que vulneren la seguridad pública.*
- j) *Intervenir en toda campaña y plan preventivo de seguridad que implemente el Ministerio de Justicia y Seguridad, en los términos que le sea requerido.*
- k) *Colaborar con las autoridades públicas ante una situación de emergencia.*
- l) *Coordinar el esfuerzo policial con el resto de los agentes sociales que intervienen en la comunidad.*

m) Mantener una relación de cooperación con la comunidad en la labor preventiva.

n) Recoger las cosas perdidas y proceder con ellas de acuerdo a las prescripciones del Código Civil de la Nación.

o) Actuar como auxiliar de la Justicia en los casos en que expresamente se le requiera.

p) Asegurar el orden público y el normal desenvolvimiento durante la realización de actos comiciales nacionales, de la Ciudad o de las Juntas Comunes.

q) Facilitar la formación y el perfeccionamiento del personal policial mediante el intercambio de funcionarios/as o becas de estudio con el resto de las provincias y otros países.

r) Asistir a las víctimas, tomando en cuenta sus derechos e intereses.

s) Inspeccionar, cuando fuera necesario, los registros de pasajeros en hoteles y casas de hospedaje.

t) Asegurar el orden público en ocasión de los eventos deportivos o artísticos masivos.

u) Coordinar su accionar, en cuanto corresponda, con la Policía Judicial, conforme los protocolos de actuación que se establezca.

Así, se refrendaba localmente el modelo que el Presidente Kirchner había perfeñado para responder circunstancialmente a la demanda de Macri de hacerse cargo de la seguridad de los porteños, pero sin modificar los aspectos fundamentales de su esquema de gobernabilidad y competencia política. Esta dimensión de la creación de la PM resultó ser de vital importancia en el proceso de implementación.

Al mismo tiempo, esta opción de política adoptada entrañaba un riesgo significativo en el mediano plazo. En efecto, la creación y expansión de la PM se proyectaba financiar con recursos propios del GCBA. Esto significaba que, en el corto plazo, la política de creación de la PM se iba a sustentar financieramente en la reasignación de gasto público del GCBA, que permitiese la adquisición de equipamiento y materiales, y el financiamiento de una masa salarial relativamente pequeña. El problema radicaba en el financiamiento de la expansión de la PM. Sucede que el servicio de seguridad que prestaba la PFA y que, formalmente, la PM iría a reemplazar empleaba a 19.000 efectivos con sus materiales y equipamientos. Alcanzar ese volumen era sencillamente imposible mediante recursos propios. Entonces, ¿cuán económicamente sustentable era la opción elegida?

La implementación

Como resulta explicado por la literatura académica en la materia, una política pública no termina en la adopción de la decisión, sino que se sigue formulando al implementar dicha decisión. Esto mismo sucedió con la política de creación de la PM.

En efecto, se pueden identificar tres etapas bien definidas en el proceso de implementación, cada una de las cuales significó una reformulación de la decisión original respecto al modelo de organización y funcionamiento de la novel policía.

La primera etapa responde al momento fundacional de la fuerza. El 3 de julio de 2009, Jorge Palacios, comisario mayor retirado de la PFA, fue nombrado como primer

Jefe de la PM. Más allá del marco legal, el modelo policial que comenzó a desplegarse se acercaba más al modelo policial tradicional, buscando organizar una “PFA bis” pero del estilo fuerza “boutique” que por tamaño y calidad ofreciera una contraposición a la PFA, y marcara así las diferentes concepciones de la seguridad entre Kirchner y Macri. El germen de la “polarización” estaba en marcha, y el objetivo político era demostrarle al electorado varios puntos importantes, a saber: i) que Macri cumplía sus promesas de campaña, aunque con restricciones ajenas a su voluntad; ii) que, como mostraría por contraste la actuación de la PM, la policía sería mucho más efectiva y transparente bajo la conducción de Macri; iii) que, por tanto, los vecinos de la CABA gozarían de una mejor situación de seguridad si Macri tuviese la capacidad real de prestar el servicio en toda la CABA; y iv) que, si la situación de seguridad no era la deseada, la culpa de ello no podía atribuírsele a Macri.

Entonces, hacia mediados de 2009 la PM contaba con alrededor de 500 agentes, el 90% de los nuevos efectivos provenía de la PFA. En aquel momento, la ausencia de una normativa interna para las incorporaciones favoreció una fuerte discrecionalidad en el proceso de incorporación de los efectivos con experiencia previa (Instituto Superior de Seguridad Pública, 2011).

Paralelamente, desde su nombramiento, la figura de Jorge Palacios generaba una fuerte polémica debido a sus actuaciones durante el servicio activo en la PFA. A raíz de sospechas de espionaje ilegal por parte de él y su segundo, en agosto de 2009— a menos de dos meses de su designación— tanto Jorge Palacios como el subjefe Jorge Osvaldo Chamorro debieron renunciar por la crisis política desatada. La investigación judicial sobre dichos supuestos delitos involucró hasta al mismo Macri.

La salida de la crisis significó el comienzo de una nueva etapa en el proceso de implementación de la PM. Al frente de la fuerza fue designado un civil, el Mg. Eugenio Burzaco y mediante la ley 3.255 del 19 de noviembre de 2009—modificada luego por la ley 3.416 de abril de 2010—se creó la Comisión de Evaluación del Personal⁵ proveniente de otras fuerzas de seguridad que ya fueran incorporados o que aspiraran a ingresar a la PM. Ambas decisiones significaron un cambio importante en el modelo que había comenzado a implementarse.

El trabajo de la Comisión descubrió que algunos de los oficiales de los cargos de conducción habían sido pasados a disponibilidad en 2004 como parte de la purga de funcionarios policiales con sumarios administrativos o causas judiciales abiertas realizada por el entonces presidente Néstor Kirchner. Ello confirmaba la evaluación de la Defensoría del Pueblo de la CABA, respecto a que se había observado la ausencia de un protocolo de incorporación del personal policial prediseñado para establecer los perfiles buscados para ocupar mandos altos, basado en necesidades operativas y en las distintas necesidades de especialización.

Así las cosas, a un año y medio de su creación se modificó un aspecto central en el modelo de organización y funcionamiento perfeñado originalmente para la PM como el referido a los procesos de selección e incorporación de personal. En consecuencia, la Resolución 267/MJyS/2010 del 30 de marzo de 2010 estableció que

⁵ Dicho órgano estaba compuesto por miembros de la Comisión de Seguridad, de la Comisión de Derechos Humanos, Garantías y Antidiscriminación de la Legislatura y por la Defensoría del Pueblo de la CABA.

la oficina de reclutamiento—que dependía originalmente de la PM—fuera transferida al Instituto Superior de Seguridad Pública, el que pasaría a encargarse de manera exclusiva de la selección e incorporación de los postulantes a la nueva fuerza.⁶

Asimismo, por medio de la ley 3.253 de noviembre de 2009 fue nuevamente instituido el Comité de Seguimiento y Control de Seguridad Pública como instancia adicional de control externo de la PM. Dicho comité había sido inicialmente creado por la ley 3.064, de mayo de 2009, pero había sido vetado por el Poder Ejecutivo (Decreto 525/2009). Dando un giro en este punto, entre fines del 2009 y comienzos del 2010 se pone en marcha el comité con el nombramiento de sus integrantes mediante la Resolución 563 del 03 de diciembre de 2009 y el Decreto 168/10 del 17 de febrero de 2010.

Todas estas medidas constituían una respuesta a la demanda de mayor control público sobre la nueva policía. Por ello, luego del examen detallado de los legajos se apartaron a oficiales que, a pesar de registrar conductas inapropiadas en su accionar pasado, se habían incorporado a la fuerza durante la primera etapa de implementación. En el primer año de esta segunda etapa fueron dadas de baja 54 personas, algo más del 10% de la fuerza. Entonces, el proceso de ejecución de la decisión—en este caso, la puesta en funcionamiento de la PM—empezó a jugar su partido en la modificación del diseño original de la nueva fuerza.

Esta modificación comprendió también un cambio de visión con respecto al modelo de funcionamiento. En lugar de una fuerza “boutique”—esto es, una “mini-PFA” de calidad—que contrastara con la PFA por su eficacia y transparencia, se buscó avanzar en un nuevo modelo de policía comunitaria. Esto implicó tener que optar por el criterio de despliegue de la fuerza, considerando que el escalamiento progresivo del número de efectivos de la PM requería seleccionar la forma en la que estos se emplearían.

Una opción, pensada por ciertos oficiales incorporados a la PM, consistía en desplegar a la nueva fuerza focalizándola en ciertas áreas de la CABA como corredores turísticos, estaciones de transferencia de pasajeros (Constitución, Retiro, Once), etc. y/o auto-limitando su competencia a ciertas faltas, contravenciones o delitos, como controles de alcoholemia, venta callejera, prostitución en la vía pública, hurto y arrebatos, etc. Esta opción—similar al modelo propuesto por Telerman—tenía la ventaja de preservar a la PM de los potenciales conflictos políticos con el Gobierno nacional y/o institucional con la PFA, pero carecía de la capacidad de realizar la explotación pública y política que Macri había pergeñado para la nueva fuerza. De esta forma, era más difícil ofrecer un contraste con la PFA.

Otra opción, abrazada por el grupo político del gobierno, era llevar a cabo un despliegue gradual, de modo que permitiera la concentración de esfuerzos en un territorio acotado, y así generar el contraste deseado. Esto implicaba asignarle a la PM jurisdicción sobre sólo una comuna, pero ofreciendo un servicio de policía completo, capaz de cubrir todo el espectro de delitos y contravenciones.

⁶ Adicionalmente, mediante la Resolución 11/I.S.S.P./10 del 13/04/2010 y la Resolución 24/I.S.S.P./10 del 05/05/2010, se crearon las áreas de Coordinación en Capacitación e Instrucción Policial y de Incorporaciones y Recursos Humanos del Instituto.

Macri y su equipo optaron por este último modelo. Entonces, el 5 de febrero de 2010 540 efectivos de la PM comenzaron a prestar el servicio de seguridad en la Comuna 12, que está compuesta por los barrios porteños de Villa Pueyrredón, Villa Urquiza, Coghlan y Saavedra. Esta comuna fue elegida como la primera en la cual desplegar a la nueva fuerza debido a que no contaba con ningún estadio de fútbol en su jurisdicción y poseía un nivel de inseguridad medio (ver Gráfico no. 6), ambos aspectos fundamentales para reducir el riesgo al error en la inauguración de la nueva fuerza. Además, la idea del Jefe Burzaco era ir de la periferia al centro, pues en los barrios el vecino tiene un mayor sentido de pertenencia y, por tanto, la idea de policía comunitaria podría cuajar mejor.

Hacia fines de 2010 la PM contaba con 1.628 efectivos operativos más 226 agentes sin estado policial, luego de haber egresado del Instituto una primera promoción de 441 oficiales sin experiencia policial previa y de haber incorporado 351 nuevos efectivos con experiencia policial. Con este nuevo volumen, el 1 de diciembre de 2010 desplegaron 480 efectivos para hacerse cargo del servicio de seguridad de la Comuna 15, la cual incluye los barrios de Villa Ortúzar, Parque Chas, Agronomía, La Paternal, Chacarita y Villa Crespo. Esta comuna también tenía un nivel de inseguridad medio.

Finalmente, luego de nuevas incorporaciones, hacia fines del 2011 la PM contaba con aproximadamente 2700 efectivos operativos y 336 agentes sin estado policial en funciones. Entonces, se incorpora al servicio otra nueva comuna—la 4—desplegando 510 oficiales en los barrios de La Boca, Barracas, Parque Patricios y Nueva Pompeya. A diferencia de las dos primeras, en esta última comuna el nivel de inseguridad es uno de los más altos de la CABA, tan sólo detrás de la comuna 8 (ver Gráfico no. 6).

Asimismo, las dos primeras comunas seleccionadas presentan características estructurales distintas a la última. Las condiciones socioeconómicas de las comunas 12 y 15 son un poco mejores que las del promedio de la CABA en cuanto al porcentaje de hogares propietarios de la vivienda y el terreno (más del 72% en los dos casos contra un 62,1% en promedio en la ciudad), el promedio de años de escolarización de la población (alrededor de 12 años contra 11 en promedio en el resto de la ciudad) y el porcentaje de hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad (alrededor del 4,5% contra un 9,81% en promedio en la ciudad). Las tasas de hacinamiento y de viviendas precarias en estas comunas son también inferiores al promedio de la CABA.

El cuadro socioeconómico que presenta la Comuna 4 es muy distinto, ya que se caracteriza por un nivel de pobreza mucho mayor que el de las comunas 12 y 15, e incluso que el promedio de la CABA. Su tasa de hacinamiento es superior a la tasa promedio de la ciudad (19,24% contra 13,28%), mientras que sus tasas de viviendas precarias y de pobreza y vulnerabilidad ascienden a casi el doble de las tasas promedio de la ciudad (13,67% contra 6,90% en el primer caso, y 18,22% contra 9,81% en el segundo). Su tasa de desempleo supera por un punto de porcentaje a la tasa promedio de la ciudad (7,08% contra 6%). Asimismo, la Comuna 4 es la que cuenta con mayor porcentaje de personas comprendidas en el rango etario de 10 a 29 años (30,1%), cifra superior a la de las Comunidades 12 (25,5%) y 15 (23,65%) y con una mayor cantidad de habitantes por hogar.

Entonces, en los dos primeros despliegues, las comunas seleccionadas comportaban un ambiente más controlado para desplegar la novel fuerza, pues disponían de condiciones socioeconómicas y de seguridad significativamente mejores que las del resto de la ciudad. En el caso de la comuna 4, dichas condiciones se encontraban por debajo del promedio de la CABA, llevando a la PM a un lugar de concentración de problemas de seguridad.

De tal forma, bajo el replanteo del modelo de organización y funcionamiento realizado en la segunda etapa de implementación, la PM se dio un programa escalonado de despliegue que permitiese la concentración de efectivos en áreas geográficas limitadas (comunas), bajo la idea de ser una policía comunitaria, de proximidad con el vecino, que—por contraste con la PFA—generara una percepción pública positiva respecto a la gestión de la seguridad por parte de Macri.

Asimismo, la crisis política que desató la renuncia de Palacios y el inicio de esta segunda etapa generó la necesidad de replantear la política de incorporaciones que se había pergeñado originalmente. La experiencia indicó que si la PM pretendía ser una policía que marcara un contraste con la PFA—particularmente en lo relativo al respeto de los derechos humanos, la honestidad y el profesionalismo—debía contar con un proceso de selección acorde con dicha exigencia y con un mecanismo de control que trabajara sobre aquellos aspectos de la cultura ocupacional de los efectivos que requirieran ser cambiados. Más aun considerando que la PM es una creación de la nada, pero los hombres que comenzaron a integrarla no. Estos temas no estuvieron en la agenda hasta que la realidad los impuso.

No obstante, estas no fueron las únicas reformulaciones de la política de creación de la PM que el proceso de implementación impuso, ni la más importante. Por el contrario, la principal fuente de alteración de dicha política, como así también la estrategia de implementación, la dio la relación de la PM con la PFA, y—en términos estratégicos—el uso político de la PFA por parte del Gobierno nacional a los efectos de limitar el objetivo político de Macri de mostrar una gestión de seguridad cualitativamente superior a la nacional. Esto marcó una tercera etapa en el proceso de implementación de la PM.

Aun prescindiendo de las motivaciones políticas de estos dos gobiernos, el hecho que dos fuerzas policiales compartieran jurisdicción y competencia representa un desafío superlativo. Generalmente, si se comparte jurisdicción, no se comparte competencia, y viceversa. En este caso, al compartir ambas se posaba un serio problema de coordinación inter-fuerza, agigantado por la falta de normas específicas que establecieran obligaciones entre ellas, por un lado, y por la heterogeneidad en términos de condiciones de trabajo, por otro.

Ello, a su vez, era potenciado por las ambiciones y motivaciones políticas de ambos gobiernos en relación a la seguridad. En este sentido, el artificio político-legal ideado por Kirchner y refrendado mansamente por Macri comenzó a operar.

En primer lugar, se produjo una disminución del número de agentes de la PFA en aquellas comunas donde se desplegó la PM. Desde un punto de vista de política agonal, esta decisión parecía ser natural pues si el objetivo político era marcar la diferencia de gestión de la seguridad entre ambas administraciones, no tenía sentido—desde la óptica del Gobierno nacional— colaborar con la concreción de dicho objetivo.

Luego, a partir del 5 abril de 2011 la fuerza federal replegó alrededor de 1.400 efectivos que estaban a cargo de la seguridad de unos 114 objetivos del ámbito porteño que incluía hospitales municipales, escuelas, parques, cementerios, sedes del Ministerio Público Fiscal, juzgados y el Consejo de la Magistratura de la CABA, entre otros. Nuevamente, desde el punto de vista de la contienda política, utilizar recursos federales para asistir a un GCBA que pretendía emplear sus propios recursos en diferenciarse de la gestión nacional no parecía ser algo razonable. De allí que el Gobierno nacional comenzó a sacar ventaja del marco legal propuesto y aceptado por el GCBA de modo socavar aquel objetivo de Macri afectando el proceso de implementación de la PM.

Esta motivación se encuentra, también, detrás de la decisión del Ministerio de Seguridad de la Nación de enero de 2012 por la que dispone que la PFA deje de prestar el servicio de seguridad en las 78 estaciones de subtes de Buenos Aires, lo que significaba replegar casi 300 agentes de policía. Ciertamente, mediante el retiro de efectivos federales de servicios locales se obliga al GCBA a modificar la organización y el funcionamiento que originalmente se había planeado para la PM.

En la misma línea se enmarca la decisión del Gobierno nacional de hacer cesar la participación de la PFA en casos y operaciones de desalojo en la CABA. Esto significó otro importante contratiempo para el proceso de implementación de la PM, pues en aquel momento no contaba con un elemento de infantería capaz de encargarse de dicho tema, dado que un elemento de esas características no formaba parte del modelo de policía de tipo comunitario que se buscaba implementar. En consecuencia, resultó necesario reordenar las áreas de orden público (tomas, desalojos, cortes, etc.) en la PM.

De hecho, uno de los conflictos políticos más fuertes surgidos de la gestión de la seguridad se produjo como consecuencia del desalojo de los ocupantes de uno de los talleres que formaban parte del Hospital Borda, en agosto de 2012. El GCBA pretendía construir un centro cívico en las instalaciones del nosocomio, pero delegados del sindicato ATE ocuparon dicha parte del predio a los efectos de evitar el desalojo. Entonces, el GCBA dispuso avanzar con el uso de la fuerza pública, resultando en un fuerte conflicto entre delegados gremiales y efectivos de la PM. La violencia en el operativo de desalojo concitó el repudio de organizaciones sociales y médicas, de dirigentes políticos, de funcionarios nacionales, y de legisladores de todo el arco opositor.

Esta política desplegada por el Gobierno nacional reconoció, sin embargo, una excepción. Dicha excepción ocurrió cuando el 4 julio de 2011 se inició el plan Unidad Cinturón Sur (Decreto 864/2011), con el despliegue de 2.500 efectivos de la Gendarmería Nacional Argentina y de la Prefectura Naval Argentina en los barrios de La Boca, Barracas, Bajo Flores, Villa Soldati, Pompeya y Villa Lugano, ubicados en la zona sur de la ciudad y correspondientes a las comunas 4 y 8. Dichas comunas ostentaban los mayores índices de inseguridad (ver Gráfico no. 6), que afectaban principalmente al electorado identificado con el partido político del Gobierno nacional. Podría inferirse, entonces, que la política de influir sobre el proceso de implementación de la PM tenía como límite los intereses electorales del partido gobernante a nivel nacional.

La situación continuaba por estos andariveles hasta que el resultado de la elección presidencial de 2015 transformó estructuralmente el escenario institucional y de política en la materia. La victoria de Mauricio Macri, y la concreción de su promesa electoral en enero de 2016 de transferir parte de la estructura de la PFA al GCBA, significaron resolver el riesgo de estrangulamiento fiscal que pesaba sobre la política de creación de la PM.

En efecto, hacia el 2015 la PM había alcanzado una dotación de 6.100 efectivos que consumían un presupuesto aproximado de \$4 mil millones, financiado con recursos propios del GCBA. Si se excluyen los gastos más rígidos del presupuesto local—educación, salud, promoción social, higiene urbana, deuda—el volumen destinado a seguridad representaba el 14% del gasto total. El margen para seguir escalando la dimensión de la PM con recursos propios se iba achicando con cada nuevo presupuesto. Por ello, el cambio de escenario que significó la victoria de Macri resolvió positivamente esta situación.

Bibliografía

Anitua, Gabriel, Ed. (2011). La Policía Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Buenos Aires: AD-HOC Ediciones.

Asociación Civil Observatorio Social (2013). Evaluación de impacto de la nueva Policía Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo, Buenos Aires.

Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (2013). Gestión de los Recursos Humanos de la Policía Metropolitana, RESOLUCIÓN-AGC N° 246/14, Buenos Aires.

Bergman, M. y H. Flom (2012). Determinantes de la confianza en la policía: una comparación entre Argentina y México, Perfiles latinoamericanos, 40:97-122 (julio/diciembre).

Burzaco, E., G. Garavano y D. Gorgal (2004). Mano justa: una reflexión sobre la inseguridad pública y una propuesta para superar la crisis. Buenos Aires: El Ateneo.

Comité de Seguimiento del Sistema de la Seguridad Pública (2010a). Armas electrónicas de incapacidad motora no letales Taser X-26. Informe de caso (mayo), Buenos Aires.

Comité de Seguimiento del Sistema de la Seguridad Pública (2010b). Encuesta de percepción de los vecinos de la Comuna 12 sobre el accionar de la Policía Metropolitana, Buenos Aires.

Comité de Seguimiento del Sistema de la Seguridad Pública (2010c). Incorporación de personal en la Policía Metropolitana, Buenos Aires.

Comité de Seguimiento del Sistema de la Seguridad Pública (2011a). Incorporación de personal en la Policía Metropolitana, Buenos Aires.

Comité de Seguimiento del Sistema de la Seguridad Pública (2011b). Informes trimestrales, 2010-2011, Buenos Aires

Comité de Seguimiento del Sistema de la Seguridad Pública (2012). 2da encuesta de percepción de los vecinos de la Comuna 12 sobre el accionar de la Policía Metropolitana, Buenos Aires.

Corte Suprema de la Nación (2011). Homicidios dolosos consumados en el 2010: Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones.

Corte Suprema de la Nación (2012). Homicidios dolosos 2011: Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones.

Defensoría del Pueblo (2009). Informe especial sobre la violencia policial en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires.

Defensoría del Pueblo (2010). Segundo informe especial sobre la violencia policial en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires.

Fleitas Ortiz de Rosas, Diego (2013). Crimen organizado a nivel local. El caso de la Ciudad de Buenos Aires, Asociación por las Políticas Públicas, Buenos Aires.

Instituto Superior de Seguridad Pública (2011). Balance de gestión en el proceso de incorporación de personal a la Policía Metropolitana, Buenos Aires.

Ministerio de Gobierno y Universidad de San Andrés (2007). Informe Final – Encuesta de victimización de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires.

SEDRONAR (2008). Encuesta Nacional sobre Prevalencias de Consumo de Sustancias Psicoactivas, Buenos Aires.

ANEXO I: Legislación

1. Delitos transferidos

Delitos transferidos al Ministerio Público Fiscal y a los jueces competentes de la CABA transfirieron mediante la ley 25.752 sancionada el 02 de julio de 2003 y la ley 26.357 sancionada el 28 de febrero de 2008:

- a) Hechos de tenencia y portación de armas de uso civil y su suministro a quien no fuera legítimo usuario, sancionados en el art. 42 bis de la Ley Nro. 20.429 y en los arts. 189 bis, ter. párrafo y 189 ter. del Código Penal, todos según la Ley Nro. 25.086; y en los arts. 3, 4 y 38 de la Ley Nro. 24.192.
- b) Lesiones en riña (arts. 95 y 96 del Código Penal).
- c) Abandono de personas (arts. 106 y 107 del Código Penal).
- d) Omisión de auxilio (art. 108 del Código Penal).
- e) Exhibiciones obscenas (arts. 128 y 129 del Código Penal).
- f) Matrimonios ilegales (arts. 134 a 137 del Código Penal).
- g) Amenazas (art. 149 bis primer párrafo del Código Penal).
- h) Violación de domicilio (art. 150 del Código Penal).
- i) Usurpación (art. 181 del Código Penal).
- j) Daños (arts. 183 y 184 del Código Penal).
- k) Ejercicio ilegal de la medicina (art. 208 del Código Penal).
- l) Hechos tipificados en las Leyes Nro. 13.944, 14.346 (“Protección de malos tratos contra animales”) y el art. 3 de la Ley Nro. 23.592 (“Actos discriminatorios”).

Delitos transferidos mediante la ley 26.702 sancionada el 07 de septiembre de 2011:

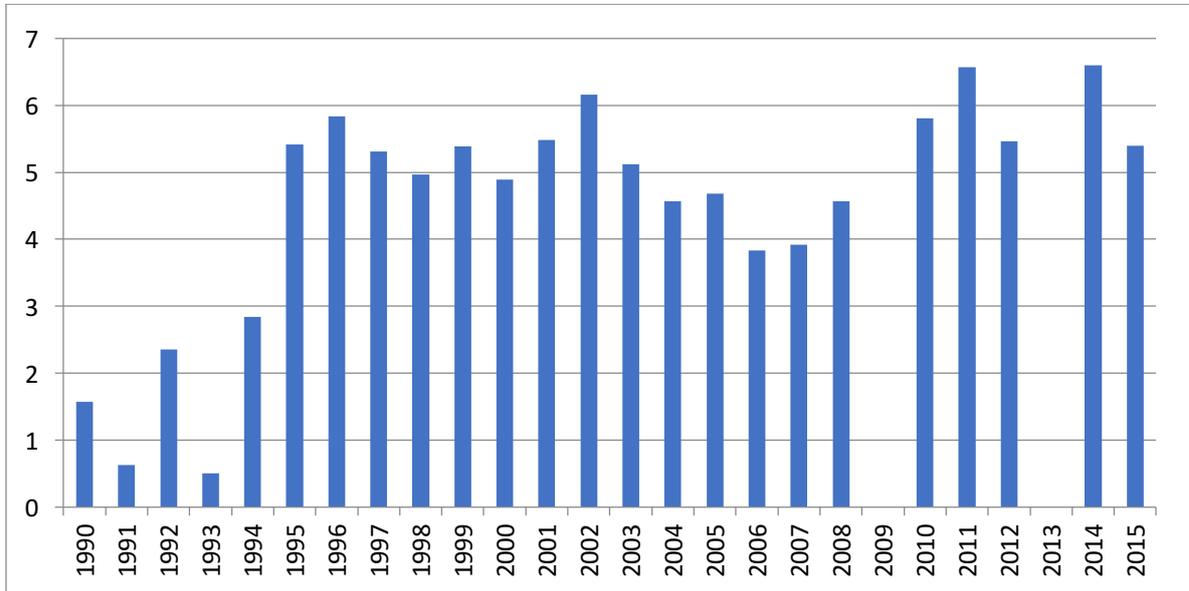
• Delitos complementarios de las competencias transferidas por las leyes 25.752 y 26.357:

- a) Lesiones (arts. 89 al 94 del Código Penal).
 - b) Duelo (arts. 97 al 103 del Código Penal).
 - c) Abuso de armas (arts. 104 y 105 del Código Penal).
 - d) Violación de domicilio (Título V, Capítulo II, arts. 150 al 152 del Código Penal).
 - e) Incendio y otros estragos (arts. 186 al 189 del Código Penal).
 - f) Tenencia, portación y provisión de armas de guerra de uso civil condicional, previstos en el artículo 189 bis, acápites 2 y 4 del Código Penal, con excepción de los casos en que el delito aparezca cometido por un funcionario público federal o sea conexo con un delito federal.
 - g) Impedimento u obstrucción de contacto, tipificado por la Ley Nro. 24.270.
 - h) Penalización de Actos Discriminatorios, conforme lo dispuesto en la Ley Nro. 23.592.
 - i) Delitos y Contravenciones en el Deporte y en Espectáculos Deportivos, conforme lo dispuesto en las leyes 20.655 y 23.184 y sus modificatorias, en los aspectos que resulten aplicables a la jurisdicción local.
- Delitos contra la administración pública:
- a) Atentado y resistencia contra la autoridad (arts. 237, 238, 239, 240, 241, 242 y 243 del Código Penal).
 - b) Falsa denuncia de delitos cuya competencia se encuentre transferida a la CABA (art. 245 del Código Penal).

- c) Usurpación de autoridad, títulos u honores (arts. 246, incisos 1, 2 y 3 del Código Penal).
- d) Abuso de autoridad y violación de los deberes de los funcionarios públicos (arts. 248, 248bis, 249, 250, 251, 252 [1er. párrafo] y 253 del Código Penal).
- e) Violación de sellos y documentos (arts. 254 y 255 del Código Penal).
- f) Cohecho y tráfico de influencias (arts. 256, 256 bis, 257, 258, 258 bis y 259 del Código Penal).
- g) Malversación de caudales públicos (arts. 260 al 264 del Código Penal).
- h) Negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas (art. 265 del Código Penal).
- i) Exacciones ilegales (arts. 266 al 268 del Código Penal).
- j) Enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados (arts. 268(1), 268(2) y 268(3) del Código Penal).
- k) Prevaricato (arts. 269 al 272 del Código Penal).
- l) Denegación y retardo de justicia (arts. 273 y 274 del Código Penal).
- m) Falso testimonio (arts. 275 y 276 del Código Penal).
- n) Evasión y quebrantamiento de pena (arts. 280, 281 y 281 bis del Código Penal).
 - Delitos contra la fe pública:
 - a) Falsificación de sellos, timbres y marcas (arts. 288, 289 [inciso 1], 290 y 291 del Código Penal).
 - b) Falsificación de documentos (arts. 292 al 298 del Código Penal).
 - Delitos vinculados en materia de competencia pública local:
 - a) Delitos de los funcionarios públicos contra la libertad individual (arts. 143 al 144 [quinto párrafo] del Código Penal), siempre que fuera cometido por un miembro de los poderes públicos de la CABA.
 - b) Delitos contra la libertad de trabajo y asociación (arts. 158 y 159 del Código Penal).
 - c) Estafa procesal acaecida en procesos judiciales tramitados ante los Tribunales de la CABA (art. 172 del Código Penal).
 - d) Defraudación (art. 174 [inciso 5] del Código Penal), siempre que el hecho se cometiere contra la Administración Pública de la CABA.
 - e) Delito contra la seguridad del tránsito (art. 193 bis del Código Penal).
 - f) Desarmado de autos sin autorización, conforme a lo prescripto en el artículo 13 de la Ley Nro. 25.761.
 - g) Profilaxis, en relación a los delitos tipificados por la Ley Nro. 12.331.
 - h) Estupefacientes, con ajuste a lo previsto en el artículo 34 de la Ley 23.737 conforme a la redacción de la Ley 26.052 (arts. 5 [incisos c y e, y párrafos penúltimo y último], 14 y 29), Ley 23.737 y suministro infiel e irregular de medicamentos (arts. 204, 204 bis, 204 ter y 204 quater del Código Penal).

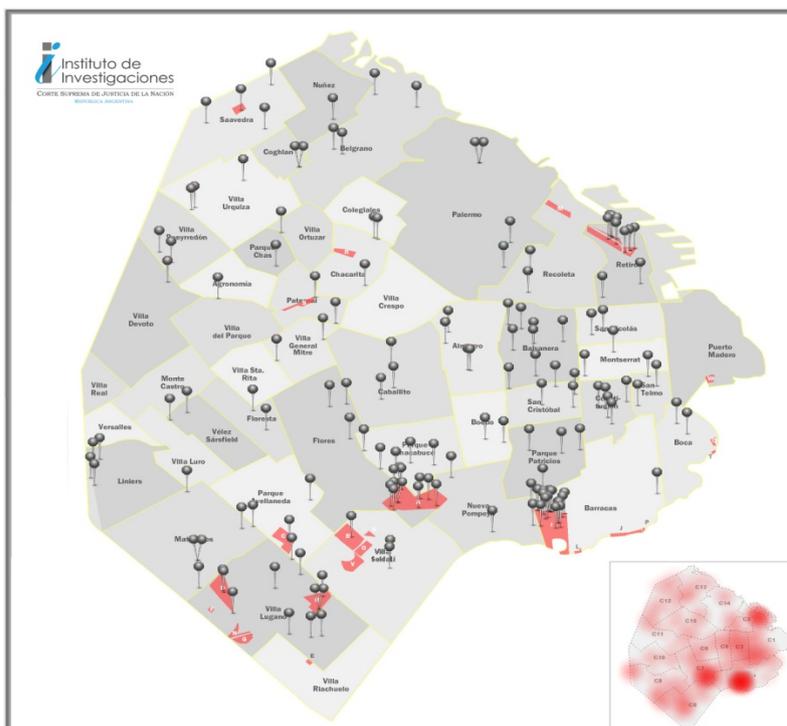
ANEXO II: Estadísticas

Gráfico no. 1: Homicidios dolosos en la Ciudad de Buenos Aires cada 100.000 hab.



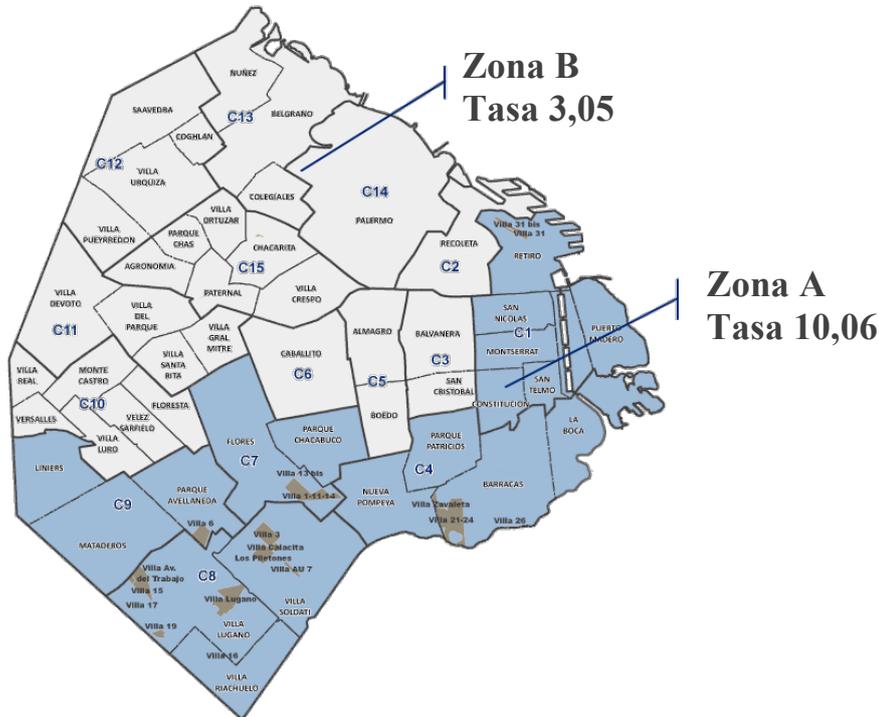
Fuente: Sistema Nacional de Información Criminal y Corte Suprema de Justicia de la Nación (años 2010, 2011, 2012).

Mapa no. 1: Distribución de los homicidios dolosos ocurridos durante el 2012



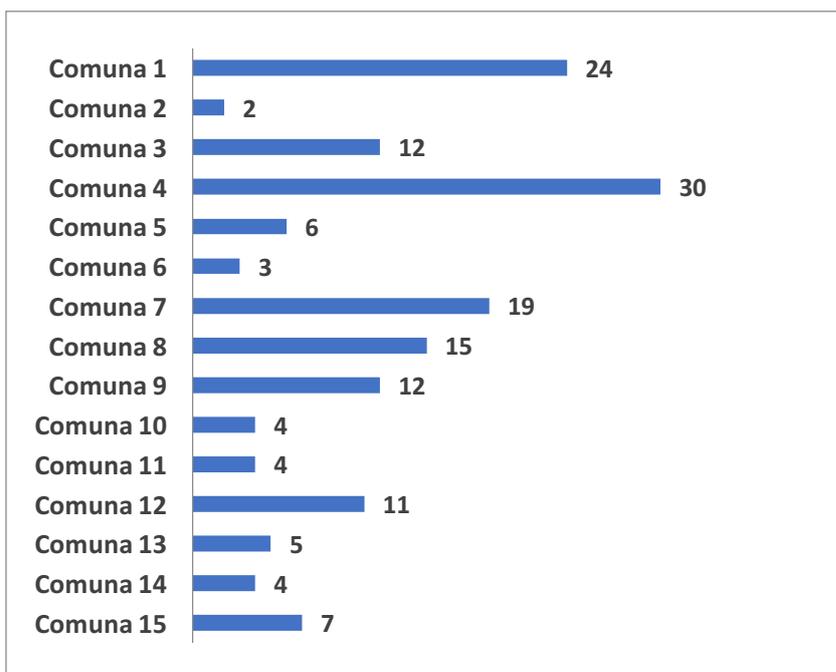
Fuente: Instituto de Investigaciones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

Mapa no. 2: Tasa de Homicidios por región, 2012



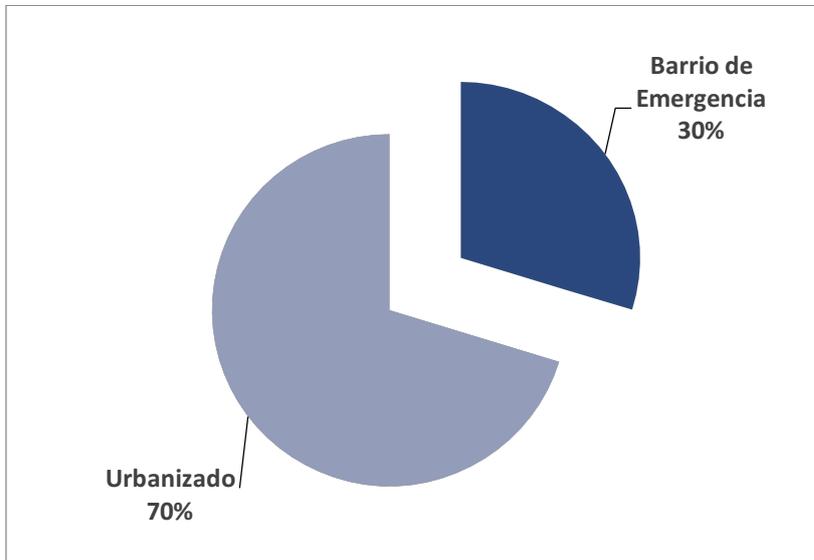
Fuente: Instituto de Investigaciones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

Gráfico no. 2: Cantidad de homicidios dolosos por comuna, 2012



Fuente: Instituto de Investigaciones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

Gráfico no. 3: Lugar del homicidio según tipo de zona, 2012.



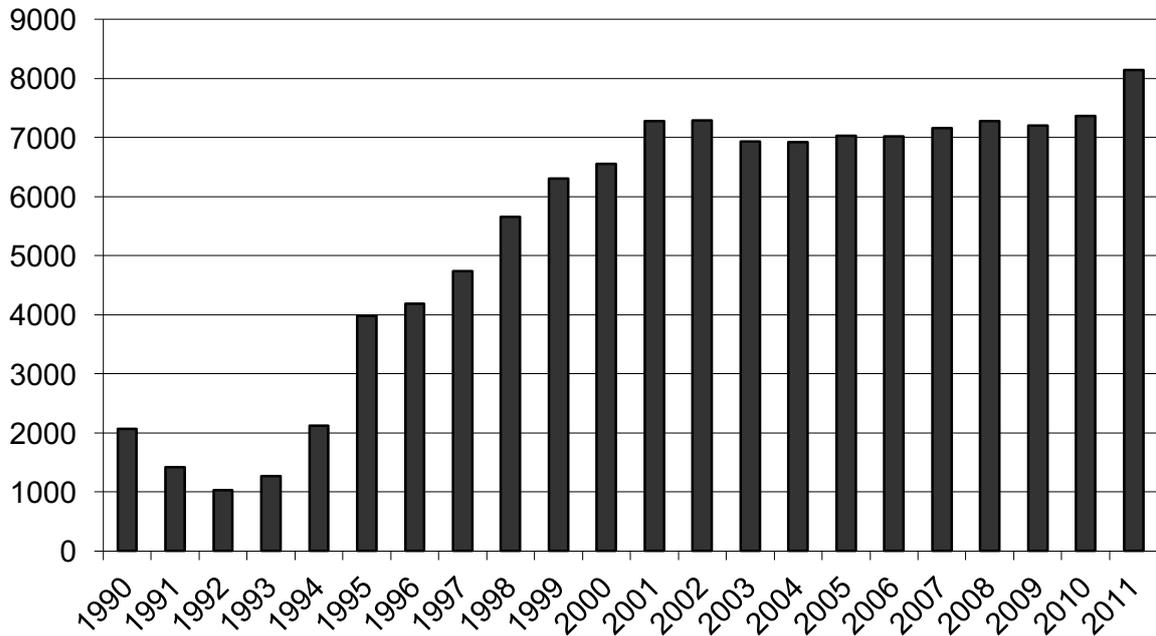
Fuente: Instituto de Investigaciones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

Cuadro no. 1: Móvil del homicidio doloso, 2013.

	%	Cantidad
Desconocido	22	38
Discusión - riña - venganza	44	78
Discusión intrafamiliar	12	7
Robo	14	25
Otros	18	28

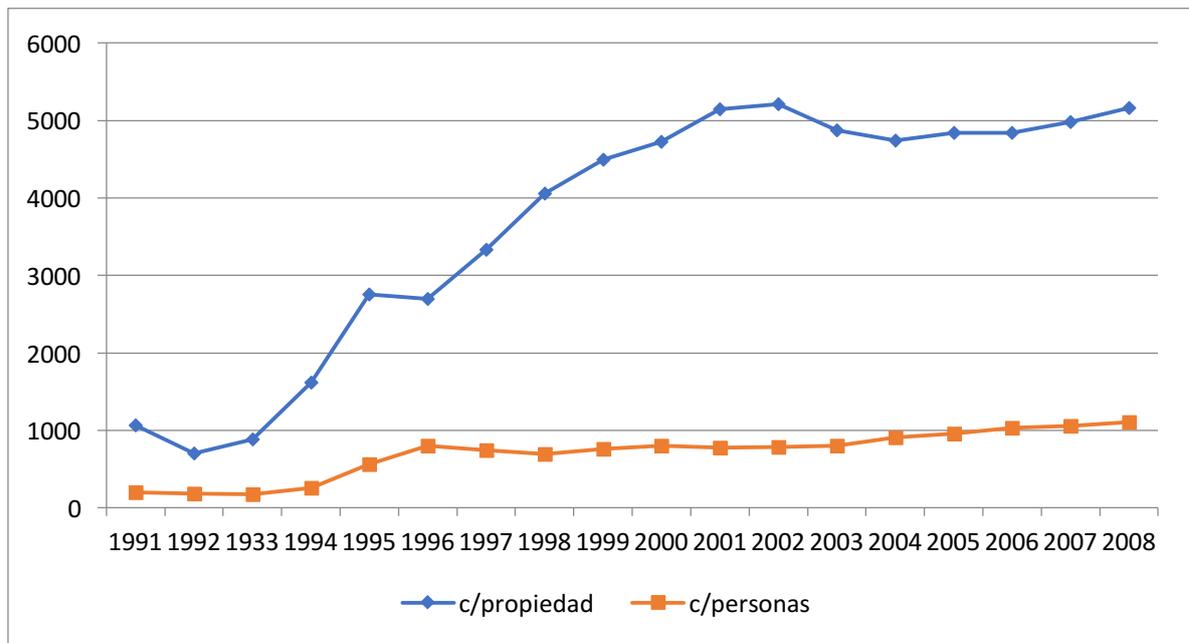
Fuente: Ministerio de Salud de la Nación

Gráfico no. 4: Tasa de Delitos cada 100.000 hab., CABA



Fuente: Dirección Nacional de Política Criminal

Gráfico no. 5: Tasa de delitos contra las personas y contra la propiedad cada 100.000 hab., CABA



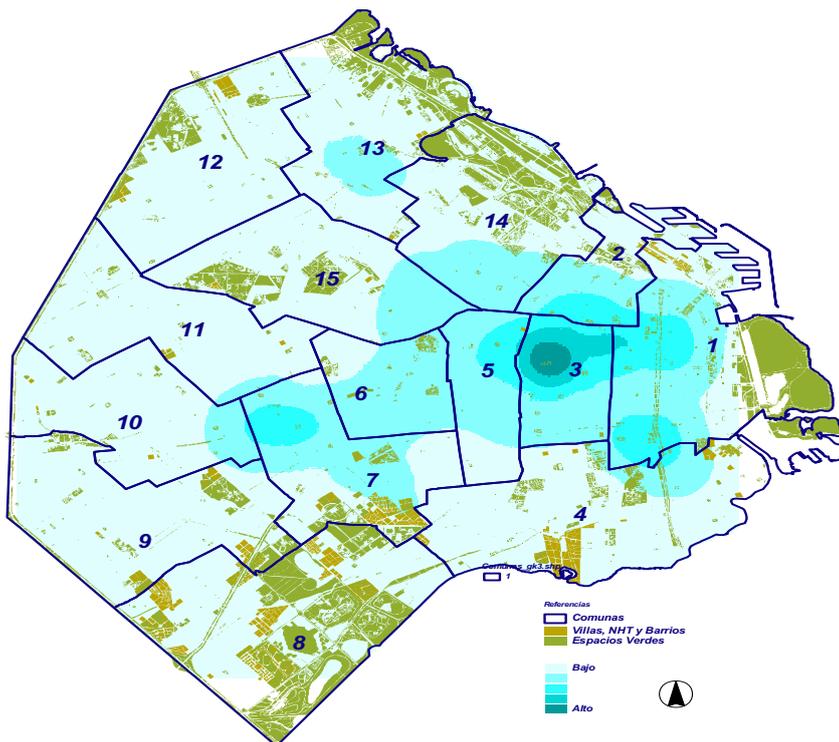
Fuente: Dirección Nacional de Política Criminal

Cuadro no. 2: Problemas más graves que impactan en la seguridad del barrio.

TIPO	%
Robo	66,93
Tráfico/Consumo de drogas	11,92
Existencia de Pandillas/Grupos/Patotas	7,17
Falta de iluminación	4,09
Demás problemas	9,93
TOTAL	100

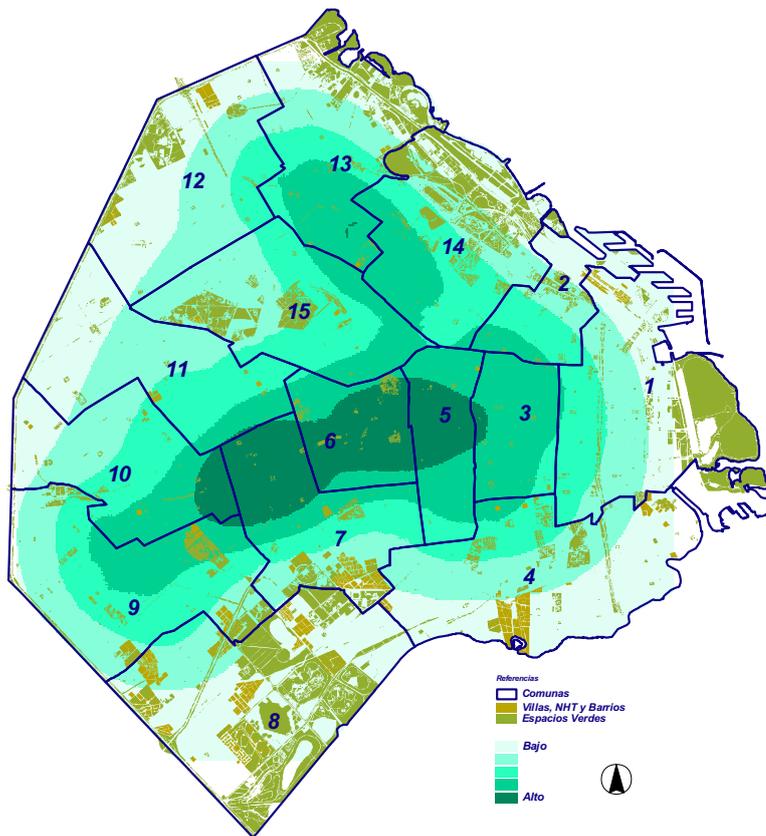
Fuente: GCBA, Estudio de Opinión Pública, 2012.

Mapa no. 3: Hurto en la CBA, 2007



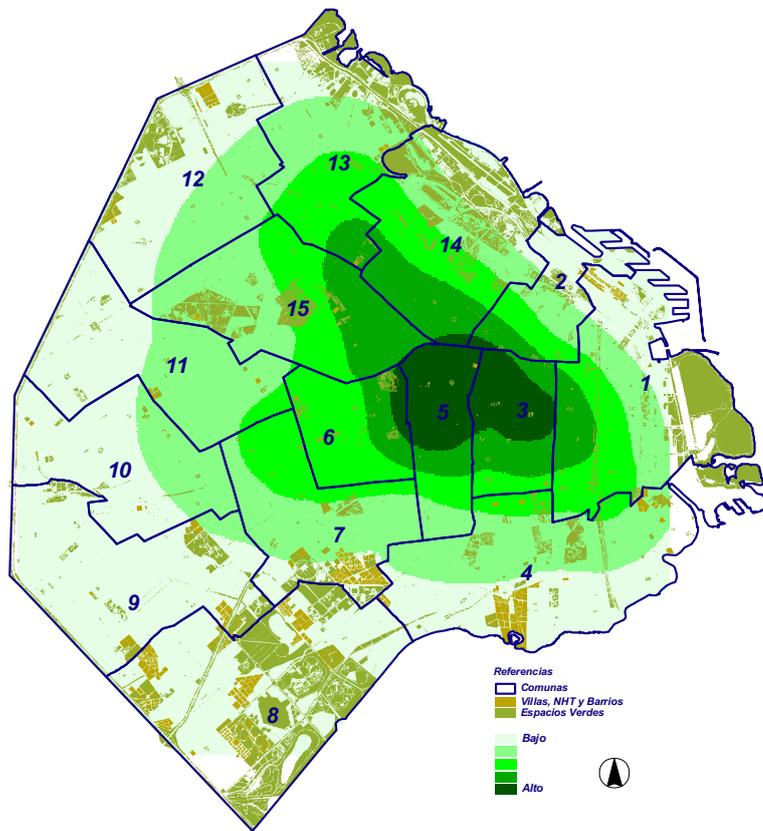
Fuente: GCBA, Encuesta de Victimización, 2007.

Mapa no. 4: Robo Automotor, CBA, 2007.



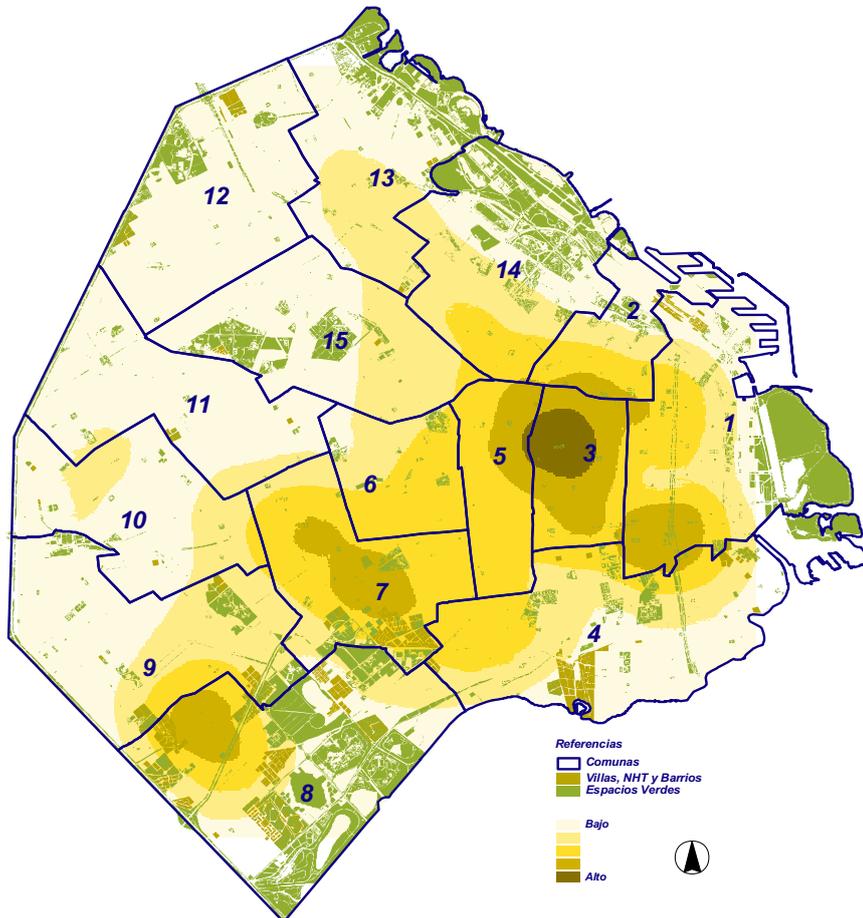
Fuente: GCBA, Encuesta de Victimización, 2007.

Mapa no. 5: Robo de Autopartes, CBA, 2007.



Fuente: GCBA, Encuesta de Victimización, 2007.

Mapa no. 6: Robo con Violencia, CBA, 2007.



Fuente: GCBA, Encuesta de Victimización, 2007.

Gráfico no. 6: Índice de victimización general (%). Total para la CABA

