

Entusiasmo de campaña, problemas de gestión: implementación del plan integral de seguridad del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

Lic. Gabriel Marrapodi

Universidad Nacional de Quilmes – Departamento de Ciencias Sociales

Programa: "Espacio público y políticas: representaciones, prácticas y actores. Argentina a partir de la década del 80".

Proyecto: "Políticas públicas y profesionalización: un estudio de la configuración socio política de las profesiones militar y policial en la Argentina 1983-2007".

Correo electrónico: gmarrapodi@unq.edu.ar

RESUMEN

El presente artículo aborda el plan de seguridad postulado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires; se estudia el plan desde los conceptos de “gobierno político de la seguridad pública” (Sain, 2006), “selectividad” (Zaffaroni, 2002) y “el imperativo legal, el imperativo racional-burocrático y el imperativo consensual” (Rein y Rabinovitz, 1993) en los procesos de implementación de políticas públicas; y concluye en: i) la propuesta de elementos de análisis para estadios más avanzados del proceso de implementación, ii) los rasgos conflictivos de la relación de la policía metropolitana con la Policía Federal y con las Policías de la Provincia de Buenos Aires, y iii) los factores criticables que ha mostrado hasta ahora la formulación oficial del plan y la propuesta de creación de la Policía Metropolitana.

PALABRAS CLAVE

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, plan de seguridad, policía metropolitana, gobierno de la seguridad pública, implementación de políticas públicas.

1.- Introducción.

Este trabajo propone una aproximación a algunos aspectos que permiten inferir escenarios de conflictividad en cuanto a la implementación del plan de seguridad impulsado por el actual gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dentro del cual se impulsa la creación de la policía metropolitana como uno de los aspectos clave para la ejecución del plan.

Hace hincapié en aquellas cuestiones que plantean, a priori, cierta conflictividad en cuanto a lograr la conjugación entre la idea (el plan) y su ejecución (la implementación).

A instancias de este trabajo, se observa que en el marco del plan integral de seguridad de la Ciudad, el gobierno centra el eje en la conformación de una policía metropolitana organizada

en base a la división de funciones: policía de seguridad (preventiva) y policía de investigaciones; con un perfil altamente profesionalizado, y operativamente sustentada en la elaboración constante de inteligencia criminal, desde un centro de comando creado para tal fin. Por esta razón, lo que aquí se analiza como política pública de seguridad del GCABA, está fuertemente atravesado por la cuestión específica de la policía metropolitana.

El establecimiento de un sistema de seguridad pública en la Ciudad, en tanto política pública, no es de autoría específica de esta gestión, ya que el tema fue instalado en la Constitución de la Ciudad, y existen varios proyectos de ley que actualmente circulan en la Legislatura porteña, haciendo referencia a ese sistema¹. Lo novedoso que introdujo esta gestión fue la discusión en el campo político respecto de la conformación de la policía metropolitana.

Desde la campaña hasta los primeros meses de gestión, el gobernador de la ciudad intentó obtener el traspaso de la Superintendencia de Seguridad Metropolitana de la PFA a la ciudad, junto con sus recursos económicos (unos mil millones de pesos anuales). El Gobierno Nacional –a través del entonces Jefe de Gabinete Alberto Fernández– sostuvo que la Ciudad debía financiar su propia policía, dado que el presupuesto de la PFA es fruto del financiamiento que surge del aporte de todas las provincias, por lo que la transferencia de fondos sería una violación a la Ley de Coparticipación Federal.

Finalmente, al no llegar a un acuerdo de partes, el gobernador de la Ciudad anunció la creación de su propia Policía Metropolitana, enviando a la Legislatura Porteña un proyecto de ley para tal fin.

La discusión sobre traspaso/creación se hizo visible girando en torno al financiamiento del cuerpo policial. No obstante, existen otros aspectos que no son evidenciados a la luz de la discusión en la esfera pública y que conllevan conflictividad:

1.- El control político de la capacidad policial instalada en la Ciudad (que ostentaría mecanismos ilegales de financiamiento, producto de la connivencia con la prostitución, el

¹ Desde 2004 existe una propuesta de sistema de seguridad elaborada por la gestión del entonces Gobernador Anibal Ibarra, cuyos pilares fundamentales son tomados por la actual gestión al pie de la letra. Asimismo, existen otros proyectos de legisladores opositores, tales como Silvia La Ruffa (del Frente para la Victoria) y de la Defensora del Pueblo de la Ciudad, Alicia Pierini. No se hará aquí un estudio comparado de los proyectos legislativos, dado que nos importa concentrarnos en las condiciones políticas que marcarán el rumbo de la implementación de la política pública.

juego clandestino, el narcotráfico y otros delitos). Ante esto el actual gobierno optó por impulsar un plan de seguridad y proyectar la policía metropolitana mediante la conformación gradual (con experiencias piloto en zonas predefinidas), apoyada por una ley cuya sanción le dará el respaldo institucional para llevar adelante su objetivo y contando con un período de tiempo considerable para la puesta en marcha efectiva, lo que en definitiva le dará tiempo para encontrar la forma de financiar el cuerpo policial.

2.- El plan de seguridad de Macri presenta a la policía como un factor entre otros, que conforman un cuerpo integral de medidas para abordar los problemas de seguridad pública de la ciudad. No obstante, el tipo de función para lo cual se proyecta la policía metropolitana, la discusión que se dio en la esfera pública, algunas acciones de gobierno que contrarían el plan, y el hecho de que sea sólo la policía el objeto de un proyecto de ley y no se haya formalizado aún una ley de seguridad pública para la Ciudad, evidencian que la policía metropolitana ocupa un rol tan central para la política de seguridad del actual gobierno de la Ciudad, que sin ella el propio plan tendería al fracaso.

3.- Asimismo, la creación de la policía metropolitana debería generar nuevos acuerdos de gestión policial para no provocar un efecto de derrame del delito hacia el conurbano bonaerense, en un momento político que muestra al gobierno de la Provincia que aún no escapa al problema del gobierno político de su policía, lo cual evidenciaría conflictos entre ambas jurisdicciones sobre el tratamiento de la problemática delictiva. El proyecto de creación de la policía metropolitana propone su integración con el resto de las agencias, pero dada la conflictividad política del proceso es de esperar que la PFA y la PBA² reproduzcan el clima político hecho visible por los gobiernos de las tres jurisdicciones y, como mínimo, reciban a la policía metropolitana con un recelo escondido bajo la fachada de la indiferencia.

4.- La formación del cuerpo policial metropolitano entraría en disputa directa con la capacidad instalada por la PFA en la Ciudad, sobre todo en cuanto a la superposición de tareas y con el riesgo implícito de que la policía metropolitana aborde en la coyuntura casos en los cuales podría evidenciarse situaciones de connivencia entre delincuentes y policías federales.

² Se denominará genéricamente “PBA” a las policías de la Provincia de Buenos Aires, dado que en función de este análisis no es necesario dar cuenta de su distinción orgánico-funcional.

5.- Siguiendo el razonamiento anterior, no hay elementos que permitan, a priori, negar que pueda darse también el caso inverso, donde la PFA encuentre situaciones irregulares derivadas de la actuación de la policía metropolitana.

6.- Complementariamente pero no menos importante, también podrían generarse conflictos derivados de la inclusión de efectivos de la PFA y de otras policías y fuerzas de seguridad, que pasarían a formar parte de la policía metropolitana con una remuneración mínima de 2800 pesos mensuales (anunciada a principios de este año), y con el mantenimiento de la posición jerárquica de cada efectivo.

Para abordar lo propuesto, se parte de la base de que los problemas de implementación de políticas de seguridad pública (en tanto política pública) encuentran fundamentación en que el proceso de implementación es “una declaración de las preferencias del gobierno, mediada por varios actores que generan un proceso caracterizado por relaciones de poder y negociaciones recíprocas” (Rein y Rabinovitz, 1993, Pp 148) que hacen de *lo concreto* algo distinto, menor e incompleto respecto de *lo planeado*.

Asimismo, las agencias policiales, en tanto instancias de criminalización secundaria, no pueden actuar fuera de la lógica de la selectividad, dado que no existe capacidad para “hacer frente a la inmensidad del programa que discursivamente se les encomienda, y deben optar por la inactividad o la selección; como la primera acarrearía su desaparición, cumplen con la regla de toda burocracia y proceden a la selección” (Zaffaroni, 2002, Pp 7). Se verá que este factor cobrará vital relevancia al ser combinado con el análisis de Rein y Rabinovitz.

Veremos entonces que la complejidad del tema implica una conflictividad que, en principio, muestra dos dimensiones: una política, conformada por las dificultades que se observan en el campo político de interacción entre el GCABA y el Gobierno Nacional –sobre todo–; y otra específica de la seguridad, en cuyo campo “la institución policial constituye un verdadero *Leviatán* hobbesiano, portador de una significativa impronta absolutista en la gestión casi monopólica de dicho campo” (Sain, 2007, Pp 16).

Dicho esto, y como visión general de lo que se observa al mirar la situación, se considera como hipótesis que el problema concreto que enfrenta este proceso gubernamental iniciado en

la Ciudad de Buenos Aires consiste en la conflictividad que generará el proceso de implementación del plan, por las razones que desarrollará este trabajo.

2.- Esbozo de la conflictividad de la seguridad pública en la Ciudad de Buenos Aires

Este trabajo adscribe que seguridad significa: “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 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” (Sain, 2002, Pp 15).

Partiendo de esta base, se asume que la cuestión de la seguridad implica una dimensión objetiva (situación social de violencia y delito) y otra subjetiva (percepción social de la situación de violencia y delito –lo que comúnmente se denomina *inseguridad*–).

En términos objetivos de seguridad, en los últimos 15 años el delito en la Ciudad de Buenos Aires ha crecido en más del 120%, producto de un crecimiento particular del delito contra la propiedad, ya que los delitos contra las personas se ha mantenido estables.

Según datos de la Subsecretaría de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, correspondientes al año 2004, en la Ciudad de Buenos Aires se registra el 15% de los delitos del país. Con una tasa de 6.925 delitos cada 100 mil habitantes.

Asimismo, la Ciudad representa la media del país en cuanto a la efectivización de condenas por la comisión de delitos, con un registro del 2,83% de delitos cuyos autores son efectivamente condenados por la Justicia, cuando la tasa total del país es de 2,73%.

Algunas formas delictivas se encuentran vinculadas con procesos geo-políticos que se dieron en América Latina. En este sentido, es dable vincular a algunos elementos de la colectividad

peruana con el tráfico de cocaína³, asentado en la villa 1-11-14 del Bajo Flores. En tanto, también es recurrente la vinculación que se hace entre ciudadanos de origen paraguayo que se dedican al tráfico de mercancías (ropas, electrónicos) y marihuana, presuntamente ingresando al país a través de la triple frontera. Las mercancías serían comercializadas en ferias irregulares ubicadas también en las zonas más pobres de la ciudad (Villa Lugano, Nueva Pompeya, Constitución, La Boca), donde confluyen junto con mercaderías que son obtenidas a través de robos (en la Ciudad y en el Conurbano) y remanentes de la producción en los talleres contratados por las marcas. Finalmente –aunque en una posición mucho más desfavorable– se han detectado en los últimos años varios casos de talleres clandestinos de ropa que utilizan como mano de obra a los ciudadanos bolivianos, a los que explotan al nivel de la esclavitud y el hacinamiento⁴.

Otras formas delictivas se relacionan con la dinámica económica propia de la globalización y las formas que adoptó el mercado local, sobre todo durante los '90, cuando el fenómeno emergente fue el de la economía de servicios, que a su vez acentuó la transculturación (con matices positivos y negativos), evidenciando que la sociedad cambió en su dinámica de vida social en función de ese proceso. En este sentido, se observa un fenómeno con tres aristas particularmente llamativas: i) por un lado, la acentuación de la cultura del consumo como necesidad vital de la economía de servicios empeora el factor criminógeno⁵ presente en el individuo que vive en un contexto donde la distribución de la riqueza no es equitativa, tornándolo particularmente violento, en un marco donde existe una condición socio-cultural sumamente influyente de desapego a la norma⁶; ii) por otra parte, la configuración de sub-

³ El fenómeno que se observa en este caso se origina en procesos políticos que derivaron en el desbaratamiento de la conducción de la agrupación Sendero Luminoso; se considera que algunos de sus mandos medios se reciclaron como traficantes hacia los otros países de la región, entre los cuales algunos recalieron en la Ciudad de Buenos Aires.

⁴ Un delito conexo a este se observa en la privación ilegítima de la libertad que opera cuando el propietario del taller impide que los trabajadores salgan del taller, ocultando así su condición de esclavos.

⁵ El carácter criminógeno del sistema socio-económico capitalista constituye la explicación a la cual, sistemáticamente, Estados y sociedades civiles se niegan a atender; por el contrario, se prefieren las argumentaciones sobre lo coyuntural, que derivan en aplicación de políticas represivas, marginantes, expulsivas y reclusivas. Mariano Ciafardini, lo explica con claridad: “El gobierno y la gente, particularmente las clases medias, siempre se van a encontrar con una gran y creciente cantidad de delito, producto obvio de la desigualdad intrínseca del sistema, que no va a encajar en ninguna de sus explicaciones aceptables, porque las explicaciones aceptables (...) no cuestionan al sistema socio-económico como *criminógeno*, cuestionamiento en el que sí hallarían la respuesta a sus preocupaciones de inseguridad si lo comprendieran y aceptarían” (Ciafardini, 2006, Pp 32).

⁶ Dice Peter Waldmann: “Los argentinos nunca han podido aceptar que las leyes tengan una validez universal. Consideran generalmente que éstas tienen un contenido programático, que son más bien directivas de comportamiento; pero el principio de su vigencia sin excepciones, al que todos están sometidos sin tener en consideración la persona y su influencia, es algo que no convence a la mayoría en este país que cultiva el

zonas de consumo para determinados estratos sociales (Puerto Madero, Palermo Hollywood, Nueva Pompeya, Constitución), efectiviza conflictos de convivencia en el espacio público entre ricos y pobres (que por lo general se da cuando los últimos concurren a los lugares donde los primeros se concentran); y finalmente iii) la adhesión a distintas expresiones de transculturación (emos, flogers, cumbios y raperos) generó hechos de violencia juvenil⁷.

Además, se destacan aquellas configuraciones delictivas surgidas a partir de la coexistencia de factores que hacen a la complejidad creciente de los modos de vida de las ciudades globalizadas.

Buenos Aires se ha tornado una urbe fundamentalmente económica, razón por la cual el modo de vida de la ciudad difiere tanto entre el horario de actividad comercial y los días no laborales. Cuando la ciudad es un caos es cuando proliferan más los robos a bancos y negocios, las salideras, el carterismo, los arrebatos, los robos de autos, etc. Esta situación no es la misma cuando el grueso de la economía de la ciudad descansa: allí es cuando se observa mayor cantidad de delitos no vinculados directamente a la actividad económica rutinaria, como ser los asaltos a viviendas, delitos producidos en ocasión de violencia callejera, delitos contra el honor (o sexuales), etc.

Quizás el caso que mejor grafique esta ecuación sea el de los *motochorros*. Que existan delincuentes que se movilizan en motocicletas no es nada nuevo. Lo nuevo está constituido por el hecho de considerar a la motocicleta como el vehículo que mejor funciona para cometer ilícitos en el ámbito de la ciudad, donde el requerimiento está puesto en la rapidez y la fugacidad en la comisión propia del delito y en la huída. La actividad en motocicleta demostró ser la más rápida, a la vez que la más peligrosa; en este sentido, la circulación en moto se ha vuelto la forma más fácil de llegar, hacer una tarea y partir rápidamente hacia otro destino, y esto vale también para el delito.

El tránsito plantea otro grupo de problemas que hacen al escenario vulnerable de la ciudad. El país tiene 3000 muertes anuales por robo, hurto, homicidio y violación; y 8000 por hechos relacionados con delitos de tránsito. Un problema de inseguridad pública que muy pocos

individualismo. Tampoco los sociólogos argentinos consideraron durante mucho tiempo que la tendencia de sus conciudadanos a interpretar las leyes a su gusto fuera un problema". (Waldmann, 2003, Pp 139).

⁷ Los cuales incluso sirven para engrosar los contenidos de los medios de comunicación que, al mismo tiempo que expresan esta conflictividad, reproducen su propia dinámica de retroalimentación de la industria cultural.

dimensionan como tal. En este sentido, el gobierno porteño deberá atender la forma en que articula campañas de prevención con acciones de agencias (policía, defensa civil, bomberos).

Es en este escenario donde el Estado capitalino debe implementar la política de seguridad pública que formula.

3.- Análisis de la política de seguridad pública del gobierno de la Ciudad.

En el planteo de su política de seguridad (el plan integral), el gobierno de la Ciudad muestra una estrategia política en la cual abordaría primero lo referido a la prevención social de la violencia y el delito y al mantenimiento del orden público; luego a ello le anexaría la policía metropolitana y, en una tercera instancia, la justicia penal de la Ciudad. Conformando de esta forma el abordaje integral que plantea en su plan. No obstante, es necesario volver a aclarar que el plan de seguridad de esta gestión se asienta sobre las postulaciones de sus antecesores más inmediatos, que ya tenían instalado el tema en sus agendas, aunque por razones coyunturales no avanzaron en su implementación.

Al momento de iniciarse este trabajo la cuestión del financiamiento del plan y de la policía representaban un problema que el GCABA intentaba resolver mediante el crédito internacional (algo de esto explica el modelo basado en el paradigma de la seguridad humana emanado desde el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD; y sucesivos reclamos públicos de Mauricio Macri para que el Gobierno Nacional resuelva la situación con el Club de París. Actualmente, la situación financiera internacional oscurece las posibilidades para conseguir financiamiento. A ello hay que sumarle los problemas económicos que el GCABA tiene en otros frentes, tales como la salud y la educación.

Durante la campaña electoral, Macri sostuvo que en caso de imponerse aumentaría el presupuesto para seguridad “al 20%, como tienen Nueva York y Santiago de Chile”⁸.

Algo ya ha hecho al respecto: la Ley 2571 de la Ciudad de Buenos Aires prevé un presupuesto total para el ejercicio 2008 de \$ 13.103 millones, del que se utilizarán para servicios de seguridad \$ 618 millones (el 4,72%). Sin duda es un avance respecto del ejercicio anterior, ya

⁸ “Macri lanzó su campaña con el foco puesto en la seguridad”. Diario Clarín, edición en Internet del 12 de abril de 2007. Disponible en: <http://www.clarin.com/diario/2007/04/12/um/m-01398807.htm>

que la Ley 2180 previó un presupuesto total de \$ 9.394 millones, de los cuales se destinaron a servicios de seguridad \$ 315 millones (el 3,35%).

No obstante, ello dista demasiado del porcentaje que el gobernador propuso durante la campaña. Incluso si se realiza el cálculo incluyendo unos \$ 1.000 millones de presupuesto para la policía metropolitana –asumiendo que el gobierno de la Ciudad lograría los fondos, sin importar la fuente–, la relación quedaría plasmada en un presupuesto total de \$ 14.103 millones, de los cuales se destinarían a la seguridad \$ 1.618 millones (el 11,47%), cifra que se acerca un poco más a lo propuesto.

La conflictividad de la implementación del plan de seguridad se cristalizará en, al menos, tres dimensiones, explicadas por los siguientes conceptos:

- El “gobierno de la seguridad” (Sain, 2006), en sus etapas de implementación, control, dirección y administración del sistema institucional.
- La selectividad (Zaffaroni, 2002), que se hará efectiva de forma controvertida y conflictiva, en el transcurso entre la primariedad (la formulación política del Ejecutivo de la Ciudad) y la secundariedad (la ejecución de la formulación discursiva por parte de las agencias gubernamentales).
- Las acciones gubernamentales que efectivamente se pondrán en práctica según la ecuación resultante entre el “imperativo legal, el imperativo racional-burocrático y el imperativo consensual” (Rein y Rabinovitz, 1993) de la implementación del plan de seguridad.

Sobre el primer punto, Sain define el gobierno de la seguridad como el “conjunto de estructuras y procesos institucionales abocados a la formulación, implementación y control de las políticas y estrategias de seguridad pública así como a la dirección y administración del sistema institucional mediante el cual se lleva a cabo” (Sain, 2006). Ello permite elaborar una política de seguridad pública que, también según Sain, implica “intervenciones públicas llevadas a cabo por diferentes actores estatales y sociales –públicos y privados– a los efectos específicos de abordar y resolver aquellos riesgos y conflictos –concretos y previsibles– de carácter violento y/o delictivo que lesionen los derechos y libertades de las personas en un determinado ámbito espacio-temporal. Se trata pues de una política de gestión de determinada conflictividad social, esto es, de aquella conflictividad que se manifiesta en hechos de

violencia y/o acciones delictivas, todo ello mediante la prevención, conjuración e investigación administrativa de los mismos y/o la persecución penal de los responsables (...). (A la vez que) se efectiviza a través del desarrollo de cuatro acciones básicas, a saber, (i) la prevención de los hechos que pudieran resultar delictivos o vulneratorios de la seguridad pública; (ii) la conjuración de los delitos y hechos vulneratorios de la seguridad pública que estuvieran siendo desarrollados; (iii) la investigación administrativa de los delitos y hechos vulneratorios de la seguridad pública en desarrollo o consumados; y (iv) la persecución penal de los delitos consumados por parte de la justicia criminal” (Sain, 2006).

Finalmente, dice Sain que para que estas políticas sean exitosas deben instrumentarse en torno a tres componentes:

- “a) un cuadro de situación de la violencia y el delito actualizado constantemente;
- b) un conjunto de acciones institucionales que incluyan un diagnóstico sobre el estado del sistema de seguridad pública, la puesta en marcha de procesos de reforma y modernización del mismo; y
- c) acciones de prevención de la violencia y el delito abordadas desde el sistema de prevención social y un sistema de prevención y control de la criminalidad común y compleja, tarea esta última que deben cumplir las fuerzas policiales y el sistema judicial correspondiente” (Sain, 2006).

Desglosando los componentes, podemos ver de qué forma el plan de seguridad plantea acciones que se enmarcan en esta composición:

A) Cuadro de situación de la violencia y el delito actualizado constantemente:

Propuesta:

- Creación de un sistema de alerta cuyo objetivo es disponer de más y mejor información para una eficaz coordinación y asistencia. Se efectivizará a través de la creación de un Centro Inteligente de Comando y Control, que manejará las herramientas tecnológicas para el abordaje de la problemática delictiva, la formulación y actualización constante del mapa del delito, las cámaras de vigilancia de la ciudad y la denominada Red Única de Comunicación y Alerta Temprana.

B) Conjunto de acciones institucionales que incluyan un diagnóstico sobre el estado del sistema de seguridad pública y procesos de reforma y modernización:

Propuesta:

- En este punto se destaca que el plan de seguridad elaborado por este gobierno en realidad es una solución de continuidad necesaria para el ejercicio propio del gobierno, dado que la reforma institucional efectuada se manifestó en la declaración de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, al incluir en ella la seguridad pública como materia de abordaje gubernamental; a su vez, la propia elaboración de un plan integral de seguridad y la conformación de un cuerpo policial propio de la Ciudad, a la par de la configuración de fiscalías y justicia penal propia dan cuenta de un diagnóstico que se hizo sobre el estado del sistema, del cual este gobierno sigue en líneas generales lo que hicieron sus predecesores.
- Lo que sí forma parte del plan del actual gobierno de la Ciudad es la inclusión de la participación comunitaria en la supervisión del plan de seguridad y de las acciones seguidas por la policía metropolitana.

C) Acciones de prevención de la violencia y el delito abordadas desde:

C.1.- El sistema de prevención social:

Propuesta:

- Coordinación de políticas de gobierno entre las áreas de Salud (prevención de adicciones y atención a víctimas de violencia sexual); Educación (inclusión educativa y formación para el empleo); Empleo (prevención y erradicación del trabajo infantil, promoción del empleo); Desarrollo Social (apoyo a menores en situación de calle, publicación y búsqueda de niños perdidos); Espacio Público (reordenamiento del espacio público, mejoramiento de la iluminación, poda del arbolado urbano y guardianes en las plazas), y Justicia y Seguridad (prevención comunitaria del delito, Programa “Escuelas Seguras, Senderos Seguros”⁹, prevención del delito para la tercera edad y convenio con el Patronato de Liberados de la Justicia Nacional); y el Sistema Integral de Asistencia al

⁹ Dentro de las gestiones que venía realizando el gobierno anterior, el programa “Escuelas Seguras, Senderos Seguros” se conformó junto con el programa “Redes vecinales solidarias para la prevención del delito” impulsado por la gestión de Aníbal Ibarra; una de las dificultades que plantean este tipo de acciones es que en su gradualidad se presentan cuantitativamente ineficaces: sólo el 3% del total de redes vecinales posibles fueron conformadas, después de 5 años de iniciada la actividad.

Vecino (SAME, Cuerpo de Control de Tránsito, Defensa Civil, Guardia de Auxilio y Policía Metropolitana).

C.2.- Un sistema de prevención y control de la criminalidad común y compleja (fuerzas policiales y sistema judicial):

Propuesta:

- Creación de la policía metropolitana y fortalecimiento de la justicia; creación de 36 fiscalías, 8 defensorías y 3 asesorías de menores; creación de un cuerpo policial en función judicial; asistencia a la fiscalía y a la defensoría para la creación de 15 oficinas para denuncias y orientación al vecino; y creación de 9 juzgados penales, contravencionales y de faltas.

El plan integral de seguridad propuesto por el gobierno de Macri evidencia dificultades en lograr algunos de estos pasos:

Posee una herramienta institucional para recibir denuncias (en los CGP y en Internet), que fundamentalmente se vinculan a acciones que vulneran el orden público y el bien jurídico particular de las personas en determinados casos que pueden considerarse menores (como por ejemplo los ruidos molestos). Esta herramienta, junto con las denuncias y las informaciones que se obtendrían al ostentar el manejo de un cuerpo policial preventivo, podrían darle al gobierno de la Ciudad un cuadro de situación de la violencia y el delito actualizado constantemente. No obstante ello, el cuadro de situación se vería sesgado por la relatividad del nivel de denunciabilidad que existe en la ciudadanía respecto de los delitos que se cometen, donde se sabe que se denuncia un porcentaje muy bajo en relación a los delitos que efectivamente se cometen.

Prevé la generación de acciones institucionales que incluyan un diagnóstico sobre el estado del sistema de seguridad pública, sobre lo cual por estar en un momento previo a la ejecución de la herramienta, sólo podemos decir que encontraría allí los obstáculos propios de la implementación de medidas que impliquen la articulación interagencial, dado que en su enunciación programática el gobierno de la Ciudad sólo prevé una coordinación entre las agencias de defensa civil, el cuerpo de control de tránsito, los bomberos, la guardia de auxilio, el SAME y la policía metropolitana. Por otra parte, la institucionalización del Ministerio de Seguridad y Justicia de la Ciudad no hará efectiva la puesta en práctica de la estrategia de

seguridad planteada por el gobierno porteño hasta tanto no logre tener su propia policía, dado que aún no tiene el poder de policía necesario para abordar la problemática descrita en el segundo punto de este trabajo.

Asimismo, el marco institucional preexistente incluye la adhesión de la Ciudad de Buenos Aires a la ley nacional 24.059 de seguridad interior, mediante la creación del Consejo Metropolitano de Complementación para la Seguridad Interior (Ley 344) y su inclusión en el Convenio Mesa de Seguridad Metropolitana y Prevención del Delito (refrendado por la Ley 1379) junto al Ministerio de Justicia Seguridad y Derechos Humanos de la Nación y al Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires; a su vez, el GCABA dispone autónomamente de un Consejo de Seguridad y Prevención del Delito (Ley 211). Respecto a éste último, constituye un órgano de consulta y asesoramiento en políticas de seguridad preventiva que en los últimos meses se ha dedicado a discutir con el Ejecutivo de la Ciudad respecto a la conformación de la policía metropolitana; sobre los ámbitos institucionales de articulación con las otras esferas estatales, no existe información que evidencie que se trata de espacios actualmente activos, y por ello es posible inferir que la relación política conflictiva afecta el funcionamiento institucional de estos espacios¹⁰.

En este sentido, el plan integral de seguridad evidencia su adscripción al paradigma de la seguridad humana¹¹, estableciendo que el control de espectáculos masivos, la fiscalización y control de habilitaciones y permisos, la fiscalización de obras, la fiscalización de la higiene y la seguridad alimentaria, el control de faltas especiales, la habilitación de agencias de seguridad privada, la habilitación de profesionales verificadores y el registro de lugares bailables, se enmarquen orgánicamente en la Agencia Gubernamental de Control que dependan del Ministerio de Justicia y Seguridad. En este sentido, la conformación de un cuerpo policial para el abordaje de la problemática de la violencia y el delito, le daría a la organización estatal una forma más acabada en términos del modelo de seguridad humana.

¹⁰ Otro caso lo constituye el Comité de Prevención y Seguridad para Eventos Deportivos (CPySED); sobre el cual la Legislatura solicitó reiterados informes respecto de sus funciones desarrolladas, dado que no existen evidencias de actividades realizadas.

¹¹ “La seguridad humana no sólo se refiere a los conflictos violentos, las luchas armadas y a las problemáticas delictivas, sino que también atañe al conjunto de eventos, amenazas, preocupaciones y desafíos vulneratorios del desarrollo humano integral a través de la pobreza extrema y la exclusión social de vastos sectores de nuestras poblaciones, los desastres naturales, las catástrofes de origen humano y toda forma de ataque a la vida, la integridad física y psíquica, la entidad cultural, la alimentación, vivienda, salud, educación y trabajo de las personas. Todas ellas son cuestiones de naturaleza diversa y alcance multidimensional cuyo abordaje requiere necesariamente de una perspectiva integral y de intervenciones multisectoriales no solamente de carácter estatal sino también –y quizás prioritariamente- de tipo social y comunitario” (PNUD, 2005. Página 9).

En tanto, siguiendo la perspectiva que propone Naciones Unidas a través del PNUD, la Subsecretaría de Seguridad Urbana aborda la gestión referida al Cuerpo de Agentes de Tránsito de la Ciudad; al control de vehículos particulares, taxis y colectivos; al otorgamiento de licencias para conducir, a la información general, normativa y funciones de las empresas de seguridad privada; y al control de las habilitaciones de los prestadores del servicio de transporte escolar; además del sistema único de denuncias del que hablamos anteriormente.

Ello sería también parte de las acciones de prevención de la violencia y el delito abordadas desde el sistema de prevención social; lo que aún le falta al programa enunciado por el gobierno porteño es el sistema de prevención y control de la criminalidad común y compleja, ya que no posee ninguno de los dos cuerpos públicos que deben abordar esta instancia: agencia policial y sistema judicial.

En último factor conflictivo del plan supone la relación problemática que se establece entre seguridad y desarrollo social –fundamental dentro de una estrategia de prevención social de la violencia y el delito–, y la real idiosincrasia política del gobierno de Mauricio Macri. Se supo por fuente directa que en la Escuela Infantil N° 12, ubicada en la Villa 21 del barrio de Barracas, se produjo un brote de hepatitis, del cual se contagiaron 6 alumnos, 3 docentes y el hijo de una de estas docentes; ante el requerimiento de una desinfección, la cartera correspondiente manifestó que no desinfectaría la escuela porque está ubicada dentro de un contexto (la villa) donde la infección es una constante, y complementariamente se dispuso la absurda medida de vacunar contra el virus solamente a aquellas personas que ya estaban enfermas, lo cual da manifiesta claramente que la vinculación entre seguridad y prevención social de la violencia y el delito no está siendo ejecutada por este gobierno de la Ciudad. Otro dato interesante lo aporta el Programa “Escuelas Seguras, Senderos Seguros”, cuya implementación fue sorpresivamente suspendida por el GCABA, lo que suscitó pedidos de informes de la Legislatura de la Ciudad respecto a esta decisión¹².

Alicia Ziccardi sostiene que “la violencia y la inseguridad que prevalecen en todas las ciudades del mundo son un efecto de estos contrastes sociales y territoriales y de las marcadas

¹² Hasta el momento se conoce sólo un caso de asalto a estudiantes cuando se dirigían al colegio posterior a la suspensión del programa. Se sabe también que los directivos de algunos colegios de la capital mantienen reuniones con las comisarías de su zona para planificar la seguridad preventiva, dejando fuera de esto a las autoridades políticas de la Ciudad.

desigualdades existentes. Sin embargo, lo particular de América Latina es que esto no puede relacionarse exclusivamente con la incapacidad de controlar el delito por parte de los cuerpos policiales, lo cual existe, sino también con las políticas sociales urbanas que deben articularse entre sí para transformar la grave situación social que lo promueve. En un contexto caracterizado por elevados índices de pobreza, desigualdad social y falta de justicia, están dadas las condiciones para que la delincuencia prolifere” (Ziccardi, 2001, Pp. 107).

El segundo y el tercer punto tienen que ver con los rasgos de selectividad (Zaffaroni) que tendrá, necesariamente, el plan de seguridad propuesto y las acciones que efectivamente se pondrán en práctica según lo que resulte entre del imperativo consensual en relación con los imperativos legal y racional-burocrático (Rein y Rabinovitz).

Lo interesante para ver en este punto es que el plan integral de seguridad vuelto a moldear por esta gestión, no proviene de un imperativo legal emanado del cuerpo legislativo de la Ciudad de Buenos Aires, sino que directamente se enmarca en un enunciado programático propio del ejecutivo; en este sentido, se han hecho oír voces opositoras que critican al gobierno porteño que solamente ha enviado a la Legislatura un proyecto de ley para la creación de la policía metropolitana, y poca información sobre todo lo demás que comprende el plan de seguridad¹³. Como se mencionó anteriormente, los proyectos de ley que versan sobre sistemas integrales de seguridad fueron presentados por legisladores que no pertenecen al sector político que gobierna el Ejecutivo de la Ciudad, y aún ninguno de ellos fue sancionado.

La selectividad (Zaffaroni, 2002), se hará efectiva de forma controvertida y conflictiva, en el transcurso entre la primariedad (la formulación política del Ejecutivo de la Ciudad) y la secundariedad (la ejecución de la formulación discursiva por parte de las agencias gubernamentales). En este sentido puede verse que el GCABA define claramente cuál es el universo de problemas que intentará abordar, dentro del espectro más amplio que supone la criminalización primaria¹⁴. Asimismo, razones históricas de la política argentina explican el por qué de la arbitrariedad en la ejecución de políticas de seguridad: “el retorno de la

¹³ Silvia La Ruffa, legisladora del Frente para la Victoria, sostuvo hace poco que el legislativo tiene “información sobre la creación de la Policía, pero pocos detalles sobre el resto. No sabemos cuál es la política de seguridad de Macri” y también planteó sus dudas sobre el tiempo que demandará formar los nuevos agentes: “Cuarenta semanas, me parece poco. Academias similares exigen unos dos años de formación”. En: <http://www.clarin.com/diario/2008/03/17/elpais/p-00801.htm>

¹⁴ El más claro ejemplo hace referencia a que no tratará policialmente la comercialización ilegal de drogas, sino que se limitará a efectuar un abordaje sanitario respecto del consumidor.

democracia no solamente no ha significado la consolidación del *imperio efectivo de la ley* sino que, además, ha supuesto también *el ejercicio de un poder ilegal y arbitrario por parte de ciertas agencias públicas* –en particular, las agencias policiales– lo que ha redundado en situaciones de inseguridad objetiva y de violentos abusos a los derechos humanos” (Sain, 2006).

¿Qué se quiere decir con esto? Asumiendo que el plan de seguridad de Macri pone la centralidad en la creación de un instrumento de seguridad (policía + justicia) –dado que todo lo demás venía siendo gestionado con anterioridad–, no hay razones para considerar a priori que ese cuerpo estará dotado de una renovada contemplación objetiva de los derechos humanos y del tratamiento de todos los ciudadanos por igual (siguiendo el razonamiento de estereotipación que hace Zaffaroni); la policía metropolitana tendrá el enorme desafío de toda agencia policial nueva: sortear las asimetrías existentes entre la formación doctrinal y algunas prácticas policiales cuestionadas, si es que se nutre de efectivos de la Superintendencia de Seguridad Metropolitana de la PFA (y de otras agencias policiales y de seguridad), lo que también se fundamenta por la línea argumental tomada de Rein y Rabinovitz, que explican que las acciones gubernamentales se vuelven concretas según la ecuación resultante entre el “imperativo legal, el imperativo racional-burocrático y el imperativo consensual” (Rein y Rabinovitz, 1993) de la implementación del plan de seguridad en general, y de la policía metropolitana en particular.

Dicen estos autores que “la implementación implica una desviación respecto de los propósitos declarados, en tanto que los tres imperativos (legal, racional-burocrático y consensual) operan conjuntamente en la transformación de la política en práctica” (Rein y Rabinovitz, 1993, Pp. 149). En el caso escogido, lo más interesante de ver será cómo operarán las diferencias del imperativo consensual, ya que éste “exige que el proceso de implementación se someta a las preferencias de los grupos (interesados), subordinando los imperativos legal y burocrático a ese criterio. Cuando una instancia burocrática (en este caso la policía metropolitana) es de reciente creación, es débil y está bajo la presión de producir resultados evidentes, quienes en realidad manejan la implementación casi por sí solos son los grupos de interés externos a la dependencia” (Rein y Rabinovitz, 1993, Pp. 156). En este sentido, se hipotetiza que la relación que tendrá la policía metropolitana con la PFA y con la PBA será cuanto menos de recelo, por la posibilidad de injerencia recíproca.

3.1.- La policía metropolitana como parte fundamental de aplicación del plan de seguridad

La descripción del modelo policial propuesto por este gobierno de la Ciudad surge del proyecto de ley¹⁵ que el Ejecutivo porteño envió a la Legislatura para su tratamiento.

De ese proyecto, que se anexa al presente trabajo, surgen determinados aspectos interesantes para observar el perfil de la policía metropolitana diseñada por este gobierno de la Ciudad, cuyos rasgos particulares se describen a continuación:

- Se trata de un órgano bajo dependencia jerárquica y funcional del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad. Una institución civil armada que cumple sus funciones de acuerdo a lo establecido por la Constitución de la Ciudad.
- Actúa como auxiliar de la justicia local y nacional.
- Sus funciones serán de prevención, conjuración, auxiliar de investigación, inteligencia criminal, mantenimiento del orden público y colaboración ante situaciones de emergencia.
- Se basa en la doctrina del uso gradual y proporcional de la fuerza.
- Su conducción estará a cargo de un jefe y un subjefe (designados por el Jefe de gobierno según una terna propuesta por el Ministro de Justicia y Seguridad de la Ciudad) y cuatro directores generales (Seguridad, Investigaciones, Científica y Técnica, y Administración).
- El jefe de la policía será el encargado de la conducción orgánica y funcional, e impartirá las órdenes generales y particulares. El subjefe será el encargado del ordenamiento, control y fiscalización administrativa de la institución.
- Se organiza dentro de una escala única de oficialidad.
- Permite la incorporación de quienes hayan sido integrantes de Fuerzas Armadas o de Seguridad, a quienes se les aplicarán criterios de equivalencia en función a los grados jerárquicos correspondientes.
- Prohíbe la prestación de servicios de policía adicional y cualquier otra actividad que resultara incompatible, riesgosa o en desmedro del rendimiento físico e intelectual de los policías.

¹⁵ Proyecto de ley N° 200800462 de Creación de la Policía Metropolitana. Disponible en la Dirección General del Centro Documental de Información y Archivo Legislativo (<http://www.cedom.gov.ar>).

- Incluye la creación de un instituto superior de formación policial con un plan educativo de neto perfil de policía de proximidad.
- El Ministerio de Justicia y Seguridad, sólo tendrá la facultad de supervisar los procedimientos y el accionar de la policía metropolitana y, en caso de detectar irregularidades, no accionará ejecutivamente, sino que realizará la denuncia correspondiente ante la autoridad judicial.
- Se integrará al Convenio Policial Argentino, solicitará su reconocimiento como miembro de la Organización Policial Argentina y ratificará el reglamento del convenio.

4.- A modo de conclusión

Por un lado, la creación de la policía metropolitana evidencia el avance de un gobierno local – quizás el más importante de los argentinos– en un modelo policial altamente profesional, especializado, inteligente y tácticamente moderno, en el marco de una política de seguridad que integra acciones gubernamentales de otras áreas, lo cual se adscribe a las tendencias reformistas que se reproducen a nivel latinoamericano, sobre todo bajo la influencia del paradigma de la seguridad humana gestado desde el PNUD.

No puede dejar de verse con buenos ojos esta formulación, aunque la mirada se transforma al profundizar apenas primariamente sobre el proceso. Dado que el marco general en el cual se da este proceso supone un escenario de alta conflictividad derivada de la propia problemática delictiva y de las disputas de intereses políticos e institucionales.

En el marco del plan integral de seguridad de la Ciudad, el gobernador Mauricio Macri plantea la conformación de una policía metropolitana organizada en base a la división de funciones, con un perfil altamente profesionalizado, y operativamente sustentado en la elaboración constante de inteligencia criminal, desde un centro de comando creado para tal fin. Este modelo replica la creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria y configuraría la segunda institución de seguridad creada en democracia, bajo modelos alejados de las formas militarizadas, aunque no se planea una jefatura civil para la policía metropolitana –como tiene la PSA– y este rasgo la haría similar al modelo de las Policías de la Provincia de Buenos Aires.

No obstante, se evidencia que la policía metropolitana ocupa un rol tan central para la política de seguridad del gobierno de la Ciudad, que sin ella el propio plan tendería al fracaso, dado que la policía metropolitana será en definitiva el órgano de ejecución principal de toda la política, a la vez que se evidenció una preocupación exacerbada por la cuestión policial en los ámbitos de visibilidad pública, en tanto que el tratamiento del resto del plan de seguridad quedó solapado a un discurso del jefe de Gobierno porteño en la legislatura.

Aún no se pueden efectuar evaluaciones de impacto respecto al plan de seguridad, y menos sobre la creación de la policía metropolitana, pero sí es evidente que ambas cuestiones tendrán una conflictividad significativa: el plan por las dificultades de implementación de estrategias que incluyan la acción interagencial coordinada y articulada (lo que configuran factores de conflictividad internos al gobierno porteño, y extensibles a los gobiernos provincial y nacional), la policía metropolitana por la posibilidad latente de que sea virtualmente operada desde fuera por las otras policías y fuerzas de seguridad, y por la probable reproducción de vicios propios de la dinámica policial.

Todo ello configura un escenario en el cual se le presenta al gobierno de la Ciudad el desafío derivado de la necesidad de mostrar resultados inmediatos, por la debilidad propia de las instancias burocráticas de reciente creación.

5.- Bibliografía

Ciafardini, Mariano (2005): “Delito urbano en la Argentina. Las verdaderas causas y las acciones posibles”. Buenos Aires: Ed. Ariel.

Frühling, Hugo (Ed.) (2004). “Calles más seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina”. Washington: BID.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2005). “Herramientas de evaluación de la situación de seguridad pública democrática en América Latina, 2005”.

Washington: ONU, PNUD, Latin American Sub-regional Resource Facility (LAC-SURF).

Rein, Martín y Rabinovitz, Francine (1993), “La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción”, en Aguilar Villanueva, Luis (editor), La implementación de las políticas. México DF: Ed. Porrúa.

Sain, Marcelo Fabián (2007). “El Leviatán azul. Política y policía en la Argentina”. Buenos Aires: Siglo XXI.

Sain, Marcelo Fabián (2006). “Apuntes sobre el gobierno de la seguridad pública”, ponencia presentada en el I Congreso Universitario sobre Seguridad y Estado de Derecho, organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y llevado a cabo en Buenos Aires, Argentina, los días 31 de agosto, 1 y 2 de septiembre de 2006.

Sain, Marcelo Fabián (2002), “Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina”. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Waldmann, Peter (2003). “El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina”. Caracas: Nueva Sociedad.

Zaffaroni, Eugenio (2002). “Derecho penal. Parte general”. Buenos Aires: EDIAR.

Ziccardi, Alicia (2001): “Pobreza, Desigualdad Social y Ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América latina”. Buenos Aires: CLACSO.