



PABLO VITALE

Policía en la ciudad: la agenda electoral y el problema de la (in)seguridad

POR ALINA LIS RIOS

Licenciada en Sociología, magíster en Investigación en Ciencias Sociales y doctora en Ciencias Sociales (UBA). Docente e investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales. Miembro del Programa de Estudios del Control Social (PECOS) en el Instituto de Investigaciones Gino Germani. Investiga sobre políticas y fuerzas de seguridad y ha publicado sus trabajos en revistas nacionales e internacionales (*URVIO, Sociológica, Delito y Sociedad, Cadernos CRH*, entre otras) y en los libros *La Policía Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* (Buenos Aires, Ad-Hoc, 2010), *Por una sociología crítica del control social. Ensayos en honor a Juan Pegoraro* (Buenos Aires, Ediciones del Puerto, 2010) y *A la (in)seguridad la hacemos entre todos* (Buenos Aires, Ekht Libros, 2010), del cual es coautora.

Los contextos electorales son tiempos de ebullición, en los que parecería que todo puede ocurrir, y de manera inminente. Cuando baja la marea se ve lo que ha quedado, hay cambios sí, pero reconocemos en lo nuevo viejas trazas de disputas pasadas que reeditan su actualidad. La dinámica electoral está asociada a una tendencia de los actores a fijar posiciones, remarcar las líneas que estructuran los campos de disputas, pero siempre se trata de discusiones que tienen su historia. Así ocurrió durante el proceso electoral que atravesó la Ciudad de Buenos Aires en el año 2007. Fue entonces cuando parecieron desbloquearse las puertas del camino a la “policía propia” en esta ciudad. Ese proceso electoral fue el escenario en que se retomaron viejas discusiones sobre la autonomía de la ciudad, aunque en un nuevo orden discursivo: la “agenda de la seguridad” actualiza el problema de la autonomía. Como resultado de estos entramados va afirmándose un axioma con valor de verdad: una “policía propia” es la herramienta necesaria de un gobierno plenamente autónomo, eficaz y eficiente.

El reconocimiento del estatus autónomo de la Ciudad de Buenos Aires tuvo lugar con la reforma constitucional de 1994, sancionándose en 1995 la Ley 24.588 conocida como Ley Cafiero, con el fin de determinar los alcances de la autonomía de la ciudad y garantizar los intereses de la Nación en el territorio de Buenos Aires

mientras ésta continuara siendo capital de la República Argentina. El artículo 7º de esta ley impide a la Ciudad Autónoma crear su propia fuerza policial sin autorización del Senado. Por más de diez años rigió esta restricción, aun siendo resistida y criticada por un amplio espectro político. La pregunta que nos hacemos es qué es lo que vuelve posible la ruptura materializada en la derogación de este artículo 7º que tuvo lugar en agosto de 2007. Sostenemos que en los discursos que se traman en el proceso electoral del año 2007 podemos encontrar condensados los sentidos que se fijan con valor de verdad, y que se disponen como condición de posibilidad de esta transformación.

LOS PROLEGÓMENOS DE LA REFORMA DE LA LEY CAFIERO

Desde su sanción, la Ley Cafiero había contado con la oposición del conjunto del sector político porteño. Desde las más diferentes identidades políticas se sostiene que la Ley Cafiero constituye una restricción ilegítima a la autonomía reconocida a la ciudad en el texto de la Constitución Nacional. Por ello, desde el momento de su sanción se demanda su derogación. Este amplio consenso se tradujo en el punto de partida tomado por los convencionales estatuyentes de la ciudad en 1996, quienes, al discutir sobre los institutos básicos que constituirían el Gobierno de la Ciudad, incluían la definición ►

años en los que no se juega esa lógica de oposición y en los que, al mismo tiempo, no ocurren cambios significativos en lo que hace a las cuestiones de seguridad, justicia y policía que estaban en disputa. Hacia junio de 2001, el gobierno de Fernando de la Rúa y el de Aníbal Ibarra comenzaban a trabajar en el traspaso de un sector de la Policía Federal Argentina (PFA) a la órbita del gobierno de la ciudad. Poco se avanzó en este sentido efectivamente. Lo que se planteaba como objeto de negociación era la reforma de la Ley Cafiero y el traspaso de los segmentos de la PFA afectados al servicio de seguridad en la Ciudad de Buenos Aires. La renuncia de Fernando de la Rúa antes de finalizado su mandato trunca este incipiente proceso de negociaciones.

Es durante el segundo mandato de Aníbal Ibarra que vuelve a tematizarse esta cuestión. Desde comienzos del año 2005 se articulan de manera particular una serie de sucesos que multiplican demandas por más seguridad y endurecimiento de la respuesta penal, las marchas por la “seguridad y la justicia” o el “fenómeno Blumberg” son algunas de las formas en que se ha nombrado este proceso (Arfuch, 2005; Calzado, 2009; Mauro y Slipak, 2005; Schillagi, 2009). Ibarra había jugado como una carta electoral su proximidad con el entonces presidente Néstor Kirchner, y había expectativas de que esa proximidad pudiera dar lugar a la ansiada transferencia de la policía, reforma de la Ley Cafiero mediante.

Lo cierto fue que durante 2004 todos trabajan en torno a la seguridad como un problema urgente respecto del cual “algo hay que hacer”: los legisladores de la ciudad reforman el Código Contravencional; los diputados nacionales por la ciudad, sin distinciones partidarias, se unen para firmar de manera conjunta un proyecto de reforma de la Ley Cafiero; el ejecutivo porteño se avoca a la implementación de políticas de seguridad, dando mayor impulso al Plan de Prevención del Delito y apostando a la creación de la Guardia Urbana² (Ríos, 2010). Y, fundamentalmente, se avanza en negociaciones con el gobierno nacional, lo que queda plasmado en la firma de dos convenios: el “Convenio de Policía Comunitaria” que posibilita la participación del poder ejecutivo de la ciudad en instancias de conducción política de la PFA, y el primer Convenio para la transferencia de Competencias Penales. Estos avances fueron significativos, pero la destitución de Ibarra en 2005 y la tensión política que supuso su procesamiento obstruyeron este proceso.

EL PUNTO DE INFLEXIÓN

En el marco de la contienda electoral del año 2007 se produce una serie de resignificaciones relativas a la definición de la seguridad en tanto problema y objeto de gobierno. El año 2007, como año electoral, constituye un escenario complejo. El 3 de junio tiene lugar la primera

**DESDE COMIENZOS DEL AÑO 2005
SE ARTICULAN DE MANERA
PARTICULAR UNA SERIE DE SUCESOS
QUE MULTIPLICAN DEMANDAS POR
MÁS SEGURIDAD Y ENDURECIMIENTO
DE LA RESPUESTA PENAL,
LAS MARCHAS POR LA “SEGURIDAD
Y LA JUSTICIA” O EL “FENÓMEN
BLUMBERG” SON ALGUNAS
DE LAS FORMAS EN QUE SE HA
NOMBRADO ESTE PROCESO.**

vuelta de la elección de jefe de gobierno junto a la elección de 30 legisladores de la ciudad. Los candidatos principales a la jefatura de gobierno: Jorge Telerman-Enrique Olivera, como la fórmula oficial³; Daniel Filmus-Carlos Heller, por el Frente para la Victoria, partido gobernante a nivel nacional; Mauricio Macri-Gabriela Michetti, por el PRO, que aspiraba a transformarse en una fuerza opositora a nivel nacional. El 24 de junio tiene lugar el *ballotage* entre Filmus y Macri, por el que finalmente este último se consagra jefe de gobierno con el 60,9% de los votos⁴. En el mes de octubre tienen lugar la elección presidencial y las legislativas nacionales, donde la Ciudad de Buenos Aires pone en juego tres bancas en la Cámara de Senadores y doce en la Cámara de Diputados de la Nación. Al observar los discursos de las principales fuerzas políticas durante este período encontramos que la seguridad se instala como problema central en torno al que se articulan las principales definiciones acerca del gobierno y el ejercicio del poder de policía.

El problema de la seguridad entra como un elemento en la serie de preocupaciones de los vecinos: veredas rotas, calles inundadas, el estado de los servicios de educación y salud pública. Pero en esta serie, la seguridad constituye un elemento privilegiado porque es la bisagra entre las múltiples dimensiones del gobierno: políticas de inclusión, prevención de adicciones y urbanización de villas, todas confluyen y cobran sentido en torno al problema de la seguridad. Así, por ejemplo, en relación con “la cuestión de la inclusión”, que en el discurso del PRO aparece subordinada a la problemática de la seguridad, tematizada en tanto causa de violencia, por lo que mejorar la inclusión es mejorar las condiciones de seguridad de los “vecinos”.

Por otra parte, es en torno al problema de la seguridad que se va a configurar la relación entre gobierno nacional y gobierno local en los términos de un antagonismo: la propuesta PRO se define como una posición “anti-k”, es decir antagónica al gobierno nacional encabezado por el entonces presidente de la Nación, Néstor Kirchner. Y la configuración de este antagonismo está ligada a un desplazamiento del sentido atribuido a la noción de seguridad: desde una concepción que tiene como horizonte la preocupación por las condiciones del gobierno democrático a una forma de plantear el problema de la seguridad que se articula con una recuperación de la idea de “orden” que había quedado desplazada en el discurso de la *seguridad ciudadana*. Es posible que sea sobre esta condensación “orden + seguridad” que se asiente el éxito de su interpelación al electorado.

En definitiva, los discursos electorales instalan la seguridad como un tópico de central importancia en la ciudad, como un problema que el gobierno debe “tomar a su cargo”. Asimismo, se afianza el razonamiento que una cada vez más férreamente los principios de autonomía y

**EN EL MARCO DE LA CONTIENDA
ELECTORAL DEL AÑO 2007
SE PRODUCE UNA SERIE
DE RESIGNIFICACIONES RELATIVAS
A LA DEFINICIÓN DE LA SEGURIDAD
EN TANTO PROBLEMA Y OBJETO
DE GOBIERNO.**

► de criterios de gobierno e institucionalidad sobre funciones que, estrictamente y en función de la vigencia de la Ley Cafiero, el gobierno nacional conservaba con potestad exclusiva. Así ocurría principalmente con las funciones de seguridad y de justicia.

La sanción de la ley se produce durante el gobierno de Carlos Menem, electo por el partido justicialista (PJ). Es en torno a la reforma de la Constitución que van emergiendo figuras de la oposición, como la de Fernando de la Rúa, quien será luego el primer jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Durante su mandato se sanciona la Constitución de la Ciudad y el primer Código Contravencional. Todos estos procesos están atravesados por la particularidad de que el gobierno de la ciudad y el de la nación corresponden a sectores políticos de signo contrario. La Ley Cafiero es presentada como un cepo que el gobierno nacional fija sobre el gobierno local, con el efecto de no dejarlo gobernar, por ello las demandas de su reforma se identifican con la oposición al gobierno nacional.

Luego, atravesamos un período en el que el gobierno nacional y el de la ciudad responden a la misma identidad política. La Alianza triunfa en las elecciones nacionales y en las locales. De la Rúa asume la presidencia en 1999, y su gobierno se extenderá hasta 2001. En el gobierno local, lo reemplaza en su cargo el vicejefe de gobierno, Enrique Olivera, hasta el 6 de agosto de 2000, cuando asume su cargo Aníbal Ibarra, quien estará al frente del ejecutivo porteño hasta noviembre de 2005¹.

Los años de la presidencia de Fernando de la Rúa son

LA REFORMA

Uno de los principales obstáculos para tratar la derogación del artículo 7º era que estaba planteada en términos de transferencia de la PFA. Dado que dicho artículo hablaba de la “función de seguridad” estableciendo que la misma sería una función a cargo del gobierno nacional, su derogación era asumida como una transferencia de funciones, a la que debía corresponder un traspaso de recursos. De acuerdo con el artículo 75º de la Constitución Nacional que, en su inciso 2, establece que la transferencia de competencias, servicios o funciones a una provincia o a la Ciudad de Buenos Aires, esto debe realizarse con su respectiva reasignación de recursos.

Mientras que la reforma de la Ley Cafiero se planteaba en términos de una transferencia de funciones, iba atada a la consecuente transferencia de una enorme cantidad de recursos del presupuesto nacional al de la ciudad (se habla de un presupuesto de 900 millones de pesos, sin contar la transferencia de estructuras institucionales, bienes e inmuebles). Algo que contaba con importantes resistencias no sólo de los sectores ligados al gobierno nacional sino, y tal vez principalmente, de los sectores vinculados a los intereses de las provincias, ya sea porque se vieran afectados directamente por esa transferencia (en el caso de que fuera deducida de la masa coparticipable), o porque considerasen que una transferencia de tal magnitud hacia uno de los distritos con mayor disponibilidad de recursos económicos y financieros constituía una afrenta a los principios de la justa distribución federal. Esto en cuanto a las resistencias que despierta la transferencia de recursos económicos. Pero también la transferencia de los recursos institucionales (el “traspaso” propiamente de la PFA a la órbita del gobierno de la ciudad) tiene sus resistencias, encabezadas sobre todo por la misma corporación policial.

Como sea, fue necesario el deslinde de estas dos cuestiones, la reforma de la Ley Cafiero por un lado, y la transferencia de la PFA por el otro, para que la primera fuera posible. El 27 de junio de 2007, apenas después de las elecciones que consagran a Mauricio Macri como jefe de gobierno de la ciudad, tiene lugar una conocida reunión entre éste y Néstor Kirchner. Es allí donde se sella políticamente esta disociación. Macri acepta postergar la discusión en torno a la transferencia de los fondos. Kirchner se compromete a promover la reforma en el Congreso Nacional antes del 15 de agosto de ese mismo año.

En agosto de 2007 se sanciona la Ley 26.288 de reforma de la Ley Cafiero. A partir de esta reforma se abre la posibilidad de que la Ciudad de Buenos Aires tenga su propia policía. No transfiere ni personal ni infraestructura de la PFA, tampoco recursos nacionales para su financiación. Pero abre la puerta a un interesante proceso en el que comienza a discutirse en la Ciudad de Buenos Aires la relación entre policía y gobierno local.

► policía: un gobierno autónomo debe contar con las herramientas para gobernar eficaz y eficientemente; responder al problema de la seguridad requiere el control de la fuerza policial (el problema de la seguridad se gobierna con policía); por lo tanto, un gobierno autónomo pleno supone el dominio de una fuerza policial. Las posiciones asumidas en los debates van sentando la base de lo indiscutido: una policía propia es un paso necesario, lógica y políticamente, en el desarrollo del gobierno de la ciudad como gobierno autónomo. Este escenario dará lugar a un punto de inflexión respecto de la relación entre gobierno de la ciudad y nacional en materia de seguridad y policía.

Los resultados de las elecciones locales en la ciudad parecen indicar el éxito de la interpelación propuesta por el PRO, que se apoyan en persistir en la increpación al gobierno nacional para avanzar en el traspaso de la PFA. En esta coyuntura, el presidente Kirchner, en lo que puede suponerse como una estrategia para reforzar la identificación de su espacio político con el proyecto de “policía propia” de cara a las elecciones nacionales, asume explícita y públicamente el compromiso del gobierno nacional en avanzar con la reforma del artículo 7º de la Ley Cafiero.

COROLARIO

La creación de la Policía Metropolitana constituye la contrapartida de unas verdades ligadas a la efectivización de la autonomía y el emplazamiento de un gobierno local. Es decir, encarnando esas verdades, evidencia y refuerza al mismo tiempo que produce y reproduce una cierta trama de relaciones que constituyen una reconfiguración del territorio en tanto espacio de gobierno. Lo que aparece en escena es la potencia el gobierno local como actor relevante en la construcción de la seguridad (Ríos, 2012).

Con la creación de la Policía Metropolitana el sueño de la “policía propia” se ha hecho realidad. La construcción de esta realidad constituye una de las mediaciones gubernamentales de la producción del gobierno local autónomo porteño. Lo que vuelve evidente que la autonomía no es un valor absoluto y neutral, es una construcción política. No tiene sentido para nosotros hablar de autonomía en el orden de la abstracción: lo que es preciso poner en discusión son las formas concretas de la autonomía que se construye en la ciudad.

Es absolutamente relevante observar las formas en que se articula un cierto “redescubrimiento” del gobierno local con la cuestión de *la policial*, articulación que se pone a jugar a partir de la problematización social y política de la (in)seguridad. La reciente sanción de la Ley de Policías Comunes en la Provincia de Buenos Aires nos pone frente a otra edición histórica de esta relación. Probablemente el año electoral en ciernes nos dé la ocasión para revisar los modos en que se ponen a jugar las valoraciones sociales en torno a la autonomía, seguridad y policía. •

Notas

¹ Ibarra ejerce su primer mandato hasta 2004, comenzando su segundo mandato tras vencer a Mauricio Macri en segunda vuelta. En noviembre de 2005 fue suspendido de su cargo por la Legislatura de la Ciudad, y sometido a un juicio político que acabó con su destitución el 7 de marzo de 2006 por atribuírsele la responsabilidad política de la llamada “Tragedia de Cromañón”, el incendio de un boliche bailable que produjo la muerte de 194 personas.

² En nuestra tesis de maestría analizamos esta experiencia. En contextos en los que resultaba un desafío articular un discurso democrático sobre la seguridad que fuera una alternativa ante una andanada de propuestas que apuntaban a un mayor punitivismo, y en los que sostener una intervención que buscara resolver el problema de la (in)seguridad se presentaba como un imperativo político, la Guardia Urbana fue una estrategia posible (si tenemos en cuenta la vigencia de la Ley Cafiero y las limitaciones que implica), que se presentó como una alternativa democrática.

³ Jorge Telerman fue jefe de gobierno de Aníbal Ibarra, y asumió la jefatura de gobierno a partir de la suspensión de Ibarra.

⁴ Como prescribe la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, en el artículo 96, el jefe y jefe de gobierno serán electos por mayoría absoluta, contabilizándose para ello únicamente los votos positivos -que excluyen los sufragios en blanco y los anulados. Si dicha posibilidad no se alcanzara en una primera elección, deberá recurrirse al *ballotage* -segunda elección restringida a los dos postulantes que hayan obtenido el primer y segundo lugar-, del que participarán las dos fórmulas que más sufragios hayan obtenido.

Referencias bibliográficas

- Arfuch, L. (2005). “Afectos y lazo social: las plazas de Blumberg”, en *Revista Estudios*, N° 17. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/subida/Argentina/cea-unc/uploads/20100804022625/ESTUDIOS17.pdf#page=77>. Fecha de acceso: 25-09-2012.
- Calzado, M. (2009). “Ciudadanos de bien. Víctimas de la inseguridad y discurso político”, en *Iberoamérica global*, N° 2. Disponible en: <http://iberoamericaglobal.huji.ac.il/vol2num2/Article-Calzado.pdf>. Fecha de acceso: 14-4-2012.
- Mauro, S. y Slipak, D. (2005). *Blumberg, la gente y el vínculo representativo: liderazgos de opinión en la democracia de audiencia*. Paper presentado en VII Congreso de la Sociedad Argentina de Análisis Político. Disponible en: <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VII/programa/paneles/f/f1/mauro-slipak.pdf>.
- Ríos, A. (2010). *La Guardia Urbana: Estado, policía y gobierno local (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2004-2008)*. Tesis para optar por el título de Magister en Investigación en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Ríos, A. (2012). *Policía, gobierno local y seguridad en la Ciudad de Buenos Aires, desde su autonomización a los sucesos de Parque Indoamericano (1994-2010)*. Tesis para optar por el título de Doctora en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Schillagi, C. (2009). *La disputa de las víctimas. (In)seguridad, reclamos al Estado y actuación pública de organizaciones y familiares de víctimas de delitos en la Argentina democrática*. Paper presentado en Congress of the Latin American Studies Association, Brasil, Río de Janeiro. Disponible en: <https://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2009/files/SchillagiCarolina.pdf>.