

La Policía Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

GABRIEL I. ANITUA (Director)

Gabriel I. Anitua / Nicolás Braguinsky Cascini
Mercedes Calzado / Roberto M. Carlés / Sofía Clerici
Julieta Di Corleto / Mariano Gaitán / Ramiro Gual
Javier Lancestremere / Sebastián Pacilio / Valeria A. Picco
Ana Clara Piechestein / Analía V. Ploskenos / Alina L. Ríos
Darío N. Rolón / Dalila Seoane / Sebastián van den Dooren

AD·HOC

Gabriel I. Anitua

Director

LA POLICÍA METROPOLITANA
DE LA CIUDAD AUTÓNOMA
DE BUENOS AIRES



ÍNDICE

<i>Presentación. El conocimiento sobre la cuestión de la policía y la seguridad en la Ciudad de Buenos Aires</i>	
GABRIEL I. ANITUA	15
<i>Los proyectos de policía comunitaria en los Estados Unidos</i>	
JULIETA DI CORLETO	23
<i>El gobierno local del delito en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Retóricas participativas y apelación a la comunidad</i>	
ROBERTO M. CARLÉS	63
<i>La ley que creó la Policía Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires</i>	
GABRIEL I. ANITUA	87
<i>Constructores de sentido y estrategias discursivas. Una mirada acerca de la creación de una Policía comunitaria en la Ciudad de Buenos Aires y su repercusión en los medios de comunicación masiva</i>	
SOFÍA CLERICI	127
<i>El gobierno de la Policía</i>	
JAVIER LANCESTREMERE	149
<i>Una aproximación a los puntos de partida de los actuales programas de formación policial</i>	
DARÍO N. ROLÓN	165

<i>Apuntes sobre el valor explicativo del género para el análisis de las reformas en materia de seguridad: el caso de la Policía Metropolitana</i>	
VALERIA A. PICCO y ANALÍA V. PLOSKENOS	193
<i>De controlantes y controlados. Una aproximación al continuum securitario en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires</i>	
RAMIRO GUAL	239
<i>Espacio público, uso privado. Construcción hegemónica de la identidad</i>	
NICOLÁS BRAGUINSKY CASCINI	271
<i>Seguridad, policía y autonomía, pliegues de una tecnología de gobierno: la Guardia Urbana de Buenos Aires</i>	
ALINA L. RÍOS	283
<i>Intervenciones gubernamentales de participación ciudadana. Balance (sin perspectiva) del Plan de Prevención del Delito</i>	
MERCEDES CALZADO	311
<i>¿Quién custodia a los custodios? Jorge Palacios, Osvaldo Chamorro y la escandalosa construcción orgánica de la Policía Metropolitana</i>	
SEBASTIÁN PACILIO y DALILA SEOANE	323
<i>De "experto en seguridad" a jefe de la Policía Metropolitana. Una revisión crítica de los antecedentes de Eugenio Burzaco</i>	
MARIANO GAITÁN	337
<i>Reflexiones en torno a la polémica sobre el uso de armas eléctricas por la Policía Metropolitana</i>	
ANA CLARA PIECHESTEIN	369
<i>El dispositivo de emergencia: monitoreo de los peligros en la vía pública de la Ciudad de Buenos Aires</i>	
SEBASTIÁN VAN DEN DOOREN	387

PRESENTACIÓN

El conocimiento sobre la cuestión de la policía y la seguridad en la Ciudad de Buenos Aires

El trabajo que aquí se presenta es el resultado de la investigación realizada en el Proyecto UBACyT D417 "Policía autónoma y estrategias del control de la seguridad", que para el bienio 2008/2010 contó con un pequeño apoyo económico de la más importante universidad pública de nuestro país, y el que fue destinado en su conjunto al logro de esta publicación.

No debería de sorprender que la universidad se vincule, críticamente, a problemáticas cruciales como la que tuvimos a bien presenciar, no sólo como investigadores sino también como ciudadanos de la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, no suele ser habitual, y mucho menos en la Facultad de Derecho. En este caso, sin embargo, nos apoyó también brindando las comodidades del Instituto de Investigaciones en el cual nos reunimos con el importante grupo de jóvenes investigadores, muchos de los cuales son autores de las páginas que siguen, a leer textos de otros autores, primero; a analizar las acciones políticas que en este mismo tiempo articulaban una nueva fuerza policial para la ciudad, luego, y finalmente para comentar la producción propia, que es ahora presentada para públicos más amplios.

Es precisamente ésta, la de investigar críticamente y luego transparentar esa tarea hacia la comunidad, una de las funciones específicas de la Universidad. Especialmente en la Argentina, y en Buenos Aires, se ha destacado la preocupación por el vínculo entre universidad y sociedad, sobre todo desde el movimiento de la Reforma de 1918, hace ya casi un siglo atrás. Posteriormente, y recogiendo parte de los postulados reformistas, distintos autores han destacado la "misión social" que le compete a la universidad en el proceso de desarrollo del país. Entre ellos, y dentro de los

más lúcidos, debe destacarse la tarea de Risieri Frondizi en los años sesenta del siglo pasado.

De este autor queremos destacar lo que considera las cuatro funciones centrales de la universidad. La primera, la formación de profesionales, no tanto en su capacidad técnica sino en la “conciencia social”; para ello es central la misión de “estudiar los problemas que afligen al país”. Una segunda función es “la preservación y enriquecimiento de la cultura, que tiene que ver con formar profesionales que sepan, disfruten y recreen su saber, lo que implica aprender a pensar, a analizar”. Una tercera función se vincula con el desarrollo de la investigación, tanto en ciencia básica o pura cuanto en ciencia aplicada o tecnológica, entre la que debe incluirse, estimamos, lo que hace a la técnica de intervención jurídica y política. La cuarta consiste en ayudar a encontrar soluciones para los problemas de desarrollo de un país, a lo que Frondizi denomina “problemas políticos”, función imprescindible si se tiene en cuenta que la Universidad no puede permanecer aislada, indiferente “frente a una situación que entorpece el progreso del país.” Concluía Frondizi que la ausencia de estas temáticas dentro del ámbito universitario no se debe tanto a cuestiones académicas sino a “la incapacidad de trabajar en equipo con personas que cultiven otras disciplinas, hablen otro lenguaje y se muevan con otros valores” (Frondizi, Risieri: *La Universidad en un mundo de tensiones*, Eudeba, Buenos Aires, 2005).

En este sentido, y también siguiendo las indicaciones estratégicas de Boaventura de Sousa Santos (en *La universidad en el siglo XXI. Para una reforma emancipadora y democrática de la universidad*, Miño y Dávila, Buenos Aires, 2005), para superar las tres crisis (hegemonía, legitimidad e institucional) que atraviesa la universidad pública frente a la globalización neoliberal (principalmente sobre la necesidad de una “reforma emancipadora y democrática” de las instituciones universitarias); entendemos que con esta investigación hemos hecho, antes que otra cosa, tarea universitaria.

Si es que ha habido aciertos en esta tarea, quisiéramos destacar al menos tres de ellos en esta oportunidad. El primero recae en el alcance transdisciplinario que le hemos dado a nuestro trabajo, y a la posibilidad de trabajar en equipo, algo que, como diremos más adelante, es un mérito de los jóvenes que han hecho esta investigación. El segundo es que lo hemos hecho, y ello se traslada a este libro, puesto que es lo que hace comunicable el conoci-

miento universitario, como luego se mencionará, en un lenguaje claro y evitando caer en lo obvio. En tercer lugar, el trabajo ha sido respetuoso con estas misiones del universitario señaladas por Frondizi, en la elección del objeto o temática, aquella que da lugar al título de este libro.

En lo que nos toca, reconocemos un interés relativamente reciente sobre la cuestión policial. También en ello, constituye un impedimento la formación tradicional de la Universidad y de nuestras facultades de Derecho, volcadas al análisis legislativo y a las cuestiones dogmáticas sobre el delito, así como procesales, en ambos casos relacionadas meramente, y en el mejor de los casos, con la tarea jurisdiccional. Es cierto que pueden mencionarse algunas excepciones. Pero incluso los análisis de crítica criminológica han puesto mayor énfasis en el control a partir de la ley represiva que en el que se efectúa con otros métodos, y que repercuten más directamente en la vida comunitaria y en la de las personas.

Ello no responde a la misión hacia estas personas, y en verdad también es un obstáculo para aquello que sí se pretende analizar, para criticar o legitimar, ya que las técnicas de control están íntimamente conectadas. Es así como, de acuerdo con el esquema presentado por David Garland (en *La cultura del control: crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, Gedisa, Barcelona, 2005), son dos las lógicas que, desde postulados criminológicos diferentes, convergen en el diseño de las "sociedades de control" de la modernidad tardía. Estas lógicas se centran en aspectos diferentes del "complejo del delito" o cuestión criminal. Así, la llamada, por Garland, "criminología del otro" tiene efectos en la materia del castigo, y ello repercute en materia normativa con el llamado populismo punitivo, que aumenta penas con recursos emotivos y apelando a la venganza y a la inocuización de los tradicionales "enemigos". Por otro lado, la llamada, también por Garland, "criminología de todos los días", tiene efectos más importantes en la materia de la prevención. En este sentido, tiene mayor capacidad operativa sobre lo que comúnmente se denomina "seguridad". En ambas, la premisa definitoria es la del miedo al delito, pero a diferencia de la otra corriente, en esta otra aparecen razonamientos y prácticas menos irracionales, pero igualmente conservadoras ya que se basan en la prevención situacional, en las técnicas de las compañías privadas y, en definitiva, en una antropología que no trata a los "delincuentes" como monstruos pero sí como sujetos que eligen libremente aprovecharse de los

demás. Este otro campo es el que se ha prestado a menores discusiones teóricas (sobre todo entre penalistas y juristas en general), pero es el que incide más directamente en esa intensificación del control que marca David Garland como característica de la cuestión criminal en los tiempos actuales. No hace falta aclarar que el sujeto principal en estas políticas es la policía.

En Buenos Aires, como en el resto de las grandes urbes contemporáneas, la problemática de la seguridad se ha construido como un tema central a nivel político, social y jurídico. A pesar de las campañas mediáticas en las que se suele construir otro productor de temor, las fórmulas que se elaboran para tratar dicha problemática, en todas esas dimensiones, suelen ser de carácter policial, y tal vez por ello (la lógica del otro se acerca más bien a la perspectiva del castigo) se adecuen a las perspectivas de la "criminología de todos los días". Tal formulación surge al construir socialmente "la seguridad", de acuerdo con prácticas y discursos que se toman del ámbito de lo privado, como un problema ligado a los hechos delictivos que sufren las clases pudientes y a los pequeños desórdenes urbanos. También resulta perjudicial en dicha construcción que se "simplifica" la cuestión, tanto en su compleja faceta objetiva cuanto en la subjetiva, y se crean falsas expectativas, lo que a su vez recrudece la gravedad del segundo de los aspectos mencionados.

Además, estas expectativas también remiten a una supuesta llamada a la comunidad, que nada tiene que ver con el modelo de policía comunitaria sino con una fuente de legitimación de la policía tradicional.

Todas estas afirmaciones han funcionado en nuestra investigación como presupuestos, y también como campos de complejización de contenidos teóricos.

Pero el principal aporte que puede predicarse de esta investigación, y de los trabajos que aquí se publican, es el del análisis de una coyuntura política que se realizó a la par que se producían innovaciones de fuerte incidencia, como lo fue, principalmente, la creación del cuerpo de Policía Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires.

A decir verdad, y para fines de 2007, cuando se presentó y fue aprobado su proyecto, esta investigación se propuso verificar si los proyectos políticos y legislativos para instaurar una Policía en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires eran acordes con el modelo participativo de democracia establecido por la Constitución

local. Más allá de este objetivo inicial, ligado a la discusión de los diversos proyectos parlamentarios sobre seguridad pública, en octubre de 2008 se sancionó la propuesta de ley del partido de gobierno porteño (PRO) que estableció el sistema de seguridad pública para la ciudad e incorporó la formación de un cuerpo de policía metropolitano (ley 2894). Esta nueva realidad obligó a redefinir la dirección de los objetivos específicos del programa, a partir del esquema de trabajo propuesto para el grupo.

Ello no fue visto como un problema o, en todo caso, interpretamos tal problema como la oportunidad para nuevos análisis y nuevas intervenciones, urgidas en este caso por las necesidades políticas a las que respondimos con la premura necesaria. Todo esto no ha hecho sino mejorar, a nuestro juicio, la metodología de trabajo y también este producto final de la investigación.

En efecto, esta presentación de conclusiones parciales satisface completamente las expectativas que habíamos generado. De sobremanera, tal vez, por ser la primera investigación que se realiza sobre el recién nacido cuerpo policial porteño. Frente a una gran cantidad de información producida por fuentes políticas y comunicacionales sobre esta cuestión, verificamos una casi total ausencia de la información crítica que debe producir el ámbito universitario. De alguna forma, con este libro, se comienza a cumplir con esa necesaria misión que nos compete como profesores y estudiantes.

En este punto debemos abandonar el uso del plural y, como director de la investigación, realizar el merecido agradecimiento a los jóvenes investigadores que escriben este libro.

Ya se ha dicho más arriba que todos ellos son inteligentes. La remisión a sus currículos, así como la lectura de lo que han producido para esta ocasión, lo atestigua. Pero no sólo ello estimula y hace posible un feliz trabajo universitario, sino que a esa cualidad se le suma, en los participantes y verdaderos autores de la investigación, un exquisito rigor que los hace mejorarse intelectualmente, y un compromiso militante, que también es acompañado por un espíritu solidario y lógicamente antiautoritario y antijerárquico.

Los trabajos dan cuenta de una verdadera metodología, o al menos abordaje, que recibe las principales propuestas de la teoría crítica en punto al abordaje complejo de una cuestión puntual. La cuestión policial, acotada al momento de creación de un estamento nuevo en la Ciudad de Buenos Aires, ha obligado a la nece-

sidad de recurrir a investigaciones ajenas a los métodos fragmentarios, asistemáticos y avalorativos que imperan en los órdenes “distintos” de las disciplinas. La reflexión conjunta sobre una problemática determinada de la actuación del sistema penal la hicimos desde una construcción, ya no “inter” sino transdisciplinaria. En nuestro caso, las relaciones entre saberes “no son meros pedidos de auxilio a otras disciplinas sino verdaderas hipótesis de trabajo interdisciplinarias de las que ningún saber puede prescindir, so pena de caer en autismo o en prejuicio” (Zaffaroni, Eugenio; Alagia, Alejandro, y Slokar, Alejandro: *Derecho penal. Parte General*, Ediar, Buenos Aires, 2000, p. 146).

La importancia de este análisis sobre una institución jurídica es fundamental para entender realmente el alcance del problema. El campo de estas investigaciones dentro de una “disciplina” socio-jurídica pretende responder nuevas preguntas de acuerdo con las nuevas realidades sociales. En virtud de ello se advierte la complejidad de los fenómenos jurídicos que deben reconstruirse con estos cambiantes modos de reflexión. Y ello es lo que hemos intentado plasmar en este trabajo.

Todo ello fue facilitado por la ya mencionada capacidad de los jóvenes que me acompañaron en esta investigación, por sus diversas y brillantes formaciones académicas, y por su voluntad de aplicar en cada uno de los casos los conocimientos gestados en la propia interacción con la realidad social y con los aportes de los amigos y colegas.

Débase destacar que el método aludido se percibe en cada una de las colaboraciones, y que no se trata éste de un libro de aquellos en que cada autor realiza abordajes desde sus particulares puntos de vista y formaciones.

Hemos decidido presentar los trabajos en un orden que nos lleva desde las cuestiones más generales del denominado modelo de policía comunitaria, y de su supuesta aplicación en el diseño de la Policía Metropolitana, hasta cuestiones concretas que dan cuenta de alguno de los rasgos que, desde antes de entrar en funcionamiento, y en algunos casos, como en el recuerdo de los antecedentes de la Guardia Urbana o la UCEP, marcarán a la naciente agencia policial, pasando por los aspectos que surgen de la ley que le da origen y que regula a la institución que allí se crea.

Entendemos que en los títulos de la obra se advierte ese orden. Y es así como el libro está compuesto por los trabajos de Julieta Di Corleto, “Los proyectos de policía comunitaria en los Estados Unidos”; de Roberto Carlés, “El gobierno local del delito

en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Retóricas participativas y apelación a la comunidad"; de Gabriel I. Anitua, "La ley que creó la Policía Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires"; de Sofía Clerici, "Constructores de sentido y estrategias discursivas. Una mirada acerca de la creación de una Policía comunitaria en la Ciudad de Buenos Aires y su repercusión en los medios de comunicación masiva"; de Javier Lancestremere, "El gobierno de la Policía"; de Darío N. Rolón, "Una aproximación a los puntos de partida de los actuales programas de formación policial"; de Valeria A. Picco y Analía V. Ploskenos, "Apuntes sobre el valor explicativo del género para el análisis de las reformas en materia de seguridad ciudadana: el caso de la Policía Metropolitana"; de Ramiro Gual, "De controlantes y controlados. Una aproximación al *continuum* securitario en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires"; de Nicolás Braguinsky Cascini, "Espacio público, uso privado. Construcción hegemónica de la identidad"; de Alina L. Ríos, "Seguridad, policía y autonomía, pliegues de una tecnología de gobierno: la Guardia Urbana de Buenos Aires"; de Mercedes Calzado, "Intervenciones gubernamentales de participación ciudadana. Balance (sin perspectiva) del Plan de Prevención del Delito"; de Sebastián Pacilio y Dalila Seoane, "¿Quién custodia a los custodios? Jorge Palacios, Osvaldo Chamorro y la escandalosa construcción orgánica de la Policía Metropolitana"; de Mariano Gaitán, "De 'experto en seguridad' a jefe de la Policía Metropolitana. Una revisión crítica de los antecedentes de Eugenio Burzaco"; de Ana Clara Piechestein, "Reflexiones en torno a la polémica sobre el uso de armas eléctricas por la Policía Metropolitana"; y de Sebastián van den Dooren, "El dispositivo de emergencia: monitoreo de los peligros en la vía pública de la Ciudad de Buenos Aires".

Es importante destacar que hemos finalizado la investigación en el momento en que esta primera etapa de creación de la Policía Metropolitana se disponía a finalizar, con el, varias veces retrasado, inicio del despliegue y comienzo de actividades, parciales, de la Policía Metropolitana el 5 de febrero de 2010. No se analiza, por tanto, la ejecución de las acciones concretas de esta policía, pero las críticas que aquí se formulan pueden servir para predecir algunos de los problemas que afectarán a este accionar.

Principalmente para ello se destina esta publicación. Con este tercer punto quisiéramos dejar ya estas líneas preliminares y permitir la lectura, a su vez crítica y enriquecedora, de quién tiene este producto en sus manos.

Se sobreentienden, y se buscan, las múltiples lecturas posibles de este trabajo. Ya se ha dicho que en esa búsqueda hemos aspirado a decir cosas no del todo obvias sobre una realidad social y jurídica, y a decirlas en forma clara. En tanto creemos que el verdadero conocimiento, y lo que por tanto tiene que hacer la Universidad, debe ser conocimiento comunicable, nos hemos comprometido a producir algo que sirviese (y que por ello se alejase, en lo posible, de la triste tradición de las ciencias sociales de decir lo que todos saben, pero en forma más complicada).

Las utilidades de un tal conocimiento también pueden ser variadas, y esperamos que contribuyan, en definitiva, a acciones políticas a favor de una sociedad en la cual las personas que la integramos nos sintamos más seguros en el ejercicio de nuestros derechos, y por ello más integrados, más representados por un derecho igualitario, libertario y fraterno.

Esto nos lleva, más allá de resultados concretos, a apostar por las líneas directrices de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que se cita en varias ocasiones en los siguientes trabajos, en punto a la demorada puesta en marcha de mecanismos de democracia participativa. No solamente la desconfianza de los políticos profesionales o de las instituciones burocráticas, sino también la falta de conocimiento crítico, han impedido potenciar la participación de la ciudadanía y fortalecer su capacidad de control de la gestión pública en nuestra ciudad. Esperemos que esta obra sea considerada un aporte para que la participación y el control de los porteños y porteñas sobre la agenda política sean más que una posibilidad.

GABRIEL I. ANITUA

*Ciudad Autónoma de Buenos Aires,
7 de mayo de 2010*