



La transferencia de la Policía Federal Argentina

ALINA LIS RIOS (PECOS-IIGG-UBA)
27 DE SEPTIEMBRE DE 2016

Implicancias políticas de este cambio

Como fue de público conocimiento, el 5 de enero de 2016, el presidente Mauricio Macri y el jefe de Gobierno porteño, Horacio Rodríguez Larreta, acordaron el traspaso de la Policía Federal Argentina (PFA) de la órbita del gobierno nacional a la del gobierno de la ciudad. Esto se produjo a partir de la firma del “Convenio de Transferencia Progresiva a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de facultades y funciones de seguridad en todas las materias no federales ejercidas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. Reflexionar sobre las implicancias de esta transferencia y sobre el modo en que ésta se lleva a cabo nos permite pensar de qué manera comienza a redefinirse el mapa policial en el contexto actual.

Una “monumental” transferencia...

Lo primero que podemos señalar es que esta iniciativa supone un enorme traspaso de recursos hacia el distrito más rico de nuestro país. Este Convenio establece la transferencia de facultades y funciones de seguridad en materias no federales, pero la verdadera innovación reside en el hecho de que dicha transferencia conlleva el traspaso de los recursos institucionales que la Nación venía utilizando para el cumplimiento de las facultades y funciones transferidas. La transferencia de las dependencias se realiza “con la totalidad del personal, organismos, funciones, competencias, servicios y bienes, tanto materiales (muebles e inmuebles) como inmateriales (sistemas informáticos, de seguimiento y/o de comunicación)” (cláusula segunda) y comprende “transferencia y cesión en propiedad a la Ciudad de todos los bienes inmuebles que se encuentran afectados de manera exclusiva a la función de seguridad local” (cláusula séptima).

La Superintendencia de Seguridad Metropolitana es el área de la PFA que comprende las 52 comisarías emplazadas en el territorio de la ciudad y concentra casi todos los servicios y cuerpos policiales que conocemos por su accionar público (el departamento de seguridad en espectáculos públicos, el Centro de Comando y Control 911, el Cuerpo de Policía Montada, el Cuerpo Guardia de Infantería, el Cuerpo de Prevención Barrial, entre otros). Esta superintendencia se transfiere de manera casi completa. También se transfiere la Superintendencia de Bomberos (a excepción del Cuartel N°1) y se prevé la transferencia de parte de la Superintendencia de Policía Científica (pero en este último caso, el contenido del traspaso no queda especificado en el Convenio). Esta enumeración no es exhaustiva, pero alcanza para dar cuenta de la dimensión de esta transferencia.

Además, otra disposición complementa el convenio: el DNU 194/16 eleva el porcentaje de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el esquema de coparticipación de recursos del 1,4 al 3,75 por ciento. Así se determina una transferencia presupuestaria destinada a sostener los gastos de esta policía. No se trata de una transferencia a realizar por única vez, sino que la policía de los porteños será deducida de la coparticipación federal. Es una transferencia monumental en razón del volumen de recursos que involucra (presupuesto, personal, bienes muebles e inmuebles), pero, fundamentalmente, porque implica una redefinición institucional con implicancias en el ejercicio del poder.

En efecto, creo que la relevancia política de este cambio hay que buscarla en otras dos dimensiones:

1. Representa un cambio histórico en la relación entre policía y gobierno local. Por primera vez el gobierno de la Ciudad está en posición de definir autónomamente las estrategias de policiamiento de su territorio, y eso pone en primer plano la cuestión de la conducción de esta fuerza en el marco del programa político del gobierno local.
2. Esta transferencia nos pone frente al problema de cómo se replantea la estructura y funcionalidad también de la Policía Federal como fuerza de seguridad nacional.

Policía y gobierno local

La historia reciente de la Ciudad de Buenos Aires muestra que la reivindicación de una “policía propia” se presenta como realización de la autonomía, como la coronación de un proceso que se inicia con la reforma constitucional de 1994. En efecto, desde la autonomización de la Ciudad, establecida por la Constitución Nacional reformada en 1994, se abre un período de intensa problematización de los alcances y definiciones del “gobierno de la ciudad” que implica, como una de sus aristas, la disputa por determinar en qué debe consistir la función policial, cuál debe ser su objeto y sus medios institucionales. En ese marco, se van construyendo unas enunciaciones que circulan con fuerza de verdad, se solidifican y naturalizan: “para gobernar hace falta una policía”, y lo que hace falta es “una policía de verdad” como sinónimo de los modelos policiales tradicionales en nuestro país. La creación de la Policía Metropolitana (PM) en el año 2008, que constituye la primera fuerza policial que depende orgánica y funcionalmente del gobierno de la Ciudad, viene a dar cuerpo a esas verdades que circulan con fuerza de ley.¹

Sin embargo, es preciso remarcar que inicialmente la autonomía se afirmaba como policía “propia” en rechazo y crítica al accionar de la Policía Federal en este territorio. En las discusiones parlamentarias y el debate público acerca de la definición política de la función policial en aquellos momentos fundacionales de la autonomía porteña, una

1. Es decir, es la primera fuerza de seguridad que se ubica dentro de la estructura del poder ejecutivo local, y cuya función se define como dependencia de uno de sus ministerios (el Ministerio de Seguridad y Justicia).

policía “propia” constituía la posibilidad de una policía distinta de lo que histórica, social y políticamente había significado la intervención de Policía Federal en la Ciudad de Buenos Aires. La intervención de la Federal en la ciudad significaba la continuidad de prácticas violentas y autoritarias, como las detenciones arbitrarias y los edictos policiales.

El traspaso de la PFA, con sus estructuras de mandos incluidas, va a reforzar una tendencia que ya podíamos observar en relación a la puesta en marcha de la PM. Pues podemos advertir que, a pesar de algunas innovaciones interesantes en relación a su estructura organizacional (como la de reunir a todo su personal en un escalafón único, que supone un régimen no estamental de ascensos), y de la apelación sistemática al discurso del modelo policial preventivo en oposición al modelo reactivo-represivo, la puesta en marcha de la PM ha supuesto la reproducción de las prácticas policiales más tristemente tradicionales.

El PRO lleva casi diez años al frente del Gobierno de la Ciudad y más de cinco en la conducción política de la PM. Ninguna de las acciones emprendidas nos deja pensar que esta policía propia podría inscribirse en el proyecto emancipador de 1996 signado por la preocupación por modificar las condiciones de ejercicio de la violencia estatal policial. Y esa misma conducción política pasará, a partir de esta transferencia, a estar al mando de alrededor de veintitrés mil funcionarios policiales. Lo que equivaldría a una tasa de 795 policías cada 100.000 habitantes o, según otra manera de expresar esta relación, que hay un policía cada 125 habitantes, cifra muy por encima de la media nacional, y que se aproxima más a la de territorios sobrepolicializados como la Ciudad de México.

La conducción de la policía local

El traspaso nos pone frente a una serie de cuestiones que no son sólo problemas prácticos, sino que tienen una significación estrictamente política. Porque el accionar policial constituye una función de gobierno.

El traspaso tal como fue definido presenta la particularidad de que las dos fuerzas policiales que bajo la conducción política del gobierno de la Ciudad actuarán en el territorio de la ciudad, no serán inmediatamente integradas en una única estructura institucional. El Ministerio de Seguridad de la Ciudad tendrá a su cargo dos cuerpos

policiales, con sendas Jefaturas, y tendrá la misión de asegurar el trabajo conjunto entre ambas policías, así como negociar la asunción de responsabilidades por parte de cada una. Así, la conducción política de las fuerzas enfrenta el problema de la gran heterogeneidad a gobernar y tendrá el enorme desafío de gestionar esta relación en el marco grandes diferencias: de remuneraciones, de condiciones laborales (diferencias en relación a horarios de trabajo, a la posibilidad de realizar o no servicios adicionales; diferencias en relación a su cobertura de salud y de seguro social), estructura y sistemas de jerarquías, e, incluso, con sus propios protocolos de actuación, instituciones con sus propias historias, conflictos y pugna de intereses. El Convenio no hace mención alguna al rol que podría cumplir el poder legislativo en este proceso, ni su capacidad de acción en el marco de la Ley de Seguridad Pública, ya que esta ley habilita a la Legislatura como órgano de seguimiento y control.

Por otra parte, no se observa que se prevean instancias de mediación y resolución de los conflictos que pudieran surgir de este complejo proceso. Los medios institucionales que se dan para gestionar este proceso de cambio suponen la institución como un recurso, conjunto de bienes muebles e inmuebles y personal, que se administra. Todo pasa como si este cambio no afectara la vida de una institución y los que la habitan. No se advierte que se considere este traspaso como un proceso social complejo que pone en juego la constitución identitaria de “los federales”, por ejemplo, por mencionar alguna de las aristas de este problema.

Finalmente, a mediano/largo plazo, se plantea el enorme desafío de conformación de un nuevo cuerpo policial. Aunque el Convenio no lo explicita, las declaraciones de funcionarios porteños afirman que la proyección es que las dos fuerzas, la Policía Metropolitana y la Policía Federal traspasada, confluyan en una sola policía, con un único esquema institucional y operativo. Pero todavía queda abierta la definición política del modo en que se construya esta salida institucional. Asegurar el carácter democrático de este proceso requiere empezar a discutir y dar cabida a instancias de control genuinas, con la participación de organizaciones de la sociedad civil, y de la Legislatura porteña como instancia de articulación.

Quiebre y recomposición institucional de la PFA

A partir de esta transferencia, no sólo se pone en juego la definición de una fuerza policial local, sino que también se inicia un proceso de redefinición de la Policía Federal, su estructura institucional y función política.

Si consideramos que se estima entre 17.000 y 19.000 el número de efectivos a ser transferidos a lo largo de este proceso, lo que representa cerca de la mitad de los efectivos que componen a diciembre de 2015 la PFA, no quedan dudas de que este traspaso afecta profundamente la estructura de esta fuerza y su funcionamiento. Entonces es preciso plantear algunas cuestiones de fondo respecto de la readecuación funcional de la PFA que no se ponen a discusión abierta y democrática.

Ya en la cláusula primera del Convenio se enuncia el principio que supuestamente ordena y limita el alcance de esta transferencia, al quedar establecido que todas las estructuras, el personal, los bienes y los servicios necesarios para asegurar la función de seguridad en materia federal se mantienen como dependencias del Gobierno Nacional.

El criterio de deslinde enunciado apunta a resguardar la utilidad y eficiencia de la Policía Federal en lo que respecta al cumplimiento de su función específica, asegurando que el gobierno nacional retendrá los recursos necesarios para garantizar la seguridad en materia federal. La trascendencia que cobra este principio viene dada por el hecho de que se constituye en el principio de partición de la Policía Federal. En efecto, significa que a partir de la transferencia, la Policía Federal debe quedar reducida a su mínima expresión, pero que sea suficiente para el cumplimiento de sus funciones. Las funciones de prevención y seguridad de la PFA se definen en relación a los delitos de jurisdicción nacional, es decir, los delitos federales.²

2. Una enumeración no exhaustiva de los mismos comprende los delitos que obstruyan o corrompan el buen desempeño de los empleados públicos, que signifiquen defraudación al Estado Nacional, estorbo a los correos y las elecciones nacionales; la falsificación de moneda y de documentos nacionales y el uso de los mismos, el secuestro extorsivo, las coacciones agravadas, la tenencia y fabricación de armas y materiales nucleares, el acopio de armas y municiones de guerra y la fabricación ilegal de ellas, la incitación a la violencia colectiva, los atentados contra el orden público y la seguridad de la Nación, la trata de personas, el terrorismo y su financiación, los delitos tributarios y aduaneros, el tráfico de estupefacientes, lavado de dinero y todo otro delito que se cometa en violación de otras leyes nacionales.

De dicho principio se desprende que todo lo transferido debe ser prescindible por la Policía Federal Argentina en vistas del cumplimiento de su función de policía de seguridad en materia federal. Pero la consideración integral del Convenio parece indicar que esta regla no ha sido llevada hasta sus últimas consecuencias. Al menos esto puede derivarse de la necesidad que habrían reconocido las partes de dejar sentado en el inciso “A” de la cláusula primera que

Durante la etapa de transición, las partes acuerdan respecto de las áreas transferidas que de la Dirección General Servicios Federales Motorizados, la Ciudad coloca a disposición de la Nación el personal mínimo necesario para asegurar la prestación del servicio de seguridad federal.

La cabal adscripción al principio de deslinde haría innecesaria esta aclaración, sencillamente porque no podrían haber sido transferidos recursos necesarios para la prestación del servicio de seguridad federal.

Esto muestra que es lícito preguntarnos de qué manera se está garantizando en este proceso que la Policía Federal mantenga, luego de la transferencia, una estructura acorde a las funciones que debe desempeñar. Entendemos que una renuncia tal de recursos por parte de la Nación a favor de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y máxime cuando supone el riesgo de incumplir una función esencial de gobierno, debería ser refrendada por el Congreso Nacional, quien debería garantizar la realización de una evaluación técnica, de carácter público, de los recursos disponibles y un diagnóstico de los recursos transferibles en razón de ser prescindibles para el ejercicio de las funciones de policía federal. Pero, como es evidente, un proceso de estas características lleva otros tiempos y requiere otros diálogos y consensos, lo que hace que los avances se signifiquen como logros compartidos y, por ello, menos capitalizables políticamente. Y por supuesto, la “urgencia” legitima el desmedro de lo democrático.

Todas las redefiniciones que supone esta medida son, por supuesto, definiciones políticas (y nunca meramente técnicas). Preocupa que se estén construyendo, al menos hasta ahora, por fuera incluso de los “estándares republicanos” que a la derecha tanto le gusta esgrimir, exclusivamente en el ámbito de los poderes ejecutivos y con serio riesgo de reforzar la autonomización policial, es decir, de reforzar la capacidad institucional de las

policías de imponer sus estándares de funcionamiento, sus lógicas de acción (legítimas e ilegítimas), neutralizando las instancias políticas y, fundamentalmente, democráticas, de control. No es tanto el contenido de la transferencia, por monumental que sea, como el modo en que se plantea su resolución lo que encierra el riesgo de ceder los casilleros difícilmente ganados en los años de democracia.

Para revertir esta tendencia en este gran proceso de redefinición institucional que se inicia es preciso fortalecer los mecanismos del gobierno político y democrático de la seguridad, sea instrumentando la intervención de poderes legislativos, de organismos de derechos humanos o de otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, algo que no se desprende del Convenio y queda librado a la voluntad política de los “equipos de trabajo” que se designen para efectivizar este deslinde institucional.