

Instituto de Investigaciones Gino Germani
Cuartas Jornadas de Jóvenes Investigadores

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de Buenos Aires

19 al 21 de Septiembre de 2007

Nombre y Apellido: María Fernanda Araujo

E-mail: fernanda.araujo@fibertel.com.ar

Beca de posgrado tipo I otorgada por CONICET

UBACyT "Instituciones de gobierno, partidos políticos y representación electoral en la Ciudad de Buenos Aires (1983-2003)", (2004-2007),

Instituto de Investigaciones Gino Germani

Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires

Título: La Guardia Urbana de la Ciudad de Buenos Aires: la metamorfosis anunciada.

En noviembre de 2004 el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires crea un cuerpo civil no armado llamado Guardia Urbana a fin de "promover comportamientos sociales que garanticen la seguridad, el esparcimiento, la integridad de los bienes públicos y la convivencia." Esta institución surge en el marco de una definición restringida del alcance de la autonomía de la ciudad, por la cual, la creación de sus organismos de seguridad requiere de la autorización del Congreso Nacional (Ley 24.588).

El trabajo se propone describir el funcionamiento actual de la Guardia Urbana y contrastarlo con las normas que le dieron origen sumadas a los objetivos que se había planteado el gobierno local. Nuestro interés por estudiar dicha institución está ligado a cómo esto puede vincularse o constituir un antecedente respecto de una nueva propuesta de creación de una policía propia para este distrito.

La Guardia Urbana de la Ciudad de Buenos Aires:
la metamorfosis anunciada.

Configuración de autoridad: respeto y cumplimiento de la ley

Este trabajo hará foco en el origen y la evolución funcional del cuerpo civil Guardia Urbana (GU) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). La presentación se organizara en base a cuatro cuestiones: 1) normas de creación del organismo y definición de funciones 2) características de los integrantes que lo componen 3) expresiones de las autoridades de la Ciudad de Buenos Aires sobre los alcances del cuerpo 4) las tensiones de autoridad y legitimidad que pueda representar para el organismo no disponer de facultades coactivas para resolver en ultima *ratio* situaciones fuera de la ley,

La definición de **estado** nos indica dos dimensiones fundamentales: la dominación legal de un aparato institucional que supone la constitución de la **legitimidad de la autoridad** y la probabilidad de uso -en ultima instancia- del monopolio legítimo de la fuerza física (Weber, 1964). Para llevar adelante nuestro análisis partimos de incorporar a la anterior definición, la relación planteada por O'Donnell (2005) entre la democracia, ciudadanía y estado como triángulo que confluyen en el **imperio de la ley**. Este imperio de la ley supone que la misma debe ser igualmente aplicada por las diferentes instituciones estatales. En este punto O'Donnell hace referencia a la “que aplicación administrativa o judicial de las reglas legales es idéntica para casos equivalentes, que se realiza sin tener en cuenta la clase, el status o las asimetrías de poder de los participantes de tales procesos, y que se cumple de conformidad con procedimientos preestablecidos y conocidos” (O'Donnell , 2005: 311)

En la pretensión de configurar el imperio de la ley en el estado habrá que tener en cuenta la cuestión de la **ambigüedad de la legitimidad**. Es decir que si bien la autoridad como tipo puro constituye la forma mas plena de poder socialmente reconocido y aceptado como legitimo en la práctica de la vida social y política puede

resultar contaminada y presentar una ambigüedad característica. Por un lado la creencia en la legitimidad da origen a la utilización de distintos medios para ejercer el poder como el uso de la violencia. Por otro lado, la creencia en la legitimidad se constituye como consecuencia psicológica de la existencia de un poder fundado de hecho sobre otras bases. El empleo de la violencia se hace posible en mayor o menor grado por la creencia en la legitimidad que transforma el poder en autoridad (Stoppino, 1985).

Otro aspecto de la ambigüedad legitimidad surge cuando el titular de la autoridad no pueda disponer del poder efectivo, es cuando se distingue a la autoridad poseedora de un poder formal pero no significa que tenga efectivamente el poder. Entonces se hace imprescindible distinguir **autoridad** de **la creencia en la legitimidad del poder**. En la segunda se considera legítimo el mandato solo si proviene de una fuente determinada y a esa creencia le puede corresponder -o no - relaciones efectivas de poder. En cambio, se ejerce autoridad cuando los destinatarios se adaptan incondicionalmente a ciertas directivas porque las consideran legítimas tomando en cuenta la fuente de la que provienen de una verdadera relación de poder, de un poder de la especie autoridad. (Stoppino, 1985)

El último aspecto de la ambigüedad de la legitimidad es cuando los destinatarios de los mandatos de autoridad puedan perder la creencia en el principio de legitimidad en que el detentador del poder fundamenta su pretensión de mandar. (Stoppino, 1985)

Para trabajar con la definición de Estado de Derecho, es decir, un gobierno un Estado democrático con base legal debemos tener en cuenta la existencia de un sistema en tres sentidos: “primero, que haga respetar las libertades y garantías políticas de la poliarquía segundo, que haga respetar los derechos civiles de toda la población; tercero, que establezca redes de responsabilidad y accountability y que implique que todos los agentes públicos y privados incluidos los funcionarios en los puestos más altos del régimen, estén sujetos a controles adecuados y establecidos por ley de la legalidad de sus actos.” (O’ Donnell, 2005: 327)

La cuestión que queremos analizar en este trabajo es la dificultad propia del cuerpo porteño Guardia Urbana, a nuestro entender genética, que se configura en generar autoridad y legitimidad necesaria para lograr consenso por parte de los ciudadanos y

obediencia a los mandatos estatuidos. Esta dificultad incluye un cierto conflicto entre cuerpos burocráticos de diferentes alcances y funciones, como lo es la convivencia con agentes de la Policía Federal. Nuestra hipótesis que guía el análisis es la siguiente: en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires a partir de la creación de la Guardia Urbana existe una distancia entre la pretensión del estado en el cumplimiento de la ley - en particular en cuestiones sobre seguridad - y el real alcance de las funciones de la Guardia Urbana

Contexto político institucional de creación de la Guardia Urbana

El texto del artículo 129 incorporado en la reforma constitucional de 1994 ha sido ampliamente criticado por su vaguedad e imprecisión y sobre todo por la complejidad de definir el *status* de autonomía de la Ciudad de Buenos Aires (Arguello, 1995). Efectivamente, los constituyentes no han sido claros en cuanto al alcance de la autonomía de la Ciudad y surgen serias dudas sobre su régimen jurídico (Sabsay, 1996). En la nueva constitución el “régimen de gobierno autónomo” que se establece para la Ciudad de Buenos Aires puede ser interpretado tanto en términos amplios como estrechos (González Berguez, 1995). En suma, el régimen institucional organizado para la Ciudad de Buenos Aires, en la Constitución de 1994, es una “incógnita difícil de develar” (Costanza, 1995).

En términos generales, sintetizando las distintas posiciones teóricas y más allá de la diversidad de nombres atribuidos al nuevo *status*, se podrían distinguir tres posturas: una que sostiene una autonomía plena que acercaría el nuevo *status* jurídico de la Ciudad de Buenos Aires al régimen de las provincias (Badeni, 1994; Arguello, 1995; Vázquez, 2005) la segunda propugna una personería diferente a la de las provincias y a la Capital Federal, se podría decir de alcance semipleno de autonomía pues asemeja a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en una situación intermedia entre un municipio y una provincia (Creo Bay Horacio; 1994; Spota, 1995; De Giovanni, 1995; Calandrino, 1998) y la tercera que se inclina por una autonomía más restringida. Una autonomía limitada de esta forma acerca el status de la Ciudad de Buenos Aires al del régimen municipal (Kiper, 1997; González, 2000).

Luego de la reforma constitucional, el gobierno nacional comenzó a debilitar su apoyo a la autonomía porteña y limitó por distintos medios el traspaso de poderes a la Ciudad de

Buenos Aires, tanto en materia presupuestaria como en las áreas de seguridad, justicia y regulación de los servicios públicos (Pérez, 1998).

En el marco de estas restricciones es que frente a la imposibilidad de crear un cuerpo de policía propio, el ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires - con gran repercusión pública – sancionó la creación de la Guardia Urbana¹. Este cuerpo civil no puede, por la lógica de su origen y funcionamiento, cumplir con la función de monopolio de la violencia física pero, sin embargo, se presentó y representó desde un primer momento ante la sociedad con la pretensión de **orientar la conducta de los ciudadanos hacia el respeto a la ley**. Es decir, la intención de modificar ciertas conductas anómicas pero sin poder de coacción o sanción (menos en el caso de violación de normas de tránsito donde pueden labrar actas). Esta ambigüedad produjo que desde un principio comenzaron a plantearse ciertas dudas acerca de la posibilidad efectiva de generar algún tipo de impacto concreto dada la multiplicidad y polifacéticas funciones que debía cumplir.

En noviembre de 2004 se creó en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, la Dirección de Guardia Urbana² mediante el Decreto 2124/04 que dependería de la Subsecretaría de Seguridad Urbana de la Secretaría de Justicia y Seguridad Urbana.

¹ La Nación, “*Crean por decreto un cuerpo de guardianes urbanos en la ciudad*”, 2 de noviembre de 2004; Clarín, “*Desde marzo la Ciudad tendrá un nuevo cuerpo de vigiladotes*”, 2 de noviembre de 2004

² **Descripción de responsabilidades primarias:** • Asistir al Subsecretario en los temas de su competencia. • Dirigir el Cuerpo de Guardia Urbana. • Planificar las estrategias de intervención sobre la base del diagnóstico local comunitario fortaleciendo el carácter de la proximidad en la acción. • Desarrollar acciones de prevención, disuasión, mediación y persuasión ante la ocurrencia de conflictos y transgresiones en el espacio público, a fin de fortalecer la presencia del Estado de la Ciudad. • Promover comportamientos sociales que garanticen la seguridad, el esparcimiento, la integridad de los bienes públicos y la convivencia. • Coordinar el tratamiento de las demandas recibidas en relación a las materias de competencia del Cuerpo Guardia Urbana Dirección General Adjunta • Asistir al Director General de Guardia Urbana en los temas de su competencia y reemplazarlo en caso de ausencia.

La Guardia Urbana³ es un cuerpo civil desarmado que no tiene poder de policía sino que trabaja en coordinación con distintas fuerzas de seguridad del Estado Nacional y que depende de la Dirección anteriormente mencionada. Según puede observarse en el decreto fundador, este organismo “fue concebido para detectar y relevar las diferentes anomalías y situaciones de riesgo en la vía pública, ejecutar medidas de acción inmediata dando pronta intervención a la autoridad competente y/o requerir el auxilio de la fuerza policial ante la evidente comisión de un hecho ilícito, orientar y proporcionar información a la comunidad local y al turista, colaborar en el ordenamiento del tránsito (realizando funciones educativas, informativas y preventivas), aplicar técnicas de mediación y resolución alternativa de conflictos intra comunitarios, y colaborar en el Plan de Prevención del Delito”.

³ **Esta norma determina, entre otras, las siguientes funciones que debe cumplir este cuerpo:**

- Detectar y relevar las diferentes anomalías y situaciones de riesgo en la Vía Pública.
- Ejecutar medidas de acción inmediata ante situaciones de riesgo y emergencia hasta tanto acudan los medios de respuesta específica.
- Colaborar con los organismos de respuesta específica durante situaciones de emergencia.
- Dar inmediato aviso a la autoridad competente y/o requerir el auxilio de la fuerza de seguridad ante la comisión de delito.
- Asistir al organismo competente para preservar los elementos de valor probatorio con posterioridad al hecho ilícito.
- Contribuir a la seguridad pública mediante la presencia en espacios verdes, corredores turísticos e inmediaciones de establecimientos educativos.
- Orientar y proporcionar información a la comunidad, en situaciones de emergencia, operativos programados y durante la presencia en espacios públicos.
- Colaborar en el ordenamiento del tránsito público, cumpliendo una función educativa, informativa, preventiva y de control, arbitrando los medios necesarios para el cumplimiento de la normativa vial vigente y/o labrando actas de comprobación.
- Aplicar técnicas de mediación y resolución alternativa ante la ocurrencia de conflictos comunitarios.
- Participar en las diferentes estrategias de prevención comunitaria desarrolladas por el Plan de Prevención del Delito.
- Promover el cese de aquellas conductas que configuren falta pudiendo labrar actas de comprobación y/o efectuar decomisos cuando correspondiere.
- Colaborar en los operativos de verificación y control que requieran de un abordaje integral de poder de policía que ejerce el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Controlar el efectivo cumplimiento de las clausuras impuestas y dar aviso a la autoridad competente.
- Decomisar y/o remitir los objetos adheridos a la vía pública sin el permiso correspondiente.

La norma fue refrendada por el entonces Jefe de Gobierno Aníbal Ibarra⁴ e incluía los siguientes fundamentos: a) la Constitución de la Ciudad de Buenos designa al gobierno como responsable de definir las estrategias y políticas multidisciplinarias de prevención del delito y la violencia a través de facilitar canales de participación ciudadana b) que es política del gobiernos promover la reducción de criminalidad y conflictividad urbanos y que dicha política publica no se completa únicamente con la acción policial sino que requiere acciones de prevención disuasión y corrección de conductas sociales que generen riesgos y/o peligros para los ciudadanos. Otro argumento relevante para la sanción de esa norma fue **que la mayor presencia de la Administración del gobierno porteño en el espacio público para propiciar una cultura cívica de respeto a la ley**

En una entrevista a la responsable de Relaciones Institucionales del cuerpo Guardia Urbana (GU) realizada en marzo de 2007 se indicaba que si bien el decreto de creación data en noviembre del 2004, la institución se puso en funcionamiento en junio de 2005 con 300 agentes.

El nuevo organismo fue una continuidad jurídica de otra dependencia que existía previamente en el ámbito del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires llamado CEVIP, Cuerpo de Auxiliares de Emergencias en la Vía Pública que contaba con 200 efectivos de los cuales 120 agentes de personal de planta permanente recibieron capacitación y se quedaron en la Guardia Urbana. No sólo se trasladó el personal sino también el área administrativa, bienes edilicios (donde por ejemplo funciona actualmente una de las bases de operaciones de la GU) y de otro tipo, que pertenecían al CEVIP. La diferencia entre ambos organismos es que el CEVIP acudía solo en casos concretos de emergencia como un incendio, en cambio, la Guardia Urbana fue concebida para tener presencia permanente en las calles. En palabras de la entrevistada “la instancia de la GU cuando se pensó era que el Estado tuviera presencia en la vía pública las 24 horas.” Esta presencia que debería haber marcado diferencia se encuentra presente también en declaraciones de funcionarios del gobierno: "Habrá un antes y un después en la

⁴⁴ Secretario de Justicia y Seguridad Urbana Juan Carlos López, por la Secretaria de Hacienda y Finanzas Marta Albamonte y por el señor Jefe de Gabinete Raúl Fernández

⁵ Esto supuso una reorganización administrativa en el Gobierno de la Ciudad pues se suprimió la Dirección General Adjunta Cuerpo de Emergencias en la Vía Pública (C.E.V.I.P.) y se transfirió todo su personal, patrimonio y presupuesto a la Dirección de la Guardia Urbana

presencia del Estado en las calles de Buenos Aires. La Guardia Urbana servirá muchísimo para promover el cumplimiento de la ley"⁶,

Luego de ocho meses de preparación entonces, en junio de 2005 se lanzaba públicamente este nuevo organismo. La forma en que se comunicó desde el gobierno porteño su inicio, intentó atenuar el impacto que originalmente había tenido, como se puede observar en las declaraciones del entonces subsecretario de Seguridad del Gobierno de la Ciudad, Claudio Suárez "La idea es que los agentes puedan actuar como negociadores ante situaciones conflictivas, como una persona que estaciona el auto arriba de la vereda o un problema por ruidos molestos. Apelamos a que la persona que transgrede desista cuando vea el funcionario público"... "La Guardia Urbana es un cuerpo civil desarmado que trabajará con una fuerte presencia en la ciudad dirigido, fundamentalmente, a intervenir en aquellas cuestiones que afectan en la convivencia de los ciudadanos"⁸

Para el momento del lanzamiento el jefe de gobierno, Aníbal Ibarra, presentó a la Guardia Urbana con un acto en la Costanera Sur, en el que declaró que "no viene a reemplazar ni a competir con la Policía Federal, sino a complementarla"⁹ "Liberaremos a la Federal de temas menores"¹⁰. Asimismo, las expectativas en torno al desempeño de este cuerpo civil estaban reflejadas en editoriales periodísticas como por ejemplo la siguiente:

*Mientras tanto, la Guardia Urbana puede ayudar a mejorar la calidad del espacio público, creando condiciones razonables para el desenvolvimiento de las actividades cotidianas. Con trescientos jóvenes de ambos sexos comenzó a desenvolverse la Guardia Urbana, un cuerpo que puede contribuir a mejorar la calidad de vida de los vecinos de Buenos Aires y a prevenir ilícitos y conductas violentas.*¹¹

⁶ Clarín, Ya están en las calles los 300 agentes de la Guardia Urbana, 14 de junio de 2005

⁷ Clarín, "La Guardia Urbana entra en funcionamiento", 14 de junio de 2005

⁸ La Nación, "La ciudad lanzó la Guardia Urbana", 13 de junio de 2005

⁹ Clarín, "Ya están en las calles los 300 agentes de la Guardia Urbana", 14 de junio de 2005

¹⁰ La Nación, "Comienza a funcionar la guardia urbana", 13 de junio de 2005

¹¹ Clarín, "La Guardia Urbana y el espacio publico", 20 de junio de 2005

Integrantes del cuerpo

El decreto de creación del Cuerpo Guardia Urbana estableció los siguientes requisitos excluyentes para postularse como miembro del Cuerpo Guardia Urbana: tener entre 21 y 35 años de edad; poseer título de enseñanza secundaria oficial; no estar inhabilitado para el ejercicio de funciones públicas, ni estar separado mediante acto administrativo, de los servicios de ninguna administración pública, ni haber sido exonerado de las fuerzas armadas, de seguridad y organismos de inteligencia; no revistar como personal en actividad de las fuerzas armadas, de seguridad ni de organismos de inteligencia; obtener certificado de aptitud psicofísica; no haber sido condenado por delito doloso o por delito contra la Administración Pública Nacional, Provincial o Municipal o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ni por crímenes de guerra, contra la paz o contra la humanidad; no estar procesado por delito doloso en perjuicio de la Administración Pública

Los postulantes debían tener un perfil de agente multidisciplinario. Para la primer incorporación fueron seleccionados en primer lugar de bases de datos gubernamentales preexistentes. En la entrevista a la responsable de Relaciones Institucionales del cuerpo Guardia Urbana se señalaba que “fue un proceso de selección con una ONG de prestigio como lo es la AMIA con su servicio de empleo porque vimos importante empezar a desterrar una primera pregunta que se iba a hacer la población que está tan acostumbrada con la crisis del Estado al amiguismo político, entonces se hizo una bolsa de trabajo la gente se podía postular e inscribir, lo manejaba la gente de la AMIA con sus terapeutas ocupacionales, con sus seleccionadores. Este registro no está abierto permanentemente sino que se abre por períodos Se hizo un perfil del GU que nosotros pretendíamos se discutió cual era ese perfil, cuales eran las capacidades que nosotros buscábamos, se decidió por supuesto que iba a haber una equivalencia de género , en el mundo de todas maneras la seguridad va teniendo cara de mujer...”

La selección, incorporación y la capacitación se hizo de manera escalonada se fueron incorporando aproximadamente de a 200 agentes y a todos se los capacitó en un programa de Formación Inicial teórico y práctico (tutorías de salidas a la calle con otros

agentes). Luego deben asistir a un Programa de Capacitación Permanente y continua que en la actualidad cuenta con el apoyo de la Universidad de General de San Martín.

Como puede observarse en la resolución interna N° 859 SSSU del 1 de noviembre de 2005 , crea de las disposiciones necesarias para aprobar e implementar los contenidos de los siguientes programas: a) Programa de Formación y Capacitación básico y obligatorio destinado al personal de la Guardia Urbana; b) Programa de módulos de actualización; c) Programa de módulos de especialización; d) el Programa de módulos para la formación y actualización del personal con cargos de conducción; como así también: e) la conformación del cuerpo docente a cargo de los mismos; f) la nómina de los organismos que prestarán colaboración; g) los métodos y técnicas de evaluación y h) la certificación de asistencia a los mencionados cursos. Asimismo en la norma se establece que el curso intensivo inicial, al cual corresponde aplicar los contenidos del programa mencionado en el punto a) del artículo precedente, es obligatorio para todos los ingresantes al cuerpo referido, debiéndose cumplimentar un mínimo de cien horas cátedra de capacitación teórica; 10 horas reloj de preparación física y treinta horas reloj de tutorías en trabajo de campo. Finalmente se indica que todos los integrantes del Cuerpo de Guardia Urbana deberán cumplimentar obligatoriamente con un mínimo de treinta horas cátedra año calendario, de capacitación a partir del año siguiente al ingreso.

En la primer etapa de selección podía observarse la repercusión pública de estos cursos: “El jefe de Gobierno entregó personalmente diplomas a los 6 mejores promedios del curso de capacitación, que duró dos meses y se hizo en la Facultad de Derecho de la UBA y en el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), con un total de 150 horas cátedra¹².”

Cobertura

Todo el territorio de la Ciudad de Buenos Aires se cubrió por 900 agentes que por estatuto de trabajo, atienden turnos de 8 horas rotativos las 24 horas del día. De lunes a viernes son tres turnos mientras que los fines de semana y feriados o no laborables (son

¹² Clarín, *Ya están en las calles los 300 agentes de la Guardia Urbana*, 14 de junio de 2005

cubiertos por personal exclusivo) se cubren dos turnos, uno diurno y otro nocturno, de 12 horas. Es decir, que para entender el alcance de la cobertura y presencia concreta de los GU en las calles habría que tener en cuenta que son 180 agentes promedio para cubrir todo el distrito por turno. Distribuido, como veremos mas adelante, en cuatro ejes de acción diferentes. Al respecto de esta limitación la Responsable de RRII de la Dirección de Guardia Urbana mencionaba

“ En los turnos considerados mas fuertes de lunes a viernes de mañana y de tarde no llegas a 200 agentes para lo que es todo eso y si vos dividís en los ejes de acción es bastante complicado que el vecino cubra la ansiedad de ver a uno en su esquina sino estaríamos en una especie de gran hermano, la CABA tiene 12.000 manzanas o sea que por tres o por cinco no se necesitaríamos 70.000 agentes y para que también dimensiones la Policía Federal que esta en la CABA (que por supuesto tiene las quejas de que no tienen efectivos ni personal) tiene 17.000 agentes, nosotros tenemos 900 ahora y empezamos con 300 por eso es que nosotros combinamos la necesidad de la gente y la planificación de los ejes que queremos con también algunas cuestiones de visibilidad que hacen a la estrategia del cuerpo con la CABA”

Los miembros del cuerpo Guardia Urbana se representaban a si misma en una identidad que los distingue del personal de la Policía Federal, esto se refleja en un testimonio rescatado por el diario Clarín¹³ "La Policía está estigmatizada. Pero este es un cuerpo nuevo, virgen, nada que ver", "Es completamente distinto. A mí me interesó porque vamos a estar en la calle para ayudar, porque vamos a estar en contacto con turistas... Si hay un hecho violento, por ejemplo, simplemente tenemos que precintar la zona para evitar que la gente se meta y buscar ayuda. Se trata de que nuestra mente esté cerca, pero nuestro cuerpo, bien lejos".

Los integrantes de la Guardia Urbana disponen de los siguientes elementos para prevenir ilícitos y conductas violentas: silbato, handy y linterna. Como no pueden portar armas deben tener las herramientas necesarias de comunicación para avisar a las autoridades correspondientes habilitadas para resolver conflictos u otros organismos competentes que excedan su área de acción o competencia.

¹³ Clarín, *Somos distintos de la policía*, 16 de junio de 2005

Ejes de intervención o acción

Queda señalado entonces que los 900 actuales agentes de la Guardia Urbana se despliegan en la Ciudad de Buenos Aires ¹⁴ durante todo el año en diferentes turnos. Este cuerpo lleva su accionar en cuatro ejes de acción o intervención:

1. Senderos seguros

En el marco de la política comunitaria y participativa de acuerdo a lo establecido en el decreto de creación, con el objetivo de construir un ambiente de convivencia seguro dentro y fuera de las escuelas, la Guardia Urbana interviene con su presencia efectiva en 22 Senderos Seguros que incluyen 200 establecimientos escolares. En los senderos seguros, las funciones y tareas que desarrollan los GU son las siguientes: a) colaboran en las actividades relacionadas con la seguridad vial de los alumnos b) se ubican como referentes de los alumnos ante la ocurrencia de cualquier inconveniente que los involucre c) establecen una comunicación permanente con las distintas agencias del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires o la Policía Federal Argentina ante la ocurrencia de un problema que involucre a los alumnos d) mantienen actualizado el relevamiento urbano de la zona del sendero.

La distribución de los senderos seguros en la Ciudad de Buenos Aires es la siguiente:

Cantidad	Ubicación
1	San Cristóbal
2	Pompeya
3	Montserrat
4	Constitución
5	Hospital de Niños
6	Balvanera
7	Coghlan
8	Nuñez
9	Caballito
10	Colegiales
11	Chacarita

¹⁴ En palabras de la responsable de RRII “Los agentes están distribuidos a lo largo de TODA la ciudad, en los distintos ejes de intervención y en la emergencia , no hay un punto de la Ciudad donde no lleguemos”

12	Palermo – Belgrano
13	Almagro
14	Devoto Norte
15	Villa Devoto
16	Parque Avellaneda
17	Liniers Norte
18	Liniers Sur
19	Monte Castro
20	Pasaje Santos Discépolo
21	Aristóbulo del Valle (Villa del Parque)
22	Plaza Williams (Villa del Parque)

2. Operativos conjuntos de Recuperación del Espacio Público

La Guardia Urbana planifica operativos especiales atendiendo a problemáticas puntuales y urgentes de la comunidad. Además, realiza relevamientos a solicitud de otras agencias de gobierno y acciones preventivas de control. Se planifican acciones conjuntas con la Subsecretaría de Control Comunal en materia de control de venta ambulante, ocupación indebida de la vía pública y verificación de clausuras.

Además la GU también participa y colabora con el normal desarrollo de distintos eventos planificados por otras áreas del Gobierno o la sociedad civil, como eventos culturales, deportivos y/o sociales, entre otros.

Por otro lado, se realiza la cobertura de los circuitos turísticos más importantes como las zonas de Caminito, San Telmo, Parque Lezama, Recoleta, Florida, Plaza de Mayo y Avenida de Mayo. En estos puntos, se orienta e informa a los turistas que circulan por la ciudad, se colabora en la promoción de esta importante actividad económica, se detectan riesgos y anomalías y se interviene en incidentes que estén dentro de la competencia.

También la Guardia Urbana realiza recorridos preventivos de móviles que abarcan toda la Ciudad. Los recorridos preventivos de rutina se realizan por la noche, fundamentalmente los días feriados y fines de semana. Se realizan acciones de control y de las calles en todos los barrios, con privilegio de las zonas de recreación nocturna. Además se realizan recorridos preventivos de móviles ante los alerta meteorológico para colaborar con la detección de situaciones de riesgo o emergencia en el espacio público,

como puede ser la presencia de árboles caídos, escapes de gas, o cualquier necesidad o peligro despertada en la vía pública.

Finalmente podemos señalar que la Guardia Urbana interviene con su presencia efectiva en la detección de situaciones de riesgo en la vía pública realizando relevamientos preventivos de oficio y atendiendo solicitudes de ayuda de los vecinos y otros organismos de emergencia a través de la línea 103. Los eventos e incidentes ingresan por la tarea de la Guardia Urbana en la vía pública y por derivación del 103, la línea de emergencias del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Cada uno de los registros tiene su respuesta correspondiente tanto por la actuación directa del cuerpo como también por su posterior derivación al organismo o área competente.

3. Operativos de Prevención y Control de Tránsito

Uno de los hitos que definen la vida institucional de este cuerpo civil es el momento donde comienzan a labrar multas por tránsito, si bien era anunciado su inicio para septiembre de 2005, será recién hacia mayo del año siguiente donde esta potestad se hiciera efectiva. Durante esos nueve meses, se llevó a cabo la primer etapa orientada a la realización de multas didácticas, concientización y docencia, que incluía operativos de prevención y control de normas de tránsito como controles de alcoholemia, el respeto a los semáforos, el uso de cascos y de cinturones de seguridad, la no utilización de teléfonos celulares mientras se conduce, así como el correcto cruce de los peatones y ciclistas. Estos operativos no incluyeron sanciones en un primer momento sino que se configuraron a modo de advertencia para los infractores.

A partir del 8 de mayo de 2006 –al cumplirse casi un año del lanzamiento público del cuerpo- el control efectivo del cumplimiento de las normas de tránsito incluía la redacción de sanciones. Como relata la entrevistada, “a partir del 8 de mayo de 2006 se incorporó a posibilidad de labrar actas de infracción. Nosotros hicimos una primera campaña de prevención y concientización de la gente donde labrábamos actas didácticas que no tenían valor pecuniario y que tenían que ver con esta idea de prevención que tratamos de imponer. Actas de comprobación se llama, son las mismas que la Policía y la misma que elaboran los controladores de faltas de la Dirección de Seguridad Vial”.

Actas de infracción labradas por la Guardia Urbana*		
Tipo de infraccion	Cantidad	%
Teléfonos celulares o reproductores de sonido	24.592	26,20%
No respetar indicaciones de los semáforos (Violar luz roja)	21.654	23,07%
Cinturón de seguridad	13.964	14,88%
Estacionamiento prohibido, indebido o antirreglamentario	11.996	12,78%
Giro prohibido	6.140	6,54%
Senda peatonal	3.434	3,66%
Estacionamiento sobre la vereda	1.851	1,97%
Circular sin casco	1.741	1,85%
Prioridad de paso de los peatones	1.697	1,81%
Carriles o vías prohibidas	1.365	1,45%
Estacionar en lugares ascenso y descenso de pasajeros	815	0,87%
Personas menores de edad asientos delanteros	698	0,74%
Placas de dominio	482	0,51%
Otros	3.431	3,66%
Total:	93.860	100,00%

*Infracciones registradas entre el 8 de mayo y 31 de septiembre de 2006

Fuente; Datos suministrados por la Dirección General de Guardia Urbana

4. Controles de Alcoholemia en el tránsito

La Guardia Urbana, en conjunto con la Dirección General de Seguridad Vial, el SAME, la Policía Federal y la Prefectura Naval, planifica y ejecuta operativos de control de alcoholemia con el objetivo de prevenir accidentes de tránsito y promover la solidaridad y el respeto a las normas. Se considera “conductor riesgoso” que atenta contra el derecho de todos a circular de manera libre y segura aquellos particulares que conducen con más de 0.5 gramos por litro de alcohol en sangre y a los profesionales (conductores de taxis, colectivos y camiones) con más de 0 gramos por litro.

Controles de Alcholemla*										
	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Sept.	Total
Puestos operativos de control	32	50	66	53	75	155	272	271	274	1.248
Controles	920	1381	2066	1511	2296	4439	7090	7256	7922	34.88
Controles positivos	16	38	39	42	43	133	225	231	250	1.017
Porcentaje de controles positivos sobre la	1,74%	2,75%	1,89%	2,78%	1,87%	3,00%	3,17%	3,18%	3,16%	2,92%

*Controles de alcholemla registrados entre los meses de enero y septiembre de 2006

Fuente; Datos suministrados por la Direcci3n General de Guardia Urbana

Reflexiones finales

Este trabajo se propuso describir el origen y la evoluci3n funcional del cuerpo civil Guardia Urbana (GU) de la Ciudad Aut3noma de Buenos Aires (CABA). A lo largo de la descripci3n puede observarse el contraste entre las intenciones con las cuales fue presentada en su momento de creaci3n el Cuerpo Guardia Urbana y finalmente los alcances efectivos de sus funciones. El an3lisis de la informaci3n aqu3 presentada nos permite sugerir que el poder ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires a trav3s de la creaci3n del cuerpo Guardia Urbana, procede en una situaci3n particular que se ha conceptualizado como ambigüedad de la legitimidad, intentando mediante una herramienta incorrecta corregir una deficiencia estructural como lo es la imposibilidad de contar con un cuerpo de polic3a propio

Señal3bamos en un comienzo que el imperio de la ley supone un trato igualitario en cuanto a la aplicaci3n de las normas para todos los ciudadanos. Estas definiciones son extrapoladas en nuestro trabajo en dos cuestiones: en primer lugar, planteamos como agenda de otras investigaciones si los habitantes de la CABA pueden reclamar el trato igualitario en la aplicaci3n de la ley con respecto al de cualquier habitante de otra provincia. En segundo lugar, si el cuerpo Guardia Urbana no fue sobreentendido y presentado como aquel que pudiera sortear ese hueco y por lo tanto se lo destino al fracaso.

Al respecto, en la entrevista con la Responsable de las Relaciones Institucionales del cuerpo Guardia Urbana se plante3 esta distancia entre lo que se comunic3 al respecto

del alcance de las funciones del cuerpo Guardia Urbana y las expectativas sociales: “Estamos expuestos y cada día estamos mas expuestos a las críticas y eso lo sabemos pero nosotros evaluamos que con la crisis del 2000 y antes también, había un retroceso del estado en el espacio publico o el lugar donde se construye ciudadanía: las escuelas, las plazas los distintos habitantes de la ciudad turistas, personas mayores, los chicos, **no la seguridad de los ladrones**. Entonces dijimos vamos a poner el estado en la ciudad, entonces les vamos a dar un handy para que se comuniquen con las demás dependencias y vamos a tratar de darles alguna multiplicidad pero funciones concretas. **Yo creo que todavía hoy no hemos podido comunicar esto**, también bueno pasamos por una crisis institucional muy grande”

Es necesario presentar finalmente el contexto político actual en el cual se presenta el destino de este organismo. La coyuntura ha variado notablemente entre el momento de pensar el tema para esta ponencia plasmándolo en el abstract hasta el momento de escribir la ponencia. Son notables dos contextos coyunturales diferentes, durante el mes de mayo del 2007, el actual jefe de gobierno Jorge Telerman proponía llevar adelante una consulta popular sobre si la ciudadanía porteña quería policía propia en la CABA. En este marco este trabajo se propuso describir el funcionamiento de la Guardia Urbana y contrastarlo con las normas que le dieron origen sumadas a los objetivos que se había planteado el gobierno local. Nuestro interés por estudiar dicha institución estaba ligado a cómo la GU podía vincularse o constituir un antecedente respecto de una nueva propuesta de creación de una policía propia para este distrito.

A días de ser electo Mauricio Macri como próximo jefe de gobierno, manifestó ciertas definiciones sobre la necesidad de desactivar la Guardia Urbana, recapacitar a sus miembros y ser incorporados en otras áreas para cumplir "funciones de tránsito" o para "cuidar las plazas". Nos preguntamos finalmente si trabajo podrá titularse dentro de próximos meses como La Guardia Urbana: crónica de una muerte anunciada.

BIBLIOGRAFÍA

- ? Argüello, Jorge (1995), “*Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires. Aportes para la discusión sobre sus alcances constitucionales*”, en La Ley, tomo 1995-A, Buenos Aires.
- ? Badeni, Gregorio. (1994), “Reforma Constitucional e Instituciones políticas”, Editorial Ad Hoc, Buenos Aires.
- ? Calandrino, Alberto A &. Calandrino, Guillermo, (1998) *Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires - Implicancias jurídicas*, en La Ley, tomo A. D, 952, Buenos Aires.
- ? Costanza, Walter, V. (1995), “*El régimen institucional de la Ciudad de Buenos Aires*”, en Foro Político, v.14, Buenos Aires, agosto.
- ? Creo Bay, Horacio D. (1994), “*Nuevo régimen jurídico institucional de la Cuida de Buenos Aires*”, en La Ley, tomo 1994-E, Buenos Aires.
- ? De Giovanni, Julio, (1995) *Algunos aspectos del proceso autonómico de la ciudad de Buenos Aires y la sanción por el Congreso de la ley de garantías*, en La Ley, tomo E, 699, Buenos Aires
- ? González Bergez, Pablo (1995), “*El gobierno en cierne de la ciudad de Buenos Aires*”, en Foro Político, Vol.14, Buenos Aires, agosto.
- ? Kiper, Claudio M, (1997), *Razones que impiden el traspaso de la justicia nacional ordinaria a la Ciudad de Buenos Aires* . en La Ley, tomo B, 862, Buenos Aires.
- ? O’Donnell Guillermo, (2002) *Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina*. en Méndez, Juan; O’Donnell Guillermo & Pinheiro Paulo (comp.) La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina. Buenos Aires, Paidós
- ? Pérez, Pedro (1998), “*El gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires*”, Revista Diálogo y Debate, Año 2, Nro. 5 y 6, México, 5 y 6 julio.
- ? Sabsay, Daniel A. (1996), “*La ciudad de Buenos Aires y la reforma constitucional. Alcance de la autonomía acordada, consecuencias institucionales*” en Herzer, Hilda (comp.), Ciudad de Buenos Aires. Gobierno y descentralización, Centro de Estudios Avanzados (CEA)- Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- ? Spota, Alberto Antonio, (1995), *Naturaleza político-institucional de la ciudad de Buenos Aires en el texto de la Constitución vigente a partir de agosto de 1994*, en La Ley tomo A, 967, Buenos Aires.
- ? Stoppino, Mario, (1985) “*Autoridad*”, en Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y

Pasquino, Gianfranco (directores), Diccionario de política, Siglo XXI, México D.F. (Dizionario di Politica, UTET, Torino, 1983).

? Vázquez, Marcelo Pablo (2005), “*Transferencia de competencias penales a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Algo más que unos pocos delitos*” en La Ley, tomo F, Buenos Aires.

? Weber, Max (1984), *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica. séptima reimpresión de la segunda edición en castellano (1944). (*Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss de verstehenden soziologie*, 1922).

?

Fuentes de datos:

Dirección General de Información y Archivo Legislativo (ex CEDOM), Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires

INFOLEG: Legislación nacional

Documentos Oficiales

- ? Boletines Oficiales de la Ciudad de Buenos Aires (2004-julio 2007).
- ? Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (1996), Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- ? Constitución de la Nación Argentina (1994).

Diarios

- ? La Nación (2004-julio 2007)
- ? Clarín (2004-julio 2007)