

# La ¿reforma policial? en la Argentina democrática. La creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (2005-2010) y el traspaso de la Policía Federal Argentina (2016-2019)

*Police Reform in Democratic Argentina? The Creation of the Airport Security Police (2005-2010) and the Transfer of the Argentine Federal Police (2016-2019)*

DOI: 10.0032/RACP.12620405

**Marcelo Fabián Sain\***

UNQ

Argentina

**Fecha de recepción:** 23-04-2024

**Fecha de aceptación:** 15-05-2024

## Resumen

Desde el enfoque teórico de las reformas policiales y los cambios institucionales, y a través de una estrategia metodológica de estudio de caso, el presente trabajo aborda dos aspectos específicos de los procesos de creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) y el traspaso de gran parte de la Policía Federal Argentina (PFA) a la órbita de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por un lado, la coyuntura y las condiciones políticas que caracterizaron y determinaron la decisión gubernamental de viabilizar los mencionados cambios institucionales en la PSA y la PFA, así como los relatos y las argumentaciones esbozadas por los actores políticos que los llevaron a cabo. Por otro lado, las particularidades de los procesos en sí mismos en cuanto al proyecto institucional y los objetivos del cambio institucional, así como las condiciones políticas y el desarrollo institucional de dichos procesos.

*Palabras clave:* Política y policía; Reforma policial; Cambios institucionales.

## Abstract

From the theoretical approach of police reforms and institutional changes, and through a case study methodological strategy, this work addresses two specific aspects of the processes of creation of the Airport Security Police (PSA) and the transfer of large part of the Argentine Federal Police (PFA) to the orbit of the Autonomous City of Buenos Aires. On the one hand, the situation and the political conditions that characterized and determined the government's decision to make the aforementioned institutional changes in the PSA and the PFA viable, as well as the stories and arguments outlined by the political actors who carried them out. On the other hand, the particularities of the processes themselves in terms of the institutional project and the objectives of institutional change, as well as the political conditions and institutional development of said processes.

*Keywords:* Politics and police; Police reform; Institutional changes.

---

\* <https://orcid.org/0000-0003-4662-8947>. Correo electrónico de contacto: msain@unq.edu.ar

## I. Introducción<sup>1</sup>

Las policías son dispositivos eficaces de control de poblaciones y de gestión de conflictividades al servicio de los gobiernos. Por lo tanto, constituyen instrumentos de gobernabilidad esenciales. Pese a ello, desde la instauración democrática de 1983, los sucesivos gobiernos nacionales no llevaron a cabo procesos de reforma institucional de las policías y fuerzas de seguridad<sup>2</sup> integrantes del sistema policial federal<sup>3</sup>, con la finalidad de adecuarlas a los principios básicos de una seguridad democrática y a las nuevas problemáticas criminales que debían afrontar. Así lo postularon todos los actores políticos democráticos (partidos, organismo de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil) en los ochenta y, particularmente, en los noventa. Por lo tanto la proclamación de la necesidad de llevar a cabo reformas policiales orientadas a re-institucionalizar las policías dentro del sistema democrático y en función de afrontar de forma integral las nuevas cuestiones criminales derivó de un creciente consenso político y social que, con el tiempo, se materializó en el “Acuerdo de Seguridad Democrática” (2009) por una alianza multisectorial conformada por organizaciones de la sociedad civil, especialistas, académicos y dirigentes políticos.

No obstante, en Argentina, los gobiernos nacionales nunca abordaron ni debatieron en el ámbito gubernamental o parlamentario el rol institucional de las policías en la democracia ni las bases organizativas, doctrinarias y presupuestarias que debían adoptar o tener para el cumplimiento de sus funciones “en democracia” y ante cuestiones criminales de una magnitud, diversidad y complejidad inexistentes antes de la instauración democrática. Estos aspectos institucionales solo figuraron en las normas que establecen y regulan las bases institucionales de las propias policías, las cuales fueron generalmente formuladas e instituidas

---

<sup>1</sup> Este artículo es el resultado del trabajo académico llevado a cabo entre marzo y noviembre de 2023 en el Programa de Posdoctorado de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Agradezco las sugerencias y aportes efectuados por la Dra. Gabriela Rodríguez Rial, así como los aportes y colaboraciones brindados por Pablo Navarro Urquiza. También agradezco a Nicolás Dallorso, quien dirigió las actividades de investigación de este trabajo en el marco del Observatorio de Seguridad (ObSe) del Instituto de Investigaciones “Gino Germani” (IIGG-UBA).

<sup>2</sup> La reforma policial constituye el “proceso institucional tendiente a reestructurar doctrinaria, orgánica y funcionalmente las instituciones policiales a los fines de conformar nuevas policías estrictamente ajustadas al principio democrático de protección ciudadana” (Sain, 2010, p. 16), así como a las nuevas problemáticas criminales. El cambio institucional, entretanto, hace referencia a “aquellos procesos de transformación que producen ciclos o periodos de cambio en las reglas y normas, rutinas y valores que las instituciones representan” (Acosta Silva, 2000, p. 19).

<sup>3</sup> Conforme la Ley Nº 24.059 de Seguridad Interior, el sistema policial federal argentino está compuesto por dos instituciones policiales (la Policía Federal Argentina y la Policía de Seguridad Aeroportuaria) y dos fuerzas de seguridad (la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina).

bajo gobiernos dictatoriales y a los efectos de conformarlas como instrumentos de ordenamiento político y de disciplinamiento social, más que como instancia de control de los delitos.

Esta propensión tuvo excepciones, que configuraron dos procesos de cambio institucional significativos durante el período. Primero, la creación y puesta en funcionamiento de una nueva institución policial federal, la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA), entre 2005 y 2010. Y, segundo, el traspaso de las unidades de seguridad preventiva y otras dependencias de la Policía Federal Argentina (PFA), que eran el núcleo básico de esta institución, a la jurisdicción de la CABA, entre 2016 y 2019.

La clase política argentina ha sostenido en el tiempo una modalidad policialista de gestión de la seguridad que se ha materializado en un abordaje conceptual e interpretativo de la cuestión policial, así como en una manera de proceder político e institucional que ha comprometido al conjunto de los dirigentes y gobernantes políticos del país, más allá de sus diferencias y pertenencias partidarias, sectoriales o de sus configuraciones ideológicas. Con notables excepciones, gobernantes y opositores, por derecha o por izquierda, pensaron y actuaron de la misma manera frente a la cuestión policial.

Aquellos procesos de cambio institucional de la PSA y la PFA se llevaron a cabo en este contexto de acendrado policialismo gubernamental, aunque constituyeron emprendimientos sustancialmente diferentes entre sí.

El presente trabajo se centra en el abordaje de dos aspectos específicos de estos procesos de cambio institucional en la PSA y la PFA. Por un lado, la coyuntura y las condiciones políticas que caracterizaron y determinaron la decisión gubernamental de viabilizar los cambios institucionales en la PSA y la PFA, así como los relatos y las argumentaciones esbozadas por los actores políticos que los llevaron a cabo. Por otro lado, las particularidades de los procesos en sí mismos en cuanto al proyecto institucional y a los objetivos del cambio institucional, así como de las condiciones políticas y del desarrollo de éstos. En ambas dimensiones se verán las modalidades mediante las cuales los gobiernos abordaron la cuestión policial: ¿qué motivo político o institucionales incidieron en el desencadenamiento de estos procesos? ¿qué factores jugaron para quebrar las tendencias a mantener las instituciones policiales tal cual estaban y emprender procesos de cambio en ellas que implicaron una reconfiguración de la institucionalidad policial de referencia? ¿cuál fue la coyuntura crítica que determinó que los gobernantes de turno decidieran y llevaran a cabo

estos intrincados procesos de transformación institucionales? ¿cómo se desarrollaron estos procesos tan inusuales desde el punto de vista político e institucional? La hipótesis general que orienta la investigación es que los dos procesos institucionales analizados constituyeron verdaderas excepciones en la medida en que representaron un cambio organizacional que provocó una reconfiguración parcial del sistema policial federal.

El artículo se inserta dentro del campo de investigaciones sobre reformas policiales en Argentina y la metodología seguida para su elaboración está basada en un estilo de investigación cualitativo orientado a la elaboración de teorías fundamentadas con material empírico y que tiene como principal propósito la creación, modificación o superación de las teorías existentes mediante una apuesta heurística sólida (Vasilachis de Gialdino, 2009). En términos metodológicos, el trabajo constituye un estudio de caso, los cuales, según el sociólogo norteamericano Howard Becker, representan “estudios exhaustivos de situaciones particulares, organizaciones o tipos de acontecimientos” (2019, p. 18) que permiten ahondar en las particularidades fenomenológicas de cada caso y, en ese marco, invitan a pensar por analogía en otros casos con características similares.

Para la obtención, procesamiento y análisis de las fuentes empíricas tratadas en el artículo, se aplicaron múltiples técnicas, dentro de las cuales se destacan la realización de cronologías sobre los procesos político-institucionales y los sucesos de mayor relevancia pública vinculados con el caso de estudio; el análisis documental de distintas fuentes primarias y secundarias, tales como documentos legislativos, políticos, gubernamentales y periodísticos relacionados con la creación de la PSA y el traspaso de la PFA; y la descripción e interpretación de los discursos y exposiciones de gobernantes, funcionarios, legisladores y dirigentes políticos vinculados con el proceso abordado, entre otras. En este marco, el análisis de las fuentes se enmarca en un abordaje descriptivo e interpretativo de dos dimensiones heurísticas fundamentales: los actores y el contexto situacional, dando cuenta del contrapunto entre ambos y, a partir de allí, intentar dar respuesta a la pregunta de investigación (Merlino, 2009).<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> A través del Decreto Nº 147/2005, el Poder Ejecutivo Nacional designó al autor de este trabajo como “Interventor de la Policía de Seguridad Aeroportuaria”, puesto en el que se desempeñó hasta el 31 de octubre de 2009. En adelante, citaré como “testimonio del autor” aquellos alegatos propios que brindaré en tanto actor político-institucional de la trama narrada o abordada. Ello es realizado con las precauciones metodológicas necesarias, priorizando la valoración objetiva de los testimonios y excluyendo una narrativa personal de las experiencias institucionales llevadas a cabo. Esta mecánica de trabajo sigue los lineamientos metodológicos postulados por Javier Auyero y Sofía Servián en su última obra (Auyero & Servián, 2023).

## II. La Policía de Seguridad Aeroportuaria: ¿reforma policial del gobierno o de la Intervención?

### A. La primera policía federal creada en democracia

El 22 de febrero de 2005, el presidente Néstor Kirchner emitió el Decreto N° 145/2005 mediante el cual transfirió orgánica y funcionalmente a la Policía Aeronáutica Nacional creada por la Ley N° 21.521 del ámbito del Ministerio de Defensa a la órbita del Ministerio del Interior, constituyéndose en la Policía de Seguridad Aeroportuaria (Decreto N° 145/2005; Ley N° 21.521/1977). La Policía Aeronáutica Nacional (PAN) era una unidad interna de la Fuerza Aérea Argentina (FAA) y su traspaso al “Sistema de Seguridad Interior” establecido en la Ley N° 24.059 la constituyó, ya como PSA, en la cuarta institución del sistema policial federal (Ley N° 24.059/1991). Asimismo, mediante aquel decreto, ordenó la Intervención de la Policía de Seguridad Aeroportuaria a través de la designación de un funcionario civil a los efectos de que ejerza las competencias, facultades y atribuciones propias del Director Nacional de la PAN y efectúe o proponga las reestructuraciones que considere pertinentes a los fines de proceder a la normalización del funcionamiento de la citada institución (Decreto N° 145/2005).<sup>5</sup>

Entre el 10 y el 31 de mayo de 2006, el Congreso Nacional sancionó por unanimidad en ambas cámaras la Ley N° 26.102 de Seguridad Aeroportuaria. A tono con las bases institucionales allí establecidas, durante el primer año de gestión, la Intervención llevó a cabo una serie de cambios institucionales relevantes (Sain, 2011).

La Intervención comenzó su gestión “a ciegas” respecto de la amplitud y complejidad de la situación delictiva en el ámbito aeroportuario y el estado institucional de la ex PAN en cuanto a sus bases doctrinarias, organizacionales, funcionales e infraestructurales. Las autoridades de la Intervención se dieron cuenta rápidamente que la situación criminal e institucional era más enmarañada y delicada de lo esperable (Sain, 2011, p. 11).

En este marco, el diseño y la puesta en funcionamiento de la PSA constituía un emprendimiento con desarrollo incierto, pero, más allá de ello, debía tener como punto de

---

<sup>5</sup> Esta decisión se tomó como consecuencia del denominado “caso *Southern Winds*”, una operación de narcotráfico llevada a cabo a través del Aeropuerto Internacional de Ezeiza que tuvo una notoria gravitación pública a mediados de febrero de ese año y que puso en tela de juicio las labores de seguridad aeroportuaria que venía desempeñando la PAN (Rey, 2005a, 2005b, 2005c). La respuesta institucional del gobierno consistió en la creación de una nueva policía altamente especializada que fue diseñada, organizada, puesta en funcionamiento y conducida por un grupo de expertos en seguridad que no eran policías y que mayoritariamente provenían del medio académico e institucional. La Intervención de la PSA se extendió entre el 22 de febrero de 2005 y el 27 de abril de 2010 cuando, mediante el Decreto N° 582/2010, se designó al Director Nacional de la referida institución policial y, con ello, dio por finalizado el proceso de normalización de la misma.

partida el proyecto institucional de una nueva policía, lo que fue una tarea de la Intervención, no de los referentes superiores del gobierno, cuyas preocupaciones estaban centradas en el brete institucional desatado por el caso “*Southern Winds*” (Rey, 2005a, 2005b, 2005c) y sus objetivos se restringían a aplacar las secuelas políticas del mismo. La propuesta de la reforma policial la coló el Interventor y fue aceptada por Kirchner (Montenegro, comunicación personal, 27 de junio de 2011). De ahí en más, todo quedó en manos de la Intervención.

Ésta se propuso un doble objetivo. Por un lado, conducir concretamente al remanente institucional de la PAN y afrontar las responsabilidades de gestión de la seguridad aeroportuaria. Y, por otro lado, materializar los parámetros institucionales —organizativos, funcionales, profesionales, de formación y capacitación y de control— de la PSA sobre la base de los ejes generales ya delineados y expuestos públicamente, pero no sólo en los planos normativos sino también en los reglamentarios y protocolares. Una tarea compleja: reformar aquello que se utilizaba de instrumento de la propia reforma y con el que se tenía que gestionar el día a día.

La estructura de dirección superior de la Intervención fue conformada por cinco Subintervenciones: dos abocadas a la dirección orgánica del sistema policial y tres responsables de la administración general. Al frente de cada una de estas unidades orgánicas se designaron funcionarios civiles y, a lo largo de los siguientes tres años, se fue conformando la estructura de conducción y administración predominantemente con funcionarios y personal civil sin estado policial que fue contratado para ello, dándole forma, así, al denominado mando civil.

Por su parte, la nueva estructura operacional de la PSA se asentó en el Centro de Análisis, Comando y Control de la Seguridad Aeroportuaria (CEAC), a cargo de planificar, conducir, coordinar, supervisar y evaluar en el nivel estratégico-operacional el conjunto de las acciones de seguridad aeroportuaria preventiva y compleja desarrolladas por la PSA. Asimismo, bajo su dirección, se conformaron cinco Unidades Regionales de Seguridad Aeroportuaria, dedicadas a la seguridad aeroportuaria preventiva y compleja, es decir, a la dirección operacional de las acciones y operaciones llevadas a cabo por las unidades de base. En el ámbito jurisdiccional de estas Unidades Regionales se desplegaron 44 Unidades Operacionales de Seguridad Aeroportuaria, específicamente dedicadas a la seguridad aeroportuaria preventiva y que coincidían con cada aeropuerto bajo la jurisdicción de la PSA, así como una División Operacional de Control del Narcotráfico y Delitos Complejos por cada

unidad Regional y nueve Divisiones de Operaciones Especiales de Seguridad Aeroportuaria, dedicadas las acciones policiales tácticas y especiales tendientes a afrontar situaciones críticas de alto riesgo y a desarrollar intervenciones preventivas especiales.

Sobre esta matriz institucional, la Intervención emprendió una profunda reformulación del trabajo policial de la vieja PAN. No obstante, la validación gubernamental de este proceso se fue desvaneciendo paulatinamente y la Intervención debió afrontar una serie de dificultades, obstáculos y apremios que respondieron a las resistencias, oposiciones y controversias sobre el proceso reformista interpuestas por diferentes sectores e instancias del propio gobierno.

### **B. Pereza administrativa, trastabilladas políticas e indigencia material**

El ministro del Interior, Aníbal Fernández era un funcionario inclinado a empoderar a las cúpulas policiales y a encomendarles la gestión “no problemática” de la seguridad y de sus propias organizaciones (Sain, 2014). Y su ausencia en las reuniones preparatorias de la Intervención entre el presidente Kirchner, su Jefe de Gabinete, Alberto Fernández, y el candidato a ocupar ese puesto, dio cuenta de que el titular de la cartera del sector no había participado de la decisión y no estaba de acuerdo con la misma (Sain, testimonio personal, 30 de marzo 2024).

A diferencia del ministro, para el equipo político de la Intervención el principal desafío pasaba por llevar a cabo una experiencia institucional exitosa que demostrara que los asuntos de la seguridad y, en particular, la conducción de las policías, podían ser abordados, tratados y gestionados eficientemente por un grupo político-institucional conformado predominantemente por funcionarios civiles y, en este caso particular, dirigido por un académico de centroizquierda. Ello quebraría el relato y el sentido común tradicionales de que estas cuestiones sólo podrían ser abordadas por Comisarios beneficiados con el poder delegado por los gobiernos y no por cuadros políticos.

Dada esta dualidad de objetivos y expectativas, los contrapuntos entre el Interventor y el ministro no tardaron en manar (Gallo, 2007; Reverte, 2007). Esas desavenencias se tradujeron en recurrentes demoras administrativas de parte de diferentes áreas del ministerio del Interior y de otros organismos y dependencias de la administración con relación a la aprobación de normas y resoluciones fundamentales para el proceso institucional encarado por la Intervención. También se reflejaron en la injustificada falta de respaldo presupuestario

destinado a apuntalar la conformación de una institución policial que padecía de una evidente indigencia material e infraestructural. Ambas carencias fueron una clara manifestación de la apatía de las autoridades gubernamentales hacia el proceso institucional llevado a cabo por la Intervención y algo más profundo: el rechazo de la mayoría de los funcionarios ministeriales que objetaban el proceso reformista para impedir que se constituyera en el precedente de eventuales futuras reformas policiales (Sain, testimonio personal, 30 de marzo de 2024).

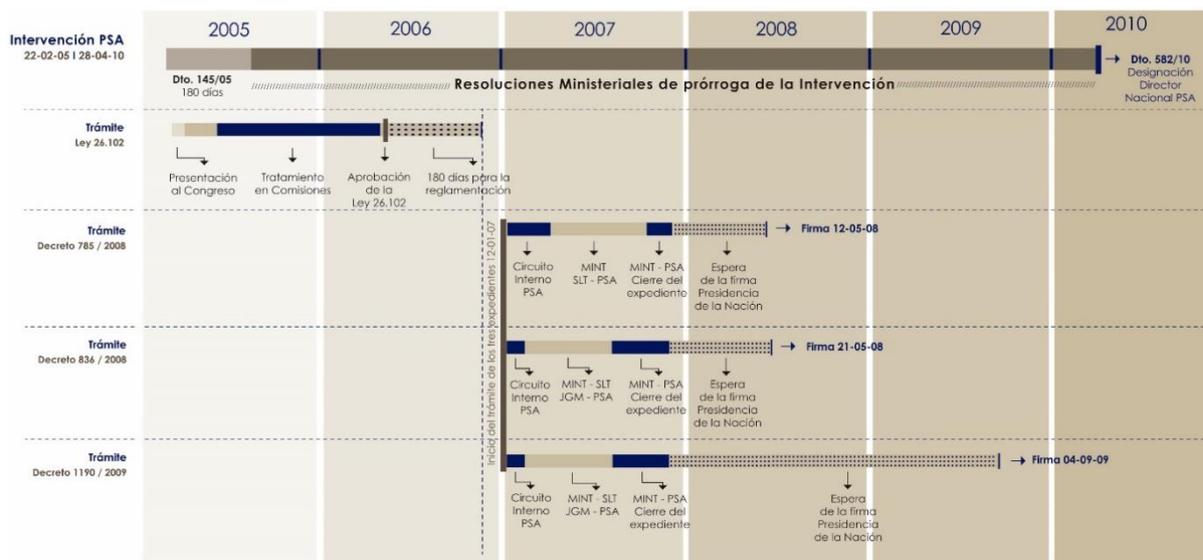
Las dilaciones administrativas respondieron a una decisión política y a la habitual pereza de ciertas áreas técnicas del Estado nacional. Ya el tratamiento parlamentario que antecedió la sanción y promulgación de la Ley Nº 26.102 se extendió entre junio de 2005 y mayo de 2006, lo que era inaudito debido a que los bloques parlamentarios oficialistas de ambas cámaras legislativas eran mayoritarios. De haber mediado un requerimiento puntual de parte de las autoridades superiores del gobierno, se hubiera podido llevar a cabo el tratamiento parlamentario en un período de tiempo más corto. Pero ello no fue así.

En diciembre de 2005, ante la aprobación de un nuevo sistema de registro y control de ingreso, circulación y permanencia de personas y vehículos en las instalaciones aeroportuarias, el servicio jurídico del ministerio sostuvo que el Interventor carecía de competencia para esa decisión debido a que la PSA era un “órgano desconcentrado” de la administración pública y su titular detentaba “limitaciones importantes a la competencia para representar al órgano” (Dictamen Nº 7.055/2005). Ello fue apuntalado en enero de 2006 cuando Fernández emitió una resolución mediante la cual le impuso a la Intervención el deber de solicitar, previo al dictado de todo acto administrativo y sin excepción, el pertinente dictamen de la Dirección General de Asuntos Jurídicos del ministerio de Interior (Dictamen Nº 7.055/2005). Fernández le “ató las manos” a la Intervención. Éste no era, por cierto, el criterio jurídico e institucional que primaba con relación a la PFA, la GN o la PNA, las que funcionaban de manera totalmente autónoma respecto del ministerio del Interior y sus cúpulas ejercían un gobierno administrativo total sobre sus respectivas organizaciones. El problema era la PSA.

Por su parte, este clima de indiferencia y lentitud administrativa también primó con relación a las normas reglamentarias fundamentales de la PSA relativas a la estructura orgánico-funcional de la PSA, así como a los regímenes profesionales del personal policial y no-policial. Las dilaciones en el tratamiento de estas normas fueron extraordinarias. Estos tres proyectos de reglamentación fueron iniciados por la Intervención en enero de 2007. Entre la sanción de la Ley Nº 26.102 y la apertura de estos tres expedientes habían pasado siete meses y fue en

ese período que el equipo de la Intervención se abocó a la elaboración de aquel conjunto reglamentario. Cuando en septiembre de 2009 se promulgó la última de estas reglamentaciones, habían pasado dos años desde la sanción de la ley y un año y medio desde la elevación de los proyectos de reglamentación:

**Cuadro 1. Desarrollo administrativo del marco normativo de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (2005-2010)**



Fuente: Apicella, Cortese, y Vázquez, 2011.

En materia presupuestaria, el enfoque de la Intervención era claro: la inversión infraestructural en la PSA era una condición fundamental para conformar una policía eficaz en el control de los delitos complejos. No se podía “desarrollar exitosamente una labor de prevención y conjuración del delito organizado de alta rentabilidad económica con instituciones policiales pobres dotadas con recursos humanos, operacionales y logísticos insuficientes”, se sostuvo (Policía de Seguridad Aeroportuaria, 2006, p. 29- 30).

Sin embargo, el gobierno nunca llevó a cabo el nivel de inversión declamado y necesario. Al contrario, la PSA padeció una situación presupuestaria de estrechez que no se condecía con la grandilocuencia del anuncio oficial que enmarcó su creación. El presupuesto de gastos asignado a la PSA entre los años 2005 y 2009 se fue incrementando de forma gradual y lentamente pero nunca fue suficiente para afrontar las carencias infraestructurales, operacionales y organizacionales de origen que siempre pesaron sobre la institución:

**Cuadro 2. Evolución presupuestaria de la  
Policía de Seguridad Aeroportuaria (2005-2010)**

	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe
Gastos en Personal	91,62	66.105.996	82,78	69.047.634	75,30	74.483.000	49,78	113.040.636	56,60	160.236.439	70,20	255.964.871
Bienes de Consumo	4,64	3.347.136	4,88	4.071.000	7,98	7.895.000	4,60	10.447.000	5,46	15.459.000	3,41	12.422.634
Servicios no Personales	3,74	2.701.220	8,52	7.106.000	6,85	6.777.000	8,79	19.959.000	7,79	22.054.000	7,22	26.341.413
Bienes de Uso	0,00	0	3,82	3.190.000	9,87	9.765.000	36,50	82.902.000	29,98	84.871.000	18,81	68.581.953
Transferencias	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,33	750.000	0,18	500.000	0,36	1.320.000
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>72.154.352</b>	<b>100</b>	<b>83.414.634</b>	<b>100</b>	<b>98.920.000</b>	<b>100</b>	<b>227.098.636</b>	<b>100</b>	<b>283.120.439</b>	<b>100</b>	<b>364.630.871</b>

Fuente: Novas, 2010.

En materia de inversiones, los primeros años de la Intervención estuvieron signados por una situación de escasez crónica. Sólo a partir de 2008, la PSA comenzó a mejorar lentamente su situación material e infraestructural. Al finalizar ésta, la PSA seguía siendo una institución policial pobre en un contexto en el que la prioridad gubernamental estaba centrada en las otras instituciones policiales:

**Cuadro 3. Presupuesto de gastos de la policía  
y fuerzas de seguridad federales 2005-2010**

	2005		2006		2007		2008		2009		2010		Variación 05-10
	Presupuesto	%											
PFA	1.155.245.619	44,29	1.356.705.779	43,67	1.628.496.809	44,08	1.949.255.209	41,86	2.623.345.345	43,64	3.860.339.505	45,14	+ 234,16 %
GNA	862.431.615	33,06	1.029.787.394	33,15	1.240.704.674	33,58	1.688.437.595	36,26	2.131.842.737	35,46	3.145.214.415	36,78	+ 264,69 %
PNA	590.723.744	22,65	720.330.886	23,19	825.495.437	22,34	1.019.124.512	21,88	1.256.329.321	20,90	1.545.711.887	18,08	+ 161,66 %
<b>TOTAL</b>	<b>2.608.400.978</b>		<b>3.106.824.059</b>		<b>3.694.696.920</b>		<b>4.656.817.316</b>		<b>6.011.517.403</b>		<b>8.551.265.807</b>		<b>+ 227,84 %</b>

Referencia: Presupuesto: asignación presupuestaria para la fuerza y el año correspondiente, en pesos. %: porcentaje correspondiente para la fuerza del presupuesto agregado para el año correspondiente.

Fuente: Apicella y Cortese, 2011.

Las condiciones administrativas y materiales adversas prolongaron la normalización de la institución debido a que impidieron concretar el re-encasillamiento del personal policial y civil-administrativo de la PSA en un tiempo razonable y conformar la dotación permanente del personal.

A lo largo del proceso, la Intervención debió gestionar los recursos humanos de la PSA efectuando nombramientos de agentes, disponiendo ascensos jerárquicos e imponiendo sanciones mediante la aplicación de las normas regulatorias de la FAA, ya que la estructura operacional de la PSA se conformó con el personal militar y civil de esta institución militar que había sido transferido mediante el Decreto Nº 145/2005. En febrero del 2005, la ex PAN contaba con 2.596 efectivos, de los cuales 2.146 eran “agentes” que habían sido incorporados a la fuerza a comienzo de los noventa como “personal civil de inteligencia de los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas” para integrar de forma inmediata la dotación de la

entonces recientemente creada PAN. Constituían el 86% del total de los efectivos traspasados a la PSA y eran los que llevaban a cabo las labores policiales de ésta. En tanto “agentes de inteligencia”, estaban formalmente impedidos de desarrollar acciones policiales de prevención, investigación o inteligencia criminal, pero, de hecho, era lo que hacían. Sin ellos, no había PSA (Sain, 2011).

En este contexto adverso, la Intervención emprendió el proceso de re-encasillamiento del personal que había sido traspasado a la PSA hacia los nuevos grados jerárquicos de la categoría única de oficiales de la institución, así como a la dotación de personal administrativo no policial:

**Cuadro 4. Reencasillamiento del personal civil y policial de la PSA**

Personal de la PSA	Personal Civil	Personal Policial	Total
Personal Civil en Dirección Nacional	362	-	362
Personal Civil en Unidades Operacionales	207	-	207
Comisionado General	-	2	2
Comisionado Mayor	-	14	14
Inspector	-	40	40
Subinspector	-	67	67
Oficial Jefe	-	178	178
Oficial Mayor	-	336	336
Oficial Principal	-	477	477
Oficial Ayudante	-	1.037	1.037
<b>TOTAL</b>	<b>569</b> (20,9%)	<b>2.151</b> (79,1%)	<b>2.720</b> (100%)

Fuente: Sain, 2011.

En suma, de las 2.720 personas re-encasilladas, el 79,1 % del mismo pasó a conformar la dotación de oficiales de policía de la PSA a cargo de las labores operacionales de la misma mientras que el 20,9% constituyó la dotación del personal civil abocado al desarrollo de las labores de gestión administrativa, asistencia jurídica y relaciones institucionales (Sain, 2011, p. 35). Fue un proceso intrincado pero exitoso.

### C. Control del crimen y problemas políticos

Aun afrontando las mencionadas dificultades políticas, administrativas y financieras, el desempeño de la PSA en materia de control de los delitos en el período 2005-2009 fue auspicioso, incrementándose notablemente la cantidad de casos policiales relativos a problemáticas delictivas específicas tanto relacionadas con los delitos comunes como con modalidades de criminalidad organizada:

**Cuadro 5. Intervención de la PSA (2005-2009)**  
**Cantidad general de casos policiales por problemática delictiva**

Problemáticas delictivas o Infracciones	Número de casos					Total
	2005	2006	2007	2008	2009	
Robo y Hurto (Art. 162 y 162 del CP)	261	425	878	686	700	2950
Contravenciones y Faltas (Decreto Ley 8031/73)	203	336	346	487	223	1595
Narcotráfico (Ley 23.737)	123	233	217	213	371	1157
Falsificación de documentos (Art. 292,293 y 296 del CP)	70	193	95	61	49	468
Infracciones al Patrimonio Arqueológico, Paleontológico y Cultural (Ley 25.743)	88	113	65	30	26	322
Contrabando de Mercaderías (Ley 22.415)	15	25	120	25	135	320
Amenazas (Art. 149 bis y 149 ter del CP)	29	74	92	64	37	296
Infracción a la Ley de Flora y Fauna (Ley 22.421)	19	131	21	22	16	209
Daño (Art. 183 del CP)	15	30	49	48	58	200
Lesiones (Art. 89 y 94 del CP)	18	22	40	38	30	148
Sobre Denuncia (Art. 72 y 73 CP)	22	29	20	40	25	136
Infracción a Ley de Armas (Decreto 395/75)	3	22	30	44	34	133
Mercancías Peligrosas	0	0	18	56	34	108
Estafa (Art. 172 CP)	3	12	28	11	15	69
Delito de Acción Pública (Art. 71 CP)	3	5	12	20	23	63
Agresión (Art. 95 y 104 CP)	1	18	2	4	34	59
Delito contra la Seguridad de los Medios de Transporte y de Comunicación	2	10	9	11	9	41
Contrabando de Divisas	0	2	1	9	25	37

Fuente: Rodríguez Games, 2010.

La problemática del narcotráfico ha sido la más relevante de las actividades criminales atendidas por la Intervención. Desde su inicio, aumentaron los procedimientos y los niveles de incautación y de detenciones (Rodríguez Games, 2010). Y ello se desarrolló a partir del

esfuerzo de inteligencia y operacional llevado a cabo por la PSA sin ningún tipo de cooperación o trabajo conjunto con otras agencias federales o internacionales:

**Cuadro 6. Intervención de la PSA.  
Control de narcotráfico (2005-2009)**

Año	Cocaína incautada (grs.)	Organizaciones narcos conjuradas	Personas detenidas por narcotráfico
2005	406.615	4	119
2006	603.461	8	268
2007	821.947	4	209
2008	666.336	12	193
2009	753.263	10	236
<b>Total</b>	<b>3.251.622</b>	<b>38</b>	<b>1.025</b>

Fuente: Rodríguez Games, 2010.

Uno de los logros más destacados fue la conformación de grupos de investigación en materia de seguridad compleja y el rodaje de modalidades novedosas de controles en materia de seguridad preventiva, los que resultaron altamente eficientes.

Otro aspecto en el que la PSA intervino activamente fue en la asistencia judicial en diversas causas relativas a delitos de lesa humanidad cometidos durante la última dictadura militar. Alentados por la Intervención, numerosos juzgados federales le encomendaron la realización de tareas de búsqueda y detención de prófugos, la identificación de personas apropiadoras de menores, el secuestro de documentación vinculada a la represión ilegal y el seguimiento e identificación de personas y lugares o domicilios (Jofré, 2010). Ello prestigió significativamente a la PSA ante los organismos de derechos humanos más activos en esas labores.

Entretanto, la Intervención debió afrontar una serie de atritos políticos como consecuencia de su labor en materia de control del delito y en la conjuración de organizaciones criminales con fuerte protección o vinculación con estructuras de poder. En junio de 2007, personal de seguridad compleja de la PSA incautó 100 Kg. de cocaína y detuvo a cinco personas que integraban una organización internacional dedicada al narcotráfico, en la ciudad de Río Gallegos, Santa Cruz. Al día siguiente, se produjeron cinco allanamientos en la Capital Federal y se detuvieron dos personas más. Estos procedimientos eran el corolario

de una investigación dirigida por el Juez Federal de Bariloche, Leónidas Moldes, e iniciada en diciembre de 2006. La banda adquiría la cocaína en Perú y Colombia, la trasladaba hasta Argentina y en un laboratorio ubicado en el centro de la CABA les daban una consistencia gomosa y grisácea a los efectos de ocultarla y enviarla a Europa (“Santa Cruz, Río Gallegos: allanamiento por narcotráfico”, 2007; “Secuestran cerca de 100 kilos de cocaína en Río Gallegos”, 2007; “Incautan cien kilos de cocaína en Río Gallegos”, 2007).

En agosto de ese mismo año, la agente de la PSA María de Luján Telpuk llevó a cabo en el Aeroparque Metropolitano un procedimiento de inspección de las maletas de los pasajeros de un vuelo de aviación general procedente de Venezuela. La comitiva de ese vuelo estaba compuesta por funcionarios del gobierno argentino, entre los que se encontraban Claudio Uberti del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y encargado de coordinar y supervisar los negocios de esa cartera con Venezuela, así como también Exequiel Espinosa, Director de la Empresa de Energía SA. También viajaban funcionarios y empresarios venezolanos. Telpuk detectó en la maleta del venezolano Guido Alejandro Antonini Wilson una suma considerable de dinero que se intentaba ingresar al país sin declarar. Se llevó a cabo un procedimiento junto con funcionarios del servicio aduanero por “infracción al régimen de equipaje”. En el conteo se constató que se trataba de U\$S 790.550, el que quedó secuestrado judicialmente. La cercanía de Uberti al gobierno nacional y, en particular, al ministro Julio De Vido generó una crisis institucional de amplia envergadura (Alconada Mon, 2009).

En septiembre, personal policial de la PSA detuvo en la terminal de pasajes del Aeropuerto de Ezeiza a nueve funcionarios aduaneros, un empleado civil, un agente de la PSA policía aeroportuario y un empleado civil, por recibir coimas de un grupo de pasajeros que llegaban de Malasia para eximirlos de pagar los correspondientes impuestos de importación de productos y mercancías. El procedimiento estuvo a cargo del Juez Federal de Lomas de Zamora, Carlos Santa Marina, quien, luego de tomarles declaración indagatoria, procesó a los imputados por el delito de exacciones ilegales (Kollmann, 2008b). El Sindicato Único del Personal Aduanero de la República Argentina ofició de “fronting” del personal detenido y su titular, Carlos Sueiro, sostuvo que todo se trató de una acción orquestada por el Interventor en el marco de la “interna” contra Echegaray, disponiendo un paro como forma de desagravio (“Un lunes de libre albedrío en los controles aduaneros de todo el país”, 2007).

En mayo de 2008, la Sala I de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata declaró la nulidad absoluta de las actuaciones obrantes en la causa judicial y resolvió el sobreseimiento

de los imputados por inoperancia e ineficiencia policial, por manifiesta negligencia cuanto menos, se desconocen si realmente existieron los hechos y por manifiesta ineficiencia y a pesar de los testigos, la tecnología y personal de la Policía de Seguridad Aeroportuaria se condujeron con una manifiesta negligencia al menos en el terreno de los actos procesales que transitaron por los vicios insalvables de procedimiento a la nulidad (Kollmann, 2008a; Sain, 2008).

Estos tres procedimientos generaron una profunda desconfianza de las autoridades superiores del gobierno sobre la Intervención dado que visibilizaron tramas criminales con relación o protección de sectores allegados al gobierno (Alarcón y Glanz, 2009).

La normalización de la PSA se produjo recién a comienzos del 2010. Para entonces, ya habían transcurrido cinco años desde el comienzo de la Intervención y casi cuatro años desde la promulgación de la Ley N° 26.102. Al final de la saga, más allá de los idas y vueltas señalados, la PSA configuraba una nueva policía, con nuevas bases organizacionales y nuevas prácticas institucionales.

### **III. El macrismo va por su propia policía**

#### **A. Un intento fallido: la creación de la Policía Metropolitana**

El 24 de junio de 2007, Macri ganó las elecciones generales a la Jefatura de Gobierno porteño recibiendo en el ballottage el 60.96% de los votos. El gobierno nacional tomó nota de ello y en noviembre de ese año el Congreso Nacional sancionó la Ley N° 26.288 por medio de la cual se sustituyó el conjunto de prescripciones establecidas en la Ley Cafiero y autorizó a la CABA a que creara y conformara instituciones policiales para atender la seguridad local.

Sin embargo, el gobierno nacional no estuvo dispuesto a conformar la PM con efectivos y medios de la PFA eventualmente traspasados a la CABA. El gobierno porteño debía empezar de cero<sup>6</sup>.

Al frente del gobierno local, Macri unificó las diferentes iniciativas legislativas presentadas con anterioridad y, en marzo de 2008, remitió al parlamento un proyecto de Ley de Creación de la Policía Metropolitana (“Presentaron el proyecto para crear la Policía Metropolitana,” 2017). El 28 de octubre, la Legislatura porteña sancionó la Ley N° 2.894 de

---

<sup>6</sup> El conflicto entre el gobierno nacional y el porteño no sólo era la expresión de una puja de poder por el control de la “calle” de la CABA sino también por el manejo y los beneficios de los “negocios” que despuntaban detrás de ese control y que eran gerenciados por la PFA con la connivencia o la “vista gorda” de la política. Así, “la Policía Metropolitana nació de luchas de poder dentro del campo de la política” (MacColman, 2020, p. 173).

Seguridad Pública en la que se establecieron las bases institucionales del sistema de seguridad pública y, en su marco, se creó la Policía Metropolitana (PM).

La verdadera intención de Macri era conformar una policía porteña a imagen y semejanza de la PFA. La matriz organizacional de la PM era muy diferente a la de la vieja policía federal (Caplan y Gómez, 2010) pero eso no amilanó al Jefe de Gobierno, lo que se apreció con la nominación de sus dos primeros jefes, aunque duraron muy poco en sus cargos (Ortega, 2019; Pacilio y Seoane, 2010)<sup>7</sup>.

La dificultad para construir la PM con recursos propios fue notoria. Esta policía entró efectivamente en funcionamiento el 5 de febrero de 2010 con tres dependencias operativas distribuidas en las Comunas 4, 12 y 15 (Figuroa, 2022) y con tan solo 890 efectivos que habían sido incorporados en 2009 y que provenían de otras policías, en particular, de la PFA (Ríos, 2012, p. 234-235). La primera promoción del Instituto Superior de Seguridad Pública porteño se llevó a cabo en 2010 y estuvo conformada por 431 cadetes. En 2012, la PM contaba con 3.121 integrantes, de los cuales 2.421 provenían de otras policías y fuerzas de seguridad y armadas y solo 930 eran egresados del mencionado instituto (Figuroa, 2022, p. 234). Era un comienzo exiguo.

Asimismo, los jefes de la PM provenían mayoritariamente de la PFA. En 2010, de los 52 puestos jerárquicos (Superintendentes, Comisionados Generales, Comisionados Mayores y Comisionados), 43 fueron ocupados por ex policías de la PFA, 4 por ex integrantes de la Gendarmería Nacional, 3 por ex miembros de la Policía de la Provincia de Buenos Aires y 2 por ex funcionarios de la Policía de la Provincia de Santa Fe. De estos altos mandos de la PM, 9 de ellos habían sido pasados a disponibilidad de la PFA en 2004 por decisión del presidente Kirchner debido a que tenían alguna causa judicial o sumario administrativo abierto (CELS, 2013, p. 25). A fines de 2010, se les abrió la puerta a otros jefes policiales pasados a retiro de la PFA (CELS, 2013, p. 25).

---

<sup>7</sup> En julio de 2009, designó a Jorge Alberto “Fino” Palacios como primer jefe de la PM. Se trataba de un alto oficial retirado de la PFA que había sido destituido por el presidente Kirchner en 2004 (Ragendorfer, 2021). Pero tuvo que renunciar al mes siguiente cuando estaba a punto de ser procesado judicialmente por su relación con la “conexión local” del atentado terrorista contra la AMIA (Comisión Investigadora Especial, 2010, p. 89 y ss; Kollmann, 2020; Ríos, 2012). Lo sucedió en el cargo el entonces subjefe de la PM, Osvaldo Chamorro, otro ex alto jefe de la PFA, quien también debió ser destituido a fines de noviembre por estar implicado en una investigación judicial por escuchas ilegales (Pacilio y Seoane, 2010). Las designaciones y caídas de Palacios y Chamorro al frente de la PM eran, sin dudas, gestos antitéticos al consenso procurado con la oposición (Sain, 2009).

Estos altos mandos impusieron una modalidad tradicional de trabajo policial basada en la “presencia y ocupación” del territorio y en la “reacción” ante eventos o emergencias. Nada nuevo. La puesta en funcionamiento de la PM estuvo signada por su configuración como una policía tradicional. Por lo tanto, sus “nuevos” jefes trajeron consigo su pasado. Sus prácticas de “mano dura” fueron convalidadas por el gobierno porteño y se reprodujeron sin atenuantes. Durante 2010, fueron numerosísimos los hechos de violencia institucional que protagonizaron las huestes de la PM, particularmente frente a una serie de protestas y conflictos sociales, incluyendo “asesinatos, ‘aprietes’ y hostigamientos a personas pobres, allanamientos y otros operativos realizados con violencia” (CELS, 2013, p. 30). Fueron notorios los casos de “gatillo fácil” y de violencia extrema en desalojos y allanamientos, pero el hecho más notorio lo constituyó el desalojo del Parque Indoamericano llevado a cabo por efectivos de la PM y la PFA. Entre 2010 y 2013, se reiteraron episodios gravísimos de violencia institucional protagonizados por efectivos de la PM en las mismas circunstancias y frente a conflictos y protestas sociales, no a cuestiones criminales (Comisión Investigadora Especial, 2010).

En 2015, la PM contaba sólo con 6.000 efectivos aproximadamente (MacColman, 2020). Todo indicaba que, a ese ritmo y en esas condiciones, la conformación de una policía urbana con una dotación de más de 20.000 numerarios demoraría algunas décadas. Pero ello cambió cuando Macri asumió la Presidencia de la Nación en diciembre de 2015.

## **B. Un traspaso caro**

Apenas Macri asumió el gobierno nacional materializó el traspaso a la CABA de los servicios (personal, medios operacionales e infraestructura) de la PFA que se encargaban de la seguridad preventiva y las investigaciones en la urbe porteña mediante un convenio firmado el 5 de enero de 2016 con el Jefe de Gobierno porteño (Resolución Nº 298/2016).

Rápido de reflejos, unos días más tarde, Macri aumentó por decreto el porcentaje del monto total correspondiente a la CABA en materia de coparticipación de impuestos, de 1,4% a 3,75% del total recaudado por los gravámenes. En 2016, la CABA hubiera percibido \$ 9.977.000.000 pero, con el incremento macrista, recibió \$ 26.724.000.000, es decir, \$ 16.747.000.000 más (Melamud, 2016; Pertot, 2020).

La medida no fue justificada para financiar el traspaso de los efectivos, unidades y medios de la PFA al ámbito local, pero era lo que las fuentes gubernamentales indicaban

informalmente. Ahora ¿el valor de las unidades y efectivos de la PFA eran de \$26.724.000.000? ¿cómo podía saberse ello? Para los funcionarios porteños ese monto alcanzaba “justo para pagar los gastos” pero algunos especialistas evaluaban que era el doble de los expendios necesarios para solventar el traspaso de la PFA (Dellatorre, 2020).

Lo llamativo era que los equipos técnicos de los ministerios de Seguridad de ambas jurisdicciones no habían comenzado las labores de planificación del traspaso, en particular, el referido a la transferencia del personal policial, que insumiría el gasto mayor. Recién el 5 de mayo de 2016, los ministros Patricia Bullrich (Nación) y Martín Ocampo (CABA) firmaron el “Acta de Acuerdo N° 1” en el que convinieron el traspaso inicial de 18.227 oficiales y suboficiales de la PFA a la esfera del ministerio de Justicia y Seguridad de la CABA, con sus respectivos “escalafones, especialidades y grados” y con el “armamento que [tenían] asignado” (Convenio N° 1/2016).

A los días, los ministros indicaron que serían 18.430 los efectivos traspasados, a los cuales el 31 de diciembre se sumarían 1.067 uniformados más, totalizando 19.497 policías (Infobae, 2016b). Más tarde, se suscribieron varias actas complementarias referidas a la transferencia del personal policial. Para el 1º de julio de 2018, habían sido transferidos 19.192 oficiales, suboficiales y auxiliares de la PFA a la PCBA (Funcionario del Ministerio de Seguridad de la Nación, comunicación personal, 17 de mayo de 2022).

Por su parte, también se acordó la transferencia de los medios y bienes operacionales e infraestructurales, así como de los establecimientos que estaban destinados a los servicios traspasados (Convenio N° 3/2016). Y, finalmente, se acordaron una serie de protocolos orientados a establecer los procedimientos y usos de los bienes transferidos, así como el establecimiento de las responsabilidades de posesión o de uso de éstos durante la transición; los procedimientos y competencias disciplinarias; la liquidación de haberes; la gestión y los beneficios previsionales; y otros rubros.

¿Cuánto gastaba por entonces la PFA en la prestación del servicio de seguridad metropolitana? La asignación presupuestaria para afrontar los gastos de 2016 destinados a la PFA era de \$ 23.220.333.000, entre servicios de seguridad y servicios sociales (Ley N° 27.198/2015). En materia de recursos humanos, la PFA contaba con 48.575 dependientes, de los cuales 25.802 estaban abocados a cumplir funciones de “Seguridad Metropolitana” y tan sólo 9.200 a “Seguridad Federal” (Ley N° 27.198/2015), lo que daba cuenta de que la PFA constituía una institución policial poco federal y muy capitalina:

**Cuadro 7. Ley Nº 27.198 de Presupuesto Nacional para 2016  
Jurisdicción 41 “Ministerio de Seguridad”  
Listado de Programas y Categorías Equivalentes**

CÓDIGO	DENOMINACIÓN	UNIDAD EJECUTORA	CRÉDITO	RECURSOS HUMANOS	
				CARGOS	HS. DE CÁTEDRA
01	Actividades Centrales		4.060.502.500	6.019	0
22	Asistencia Sanitaria de la Policía Federal Argentina	Policía Federal Argentina	1.053.754.000	2.423	0
23	Formación y Capacitación de la Policía Federal Argentina	Policía Federal Argentina	1.229.693.000	2.858	13.500
28	Seguridad Federal	Policía Federal Argentina	4.262.101.400	9.200	0
29	Seguridad Metropolitana	Policía Federal Argentina	11.402.274.100	25.802	0
30	Servicio de Bomberos	Policía Federal Argentina	1.212.008.000	2.273	0
<b>TOTAL</b>			<b>23.220.333.000</b>	<b>48.575</b>	<b>13.500</b>

Fuente: Ley Nº 27.198 de Presupuesto Nacional, Jurisdicción 41-04 “Policía Federal Argentina”

En suma, mediante la modificación del porcentaje de la coparticipación federal en favor de CABA, Macri le había girado a ésta el 125% de lo que el Congreso Nacional le había asignado a toda la PFA para afrontar sus gastos en 2016. El argumento oficial era un sainete para encubrir una transferencia de fondos nacionales a la urbe porteña muy por encima de las necesidades de financiamiento real del traspaso de la PFA.

Tal como lo evidenció un informe elaborado en marzo de 2020 por el gobierno nacional, durante todo el gobierno macrista, los montos percibidos por la CABA “se multiplicaron por tres veces y media” como consecuencia de la combinación de dos efectos: “el aumento antes señalado de su participación y [...] el crecimiento de la masa coparticipable” (Secretaría de Provincias, 2020, p. 1):

**Cuadro 8. Ingresos de CABA por recursos de origen nacional (RON)  
En millones de \$**

AÑO	RON Percibidos (*) (1)	Transferencia teórica según 1,40% (2)	Incremento de RON (1-2)
2015	7.865	7.865	0
2016	27.743	10.357	17.386
2017	37.489	13.996	23.493
2018	57.256	22.903	34.353
2019	84.270	33.708	50.562
<b>Acum 2016-2019</b>	<b>206.758</b>	<b>80.964</b>	<b>125.794</b>

Fuente: Secretaría de Provincias, 2020.

En 2016, los gastos de la PFA en materia de seguridad aún a cargo del Estado Nacional fueron de \$ 8.047.000.000<sup>8</sup>. Asimismo, la PFA generó dividendos por \$ 1.221.000.000 por la prestación de servicios adicionales de seguridad que también pasaron al Estado porteño. Por lo tanto, los gastos netos de la transferencia jurisdiccional fueron tan solo de \$ 6.826.000.000, lo que significó que el Estado porteño recibió de Macri un excedente de \$ 17.386.000.000, equivalente a U\$ 1.159.066.666. Asimismo, esos montos siguieron siendo transferidos en los años siguientes, lo que hizo que cada año fuera mayor el excedente, totalizando durante todo el gobierno macrista un acumulado de \$ 86.269.000.000 (Secretaría de Provincias, 2020, p. 5). El macrismo no era muy ducho en la gestión de los asuntos de la seguridad, pero sí lo era para los “negocios”.

### **C. La Ley Nº 5.688: el tuneo de la vieja PFA y algunos conflictos**

El 17 de noviembre de 2016, la Legislatura de la CABA aprobó por amplia mayoría (oficialistas y sectores de la oposición) la Ley Nº 5.688 “Sistema Integral de Seguridad Pública”, en cuyo marco, entre otras cuestiones, se creó la Policía de la Ciudad de Buenos Aires (PCBA) (“La Legislatura porteña aprobó la creación de la Policía de la Ciudad”, 2016a; Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2016). En la ley, se sentaron las “bases jurídicas e institucionales fundamentales del Sistema Integral de Seguridad Pública” y se incorporaron para la PCBA las bases fundamentales en materia de principios de actuación, estructura orgánica, profesión policial y control funcional que ya había sido establecidas para la PM en la Ley Nº 2.894 (MacColman, 2020, p. 302).

De este modo, la PM fue reemplazada por la PCBA. No obstante, cabía un interrogante: ¿por qué la institución de “llegada” de la transferencia de los casi 20.000 policías federales no fue la PM?

Los legisladores no dieron cuenta de ello en el debate parlamentario, pero en los considerando del despacho de mayoría se indicó que la creación de la PCBA y la subsunción de la PM en aquella respondía a la magnitud del traspaso en cuanto al personal y los bienes

---

<sup>8</sup> Según informó la PFA, en 2016, se transfirieron 19.953 policías (entre ellos, 17.662 suboficiales y agentes), 14 inmuebles y 1.286 vehículos. De todos modos, durante ese año de transición, la liquidación y el pago a los haberes del personal transferido los siguió pagando la PFA. A partir de 2017, lo realizó la Ciudad de Buenos Aires. El resto de los gastos los siguió ejecutando el gobierno nacional “para asegurar la función de seguridad en materia federal en el ámbito de todo el país, incluyendo la Capital Federal” (Secretaría de Provincias, 2020, p. 3).

(Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2016, p. 77). Esa era toda la explicación oficial.

Sin embargo, había un telón de fondo: los mandos superiores de la PFA rechazaban que la PM fuese la institución de anclaje de los numerarios traspasados. Al contrario, la PM debía subsumirse en la PCBA, manteniendo intacta la estructura de mandos superiores y la organización comisarial provenientes de la PFA (Rodríguez, 2016). Se trataba de que los servicios de la PFA traspasados sobrevivieran intactos y asumieran el ropaje de la PCBA, pero manteniendo sus mandos, sus modalidades operacionales, su autonomía funcional y sus “negocios”, lo que fue pactado lejos del escrutinio público entre las autoridades gubernamentales y la “cúpula” de la PFA (MacColman, 2020).

Las bases institucionales de la PM eran incongruentes con los intereses de continuidad de la organización, el funcionamiento y los negocios del sistema de Comisarías de la PFA. La aceptación por parte de las autoridades y legisladores del PRO de la “conducción civil” de la policía porteña era el “hueso duro de roer” para los mandos de la PFA. Ellos no aceptarían que un “civil” sin estado policial pudiera dirigirlos como Jefe de la institución y que el ministro del área contara con numerosas responsabilidades de conducción que en la PFA eran detentadas por su cúpula sin injerencia política (Figuroa, 2022). Esas atribuciones abarcaban la elaboración, planificación y ejecución presupuestaria y, en su marco, las gestión y supervisión de las compras, adquisiciones y mantenimientos; el ingreso, formación inicial, capacitación y movilidad (en especial, los ascensos) del personal policial; la planificación estratégica, dirección superior y control operacional de las intervenciones policiales preventivas (en particular, del sistema de patrullaje y respuesta inmediata) en base al “mapa del delito” elaborado en el ámbito ministerial; la gestión y control del sistema de los servicios “adicionales”; y el control disciplinario interno de desempeño y legalidad ante faltas graves (Figuroa, 2022).

Si bien la corta experiencia institucional de la PM dio cuenta de que estos atributos legales no siempre o, mejor, casi nunca, habían sido plenamente ejercidos por las autoridades ministeriales, sino que habían sido delegados a los jefes policiales de la PM, estas bases eran repudiadas por los jefes federales (Figuroa, 2022).

Entretanto, durante este proceso, hubo crecientes turbaciones en el interior de la PFA. La incertidumbre y la desconfianza caló en los mandos superiores de la PFA a cargo del sistema de Comisarías.

A principios de julio de 2016, se llevó a cabo una reunión con esos jefes en la que participaron el propio Jefe de Gobierno Rodríguez Larreta, el ministro Ocampo y, del lado federal, el Comisario General Guillermo Calviño, Superintendente de Seguridad Metropolitana de la PFA y jefe designado por Macri para liderar el proceso de traspaso en ciernes. Las autoridades políticas dejaron en claro que el traspaso se haría “si o si” y atendieron numerosas inquietudes de los mandos policiales, en particular, las referidas a los sueldos y los servicios de policía adicional, la posición y movilidad jerárquica (el escalafón, rango, ascensos) del personal y la obra social (Fahsbender, 2016).

Las turbaciones también estaban presentes entre los cuadros subalternos y en 2016 y 2017 las manifestaciones de rechazo al traspaso entre este personal policial fueron reiteradas (Conclusión TV Diario Digital, 2016; Crónica TV, 2016; Da Silva-Lorenz y Galvani, 2020). En los primeros días de enero de 2017, un grupo de efectivos de la PFA dieron a conocer una “carta abierta” al presidente Macri y a Rodríguez Larreta solicitando que el traspaso de personal sea opcional (Citada en: “Policías de la Federal reclaman al Gobierno con una carta”, 2017). Algunos estaban disconformes con la transferencia compulsiva y demandaban volver a su institución de origen y otros, en cambio, hacían demandas por la falta de medios y materiales de protección para llevar a cabo sus tareas cotidianas (“La Policía de la Ciudad fuera de control”, 2017; “Rebelión en la Policía de la Ciudad: efectivos le recriminaron a Ocampo la falta de recursos”, 2017; “Policías y familiares rechazan el traspaso de la policía Federal a la ciudad”, 2017). En 2018, el clima de descontento en el interior de la PCBA no se sosegó. Los reclamos eran creciente, en particular, del personal subalterno (Celeste, 2018; Scannone, 2018).

De todos modos, hacia mediados de ese año, sólo 329 numerarios de la PFA habían efectuado reclamos administrativos en rechazo al traspaso (Funcionario del Ministerio de Seguridad de la Nación, comunicación personal, 17 de mayo de 2022). En contraste con la envergadura del proceso de traspaso iniciado en 2016, estos reclamos, así como las rimbombantes protestas callejeras nunca pusieron en vilo el proceso de traspaso decidido por los gobiernos nacionales y porteño.

Finalmente, como se dijo, fueron transferidos un poco más de 19.000 oficiales, suboficiales y auxiliares de la PFA a la PCBA, los que, sumados a los 7.000 efectivos provenientes de la PM y teniendo en cuenta los que habían pedido la baja por estar en

desacuerdo con su traspaso, sumaban unos 24.000 efectivos (Figueroa, 2022). El macrismo había logrado conformar su “propia” policía.

Por su parte, en la trastienda del traspaso se llevaron a cabo una serie de “negociaciones clandestinas” entre el gobierno local y la cúpula de la PFA en pos de gerenciar las actividades ilegales gerenciadas por la policía en la urbe porteña y de impedir un eventual “levantamiento” policial en protesta por el traspaso (MacColman, 2020, p. 303).

¿Por qué esas conversaciones y acuerdos eran “secretos”? Por dos razones. Primero, porque no podían participar de las mismas —ni podían saber de ellas— los legisladores peronistas y de otros partidos opositores que apoyaron la ley. Dada la justeza de la mayoría del PRO, sin ese apoyo, la sanción de la ley no se hubiera logrado. Asimismo, que el anclaje de una decisión política del gobierno sea objeto de un trato con la cúpula policial era un gesto contrario a la reivindicación de la conducción política de la seguridad y de la policía que estaba en la base del consenso parlamentario. Segundo, porque allí se acordaron los pormenores de la gestión de la “caja” de las Comisarías de la PFA, es decir, de la economía generada por el dispositivo ilegal de recaudación de dinero proveniente de las actividades criminales apadrinadas y protegidas por el sistema policial porteño.

Los mandos superiores de la PFA conocían la enorme capacidad de presión e influencia que tenían sobre la política en general y tenían una larga experiencia de “lobby” en los palacios gubernamentales, siempre en pos de garantizar un amplio margen de autonomía para “controlar la calle”, autogobernar su “corporación” y gerenciar los “negocios” derivados de la regulación delictiva: “El control territorial de la PFA sobre la ciudad capital y su indiscutible participación en mercados ilícitos, su capacidad de resistencia organizada y su profundo conocimiento de los circuitos que vinculaban la corrupción policial con la corrupción política y judicial le dieron influencia sobre los políticos electos y otros funcionarios públicos” (MacColman, 2020, p. 307).

En marzo de 2016, asumió Néstor Roncaglia como jefe de la PFA (Fahsbender, 2017). En cambio, el Comisario Mayor Guillermo Calviño, que en noviembre de 2013 había sido designado por el entonces secretario de Seguridad de la Nación, Sergio Berni, como titular de la Superintendencia de Seguridad Metropolitana de la PFA (“Berni designó un nuevo jefe en el área de piquetes y movilizaciones”, 2013; “Nombran a la nueva cúpula de la Federal, con dos cambios”, 2013), fue ratificado por Macri en ese cargo, del que dependían las 54 Comisarías porteñas. A éste el macrismo le asignó la tarea de organizar el traspaso del lado

del gobierno nacional (Fahsbender, 2016; Figueroa, 2022; “La futura Policía de la Ciudad ya tiene elegido a su jefe, José Potocar”, 2016; “La Policía de la Ciudad ya tiene a su nuevo Jefe”, 2016)<sup>9</sup>.

Las modalidades y dinámicas operacionales de las Comisarías de la PFA en la Capital Federal se reprodujeron en la PCBA, aunque no sin conflictos internos. Luego del traspaso, “el equilibrio de poder entre varios actores en el campo policial permitió a la PFA mantener la continuidad operativa y salvaguardar muchos de sus intereses materiales”, sin que las autoridades políticas lograran finalmente “reconfigurar el campo de la actuación policial —y las prácticas de la Policía de la Ciudad— en torno a una nueva lógica, una versión particular de actuación policial democrática de los arquitectos de la reforma más consistente” (MacColman, 2020, p. 347 y 348).

#### **D. La “Federal” remanente: una policía híbrida y sin norte**

El traspaso del servicio de seguridad preventivo de la Ciudad de Buenos Aires y algunas áreas de investigación a la jurisdicción porteña significaron el final de la PFA, la que se convirtió en una institución híbrida que sólo mantuvo el nombre casi como un sello nostálgico. La PFA siempre fue una policía capitalina con una impronta federal endeble. Como lo destacó en 2013 el entonces senador nacional Daniel Filmus en los fundamentos de una iniciativa legislativa, “el grueso de las actividades operacionales de prevención del delito, mantenimiento del orden público e investigación criminal de la PFA se desarrolla en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, es decir, “el 85% de los recursos humanos, infraestructurales y financieros de la PFA abocados al desarrollo de tareas operativo-policiales forma parte del sistema de seguridad preventiva de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a través de la Dirección General de Comisarías” (Filmus, 2013). Por lo tanto, el eje orgánico y funcional básico de la PFA estaba en la Capital Federal. Su “presencia” fuera de esta jurisdicción era nimia. Asimismo, además de capitalina, era una policía de ocupación territorial y control poblacional, meramente reactiva y en la que la problemática criminal, más que un insumo para diagramar el despliegue

---

<sup>9</sup> Tanto Roncaglia como Calviño eran jefes policiales estrechamente allegados a Berni, el principal referente kirchnerista en materia de seguridad y verdadero “ministro de Seguridad en las sombras” durante la última administración de Cristina Fernández (Figueroa, 2022; “Quién es Guillermo Calviño, el jefe del operativo del secuestro de caballos en La Tosquera”, 2022). Una foto de la política argentina en su relación con las policías.

y el accionar operacional, era una cuestión supletoria o una fuente de recaudación ilegal de fondos.

Para 2018, a la PFA se le asignó un presupuesto 13,5% mayor que el del año anterior. Ya sin afrontar los gastos generados por los servicios traspasados a la CABA, el grueso de esos gastos se concentró en el rubro “seguridad federal” significando el 61,4% del total. El 33,2% de este programa estuvo destinado al “despliegue interior”, seguido al abocado a la “prestación del servicio de policía adicional” con 19,4%; la “protección de Estado” con 13,8%; y el “mantenimiento del orden público” con el 8,5%. Para la “investigación de delitos complejos” se destinó tan solo el 5,6% y para la “prevención y conjuración del narcotráfico” el exiguo 5,6%.

En materia de recursos humanos, en 2017, la PFA contó con una plantilla total de 48.575 efectivos y empleados, lo que significaba el 42% de la dotación total del personal del sistema policial federal. Ya en 2018, el personal de la PFA sumó apenas 32.664 efectivos, es decir, el 32% del sistema:

**Cuadro 9. Evolución de la cantidad total de cargos financiados por institución Policial Federal, 2011-2022**

Entidad	Cristina Fernandez					Mauricio Macri				Alberto Fernandez		
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Policía Federal Argentina</b>	41.626	43.626	44.372	46.372	47.575	48.575	48.575	32.664	32.664	32.664	32.549	32.549
<b>Gendarmería Nacional</b>	30.383	32.383	34.383	36.383	38.555	38.555	38.555	38.904	39.393	39.393	38.036	40.236
<b>Prefectura Naval Argentina</b>	18.859	19.693	20.693	21.693	22.279	23.179	23.179	24.191	23.988	23.988	23.103	23.103
<b>Policía de Seguridad Aeroportuaria</b>	3.579	3.755	3.914	4.314	4.554	4.954	4.954	5.806	5.336	5.336	5.097	5.136
<b>Total</b>	<b>94.447</b>	<b>99.457</b>	<b>103.362</b>	<b>108.762</b>	<b>112.963</b>	<b>115.263</b>	<b>115.263</b>	<b>101.565</b>	<b>101.381</b>	<b>101.381</b>	<b>98.785</b>	<b>101.024</b>

Fuente: Congreso de la Nación Argentina, 2017, Anexo "Jurisdicción 41 - Ministerio de Seguridad"

A simple vista, esta PFA se convirtió en una institución policial funcionalmente anodina. No eran en sí mismo una agencia de investigación abocada a la criminalidad compleja ni un servicio de seguridad institucional y, menos aún, un dispositivo de seguridad preventiva en el interior del país. Asignaba a la investigación de delitos complejos y el narcotráfico tan solo el 11,2% de su presupuesto destinado a las labores operacionales. Y a la “protección de Estado” destinaba el 13,8%. Ello significaba que para el gobierno nacional esas labores eran de menor cuantía. Pero un tercio del presupuesto operativo lo abocaba al “despliegue interior”, que no era más que un conjunto de agencias, delegaciones y oficinas desplegadas en la región metropolitana de Buenos Aires y en el interior del país pero que llevaban a cabo labores policiales de menor porte para una “policía federal” (Ley Nº 27.341/2016). Ello convertía, de hecho, a la PFA en una “bolsa de trabajo” del personal policial remanente del traspaso.

En junio de 2016, la ministra Bullrich creó el “Consejo de Planificación Estratégica para el Rediseño Institucional de la Policía Federal Argentina”, pero no produjo ningún cambio en ésta, lo que reflejó, en verdad, la ausencia de una estrategia institucional de reconversión de lo que era la principal institución policial federal y puso en evidencia que lo único que pretendía la administración macrista era apropiarse de los recursos humanos, operacionales, infraestructurales y financieros de la PFA para conformar la policía porteña.

La administración encabezada por Alberto Fernández desde diciembre de 2019 no fue la excepción. Sabina Frederic, ministra de Seguridad entre 2019 y 2022, creó en mayo del 2020 en el ámbito del ministerio de Seguridad la Comisión de Actualización Institucional, Normativa y Doctrinaria de la Policía Federal Argentina. A los meses, la comisión elaboró un Proyecto de Ley Orgánica de la Policía Federal Argentina en la que propuso una organización policial y un régimen profesional poco innovadores (Ministerio de Seguridad de la Nación, 2020).

Hubo disidencias entre los funcionarios ministeriales y los mandos policiales sobre las atribuciones de detención de personas sin orden judicial; el “estado policial”; y los agrupamientos y escalafones. Respecto del primer aspecto, los funcionarios políticos propusieron que la PFA sólo pudiera detener, registrar o requisar personas en el marco de “los supuestos permitidos en el Código Procesal Penal Federal” y “siempre en función de circunstancias objetivas con relación concreta a la comisión de un delito, debiendo omitirse la utilización de criterios discriminatorios para llevar a cabo una detención” y “que dichas circunstancias sean de carácter previo a todo procedimiento y de interpretación restrictiva; y que se trate de una situación de urgencia que impida solicitar una orden judicial o del Ministerio Público” (Ministerio de Seguridad de la Nación, 2020).

Los representantes policiales no estaban de acuerdo con ello y propusieron mantener las facultades de detención ya existentes en el plexo normativo vigente, en el que se habilitaba a que pudiese detener hasta diez horas a una persona que para la policía era sospechosa de cometer delito y no acreditase su identidad (Ministerio de Seguridad de la Nación, 2020).

Respecto del segundo aspecto, los funcionarios propusieron que el “estado policial” sólo se restringiera al “horario de trabajo” durante el cual los y las policías debían “intervenir para evitar cualquier tipo de situación o conflictos que pudieran resultar constitutivos de delitos”. Pero la PFA no estaba de acuerdo con ello: para los mandos policiales, el estado policial era permanente y tenía vigencia durante el horario de trabajo o en situación de franco servicio (Ministerio de Seguridad de la Nación, 2020).

Y con relación al último aspecto contradictorio, las posiciones fueron irreconciliables. Los funcionarios ministeriales esbozaron la necesidad de que la PFA estructure su dotación de personal con un escalafón único de oficiales, como existía en la PSA. Y los policías reivindicaron los agrupamientos de oficialidad y suboficialidad. La resistencia policial fue rotunda en este asunto y los funcionarios ni siquiera mantuvieron su propuesta original en la última versión del proyecto, la que reflejó la perspectiva de los uniformados (Ministerio de Seguridad de la Nación, 2020). La iniciativa ministerial nunca proliferó y la PFA siguió invernando en esa situación híbrida y sin norte.

#### **IV. Cambio institucional y ¿reforma policial?**

En el plano federal, desde la instauración democrática, las policías nunca fueron objeto de ningún proceso de reformas a tono con las bases institucionales democráticas y las nuevas configuraciones criminales. En 40 años, no se conocen abordajes o discusiones en el ámbito parlamentario o ejecutivo en el que se hayan tratado cuestiones básicas acerca de las policías: las misiones y funciones institucionales, las labores básicas (inteligencia, operaciones y logística policial), la organización, las carreras profesionales (selección, ingresos, movilidad, administración disciplinaria, mandos superiores), la educación policial, los sistemas de control funcional y de legalidad y los sistemas jubilatorios.

Por lo tanto, la conformación de la PSA y el traspaso de las unidades de seguridad e investigación de la PFA a la CABA fueron procesos excepcionales porque implicaron un cambio organizacional que reconfiguró —parcialmente— el sistema policial federal. Se trataron de procesos decididos y formulados por las autoridades superiores del gobierno nacional, pero no implicaron cambios concebidos como parte de una estrategia de modernización y reforma institucional de las policías con la finalidad de adecuarlas a la institucionalidad democrática y las nuevas problemáticas criminales. En un caso, el de la PSA, fue la reacción a una situación crítica —caso “Southern Winds”— que era apreciadas como problemáticas y perturbadora para el gobierno kirchnerista y que debía ser sosegada rápidamente. En el otro caso, el traspaso de la PFA, estuvo impulsado por la necesidad política del gobierno macrista de conformar un dispositivo policial porteño con los recursos de la policía federal en la jurisdicción que era el bastión político y electoral del PRO.

Así y todo, más allá del contexto político y de las motivaciones de sus decisores, los casos analizados configuraron procesos de ruptura y cambio organizacional, aunque

solamente la conformación de la PSA implicó una profunda reforma policial emprendida por la Intervención civil con los vaivenes políticos generados por las autoridades gubernamentales superiores descritos más arriba. El caso de la PFA y su traspaso “enmascarado” a la PCBA no implicó una reforma policial. Al contrario, la PCBA se conformó sobre la base de la organización, estructura de mandos superiores, modalidades de trabajo y “negocios” de la PFA transferida, que se mantuvieron intactos, dejando a la nueva PFA como una institución escuálida y funcionalmente híbrida. En el primer caso, hubo una ruptura que dio lugar a la creación de una policía con parámetros doctrinarios, organizacionales y funcionales totalmente novedosos en el amplio espectro de la institucionalidad policial argentina. En el segundo, la continuidad de la “vieja” policía arropada en una “nueva institucionalidad”, la PCBA, es decir, la vieja “Federal” con traje nuevo. Y, de yapa, la perpetuación en la esfera federal de una PFA enjuta funcionalmente y sin horizonte institucional.

Entretanto, un rasgo saliente de estos procesos fue que, más allá de los aspectos señalados anteriormente, las definiciones y acciones de la reforma policial de la PSA así como de la conformación de la PCBA y del tendal institucional remanente en la PFA fueron diagramadas y llevadas a cabo por funcionarios del segundo escalón gubernamental (la Intervención de la PSA, en un caso, y las autoridades ministeriales nacional y porteña y la cúpula de la PFA, en el segundo caso) con el conocimiento difuso y general de las autoridades superiores, pero sin la incumbencia de éstas y contando con un grado de autonomía institucional considerable.

Esto dio cuenta, una vez más, que, si bien es cierto que en Argentina las policías han sido recipiendarias de la delegación del gobierno efectivo de la seguridad (policialización de la seguridad) y de sus propias instituciones (autogobierno policial) por parte de los gobiernos políticos, esa delegación y la consecuente autonomía policial siempre ha sido relativa. Los cambios organizacionales aquí analizados han sido decididos e impulsados por los gobiernos políticos sin ningún tipo de injerencia policial (y, a veces, contramarcha de la disposición de ciertos sectores policiales), aunque la ejecución de esos procesos fue delegada a algunos actores gubernamentales de segundo escalón y a las cúpulas policiales concernidas, y la incumbencia y conocimiento presidencial de éstos fue nimia. Una pintura de las relaciones político-policiales de la democracia argentina.

## Referencias bibliográficas

- Acosta Silva, Adrián (2000). Cambio institucional. En Laura Baca Olamendi, Judit Bosker-Liwerant, Fernando Castañeda, Isidro Cisneros, y Germán Pérez Fernández del Castillo (Eds.), *Léxico de Política* (pp. 19-22). México: Fondo de Cultura Económica.
- Alconada Mon, Hugo (2009). *Los secretos de la valija*. Buenos Aires: Planeta.
- Apicella, Carla, Cortese, Ramiro, y Vázquez, María Belén (2011). *Evolución de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (2005-2010)*. Buenos Aires: Mimeo.
- Apicella, Carla, y Cortese, Ramiro (2011). *Análisis presupuestario 2005-2010: Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina*. Buenos Aires: Mimeo.
- Auyero, Javier, y Servián, Sofía (2023). *Cómo hacen los pobres para sobrevivir*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Becker, Howard (2019). *Mozart, el asesinato y los límites del sentido común: cómo construir teoría a partir de casos*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Caplan, Sergio, y Gómez, Lisandro (2010). La creación de la Policía Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ponencia presentada en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Buenos Aires.
- Da Silva-Lorenz, Mariana, y Galvani, Mariana (2020). Tensiones y descontentos en torno al traspaso de la Policía Federal Argentina. *Revista CS*, 31, 269-295.
- Figueroa, Gabriela (2022). Breve historia institucional de la Policía de la Ciudad. *Portal Mapa de la Policía de la Ciudad de Buenos Aires*. Recuperado de <https://www.mapadelapolicia.com/breve-historia>
- Jofré, Alberto (2010). *Panorama delictivo en materia de seguridad compleja. Policía de Seguridad Aeroportuaria (2005-2009)*. Ezeiza: Policía de Seguridad Aeroportuaria.
- MacColman, Leslie (2020). *Coercive Force, Symbolic Power, and Fragmented Urban Publics: Understanding Democratic Police Reform in Buenos Aires, Argentina*. Indiana: University of Notre Dame.
- Merlino, Aldo (2009). *Investigación cualitativa en ciencias sociales*. Buenos Aires: Cengage Learning.
- Novas, Maximiliano (2010). *Situación y evolución presupuestaria de la PSA entre 2005 y 2009*. Ezeiza: Policía de Seguridad Aeroportuaria.
- Pacilio, Sebastián, y Seoane, Dalila (2010). ¿Quién custodia a los custodios? Jorge Palacios, Osvaldo Chamorro y la escandalosa construcción orgánica de la Policía Metropolitana. En Gabriel Anitua (Ed.), *La Policía Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* (pp. 323-335). Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Ríos, Alina (2012). *La invención de la Metropolitana: policía, gobierno local y seguridad en la Ciudad de Buenos Aires, desde su autonomización a los sucesos de Parque Indoamericano (1994-2010)*. (Tesis de Doctorado). Universidad de Buenos Aires.
- Rodríguez Games, Nicolás. (2010). *Panorama delictivo. Policía de Seguridad Aeroportuaria (2005-2009)*. Ezeiza: Policía de Seguridad Aeroportuaria
- Sain, Marcelo (2010). *La reforma policial en América Latina. Una mirada desde el progresismo*.

Buenos Aires: Prometeo Editorial.

Sain, Marcelo (2011). Cambio institucional y nueva policía en Argentina: la creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria en la Argentina (2005-2009). Paper presentado en el V Encontro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Brasília.

Sain, Marcelo (2014). Políticas de seguridad pública: «surfeando» la ola de inseguridad en la poscrisis de 2001. En Carlos Acuña (Ed.), *El Estado en acción: Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina* (pp. 155-207). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Secretaría de Provincias (2020). Consideraciones acerca de la incidencia presupuestaria de la transferencia de servicios de seguridad del orden nacional a la CABA. Buenos Aires: Ministerio del Interior.

Vasilachis de Gialdino, Irene. (2009). Los fundamentos ontológicos y epistemológicos de la investigación cualitativa. *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum Qualitative Social Research*, 10(2).

### Fuentes

Acuerdo de Seguridad Democrática (2009). ADS. Disponible en [https://www.cels.org.ar/common/documentos/acuerdo para la seguridad democratica.pdf](https://www.cels.org.ar/common/documentos/acuerdo_para_la_seguridad_democratica.pdf)

Alarcón, Cristian, y Glanz, Damián (8 de noviembre de 2009). \_Después del caso de la valija, hubo una frialdad enorme en el trato. Entrevista a Marcelo Sain. *Crítica de la Argentina*.

Celeste, Alba (4 de marzo de 2018). Policías quieren volver a PFA. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=YAJk8GZJ2pQ>

CELS (2013). *Policía Metropolitana: informe sobre la actuación de la Policía Metropolitana en situaciones de protesta y/o conflicto social*. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales.

Comisión Investigadora Especial (2010). *Dictamen de Mayoría*. Buenos Aires: Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Convenio Nº 1 de 2016 [Ministerio de Seguridad de la Nación y Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires]. Por el que se aprueba el 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. 5 de enero de 2016.

Convenio Nº 3 de 2016 [Ministerio de Seguridad de la Nación y Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires]. Para la Implementación de la Transferencia de Bienes Muebles e Inmuebles 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. 16 de septiembre de 2016.

Decreto Nº 145 de 2005. Por el que se transfiere orgánica y funcionalmente la Policía Aeronáutica Nacional del ámbito del Ministerio de Defensa a la órbita del Ministerio del Interior. 22 de febrero de 2005.

Decreto Nº 147 de 2005. Por el que se designa a Marcelo Sain como interventor de la Policía

- de Seguridad Aeroportuaria. 22 de febrero de 2005.
- Dellatorre, Raúl. (20 de enero de 2020). Los números de la Federal. *Página/12*.
- Dictamen Nº 7.055 de 2005 [Ministerio del Interior]. En referencia a la Disposición Nº 232/2005 de la Intervención de la Policía de Seguridad Aeroportuaria. Diciembre de 2005.
- Fahsbender, Federico. (22 de julio de 2016). El nuevo mapa de la seguridad y las dudas calientes del traspaso de la Policía Federal a la Ciudad. *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/politica/2016/07/22/el-nuevo-mapa-de-la-seguridad-y-las-dudas-calientes-del-traspaso-de-la-policia-federal-a-la-ciudad/>
- Fahsbender, Federico (3 de octubre de 2017). La trastienda de la asunción de Néstor Roncaglia, el nuevo jefe de la Policía Federal. *Infobae*.
- Filmus, Daniel (2013). Proyecto de Ley “Sistema de Seguridad Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, Senado de la Nación.
- Funcionario del Ministerio de Seguridad de la Nación (17 de mayo de 2022). Comunicación personal. Entrevista reservada realizada por el autor a funcionario que participó del proceso de transferencia del personal policial de la PFA a la PC entre 2016 y 2019.
- Gallo, Daniel (24 de junio de 2007). Una lucha teñida por las peleas internas en el gobierno nacional. *La Nación*.
- Kollmann, Raúl (5 de junio de 2008a). Al final eran los empleados del mes. *Página/12*.
- Kollmann, Raúl (17 de marzo de 2008b). Valijas felices. *Página/12*.
- Kollmann, Raúl (21 de marzo de 2020). Murió Jorge Fino Palacios, el policía preferido de Macri. *Página/12*.
- Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2016). Diario de Sesión, Versión Taquigráfica, 17 de noviembre de 2016. Buenos Aires: Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires
- Ley Nº 21.521 de 1977. Por la que se crea la Policía Aeronáutica Nacional. 31 de enero de 1977.
- Ley Nº 24.059 de 1991. Por la que se establece el Sistema de Seguridad Interior. 18 de diciembre de 1991.
- Ley Nº 26.102 de 2006. Por la que se establece el Sistema de Seguridad Aeroportuaria. 31 de mayo de 2006.
- Ley Nº 26.288 de 2007. Por la que se garantizan los intereses del Estado Nacional en la Ciudad de Buenos Aires. 22 de agosto de 2007.
- Ley Nº 27.198 de 2015. Por la que se aprueba el Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2016. 4 de noviembre de 2015.
- Ley Nº 27.341 de 2016. Por el que se aprueba el Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2017. 30 de noviembre de 2016.
- Melamud, Ariel (19 de enero de 2016). Decreto de Macri: cuántos fondos cedió la Nación a la Ciudad. *Chequeado*. Recuperado de <https://chequeado.com/el-explicador/decreto-de-macri-cuantos-fondos-cedio-la-nacion-a-la-ciudad/>
- Ministerio de Seguridad de la Nación. (2020). Proyecto de “Ley Orgánica de la Policía Federal

- Argentina”, borrador de circulación interna. Buenos Aires.
- Montenegro, Esteban Germán (27 de junio de 2011). Comunicación personal.
- Ortega, Sebastián (11 de marzo de 2019). El destape de la cana porteña. *Revista Crisis*. Recuperado de <https://revistacrisis.com.ar/notas/el-destape-de-la-cana-portena>
- Pertot, Werner (17 de septiembre de 2020). Coparticipación: El regalo de 86 mil millones de pesos que Macri le hizo a Larreta. *Página/12*.
- Policía de Seguridad Aeroportuaria (2006). *Estrategia para el fortalecimiento de la seguridad aeroportuaria*. Ezeiza: Ministerio de Interior.
- Ragendorfer, Ricardo (21 de diciembre de 2021). El comisario «Fino» Palacios, un policía todo servicio. *Telam Digital*. Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/202112/578116-comisario-fino-palacios-crisis-diciembre-2001-represion.html>
- Resolución Nº 298 de 2016. Por la que se aprueba el 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. 18 de enero de 2016.
- Reverte, Fernando (8 de junio de 2007). La dura interna de Aníbal y Saín. *Portal La Política Online*.
- Rey, Alejandra (13 de febrero de 2005a). Drogas: implican a personal de una línea aérea nacional. *La Nación*.
- Rey, Alejandra (15 de febrero de 2005b). Drogas: para el juez, hubo envíos previos. *La Nación*.
- Rey, Alejandra (18 de febrero de 2005c). Narcotráfico: responsabilizó el Gobierno a la línea aérea. *La Nación*.
- Rodríguez, Rubén (21 de octubre de 2016). Transición ordenada de la Policía Federal a CABA. *Infobae*.
- Sain, Marcelo (10 de junio de 2008). Mister Magoo en la vigilancia. *Página/12*.
- Sain, Marcelo (30 de septiembre de 2009). Finos aspectos ocultos. *Página/12*.
- Sain, Marcelo (30 de marzo de 2024). Testimonio personal.
- Scannone, Leonardo (10 de febrero de 2018). Policías reclamaron en la Plaza de Mayo ser reincorporados a la PFA. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/policias-reclamaron-en-la-plaza-de-mayo-ser-reincorporados-a-la-pfa-nid2108169/>
- “Berni designó un nuevo jefe en el área de piquetes y movilizaciones” (15 de noviembre de 2013). *Infobae*.
- “Incautan cien kilos de cocaína en Río Gallegos” (4 de junio de 2007). *Infobae*.
- “La futura Policía de la Ciudad ya tiene elegido a su jefe, José Potocar” (26 de diciembre de 2016). *La Nación*.
- “La Legislatura porteña aprobó la creación de la Policía de la Ciudad” (17 de noviembre de 2016a). *Infobae*.
- “La Policía de la Ciudad fuera de control” (27 de abril de 2017). *Página/12*.

- “La Policía de la Ciudad ya tiene a su nuevo Jefe” (26 de diciembre de 2016). *Perfil*.
- “Nombran a la nueva cúpula de la Federal, con dos cambios” (21 de diciembre de 2013). *Portal M1*. Recuperado de <https://www.minutouno.com/politica/seguridad/nombran-la-nueva-cupula-la-federal-dos-cambios-n308597>
- “Policías de la Federal reclaman al Gobierno con una carta. Portal Cadena 3” (8 de enero de 2017). *Portal Cadena 3*. Recuperado de [https://www.cadena3.com/noticia/noticias/policias-de-la-federal-reclaman-al-gobierno-con-una-carta\\_175724](https://www.cadena3.com/noticia/noticias/policias-de-la-federal-reclaman-al-gobierno-con-una-carta_175724)
- “Policías y familiares rechazan el traspaso de la policía Federal a la ciudad” (3 de enero de 2017). *Télam*. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=GhkCyvQhy5c>
- “Presentaron el proyecto para crear la Policía Metropolitana” (27 de octubre de 2017). *Infobae*.
- “Protesta de familiares y policías de la Federal” (6 de Octubre de 2016). *Crónica TV*. Disponible en [https://www.youtube.com/watch?v=HNSo\\_MmljEE](https://www.youtube.com/watch?v=HNSo_MmljEE)
- “Protesta de la policía Federal por traspaso a la ciudad de Buenos Aires” (1 de octubre de 2016). *Conclusión TV Diario Digital*. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=Uf6UV-mlxUA>
- “Quién es Guillermo Calviño, el jefe del operativo del secuestro de caballos en La Tosquera” (14 de febrero de 2022). *La Opinión*. Recuperado de <https://www.laopinionsemanario.com.ar/noticia/quien-es-guillermo-calvino-el-jefe-del-operativo-del-secuestro-de-caballos-en-la-tosquera/>
- “Rebelión en la Policía de la Ciudad: efectivos le recriminaron a Ocampo la falta de recursos” (26 de abril de 2017). *Portal Nueva Ciudad*. Recuperado de <https://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201704/32262-rebelion-en-la-policia-de-la-ciudad-efectivos-le-recriminaron-a-ocampo-la-falta-de-recursos.html>
- “Santa Cruz, Río Gallegos: allanamiento por narcotráfico”. (15 de junio de 2007). *BWN Patagonia. Santa Cruz*. Disponible en [http://www.bolsonweb.com.ar/diariobolson/detalle.php?id\\_noticia=5646](http://www.bolsonweb.com.ar/diariobolson/detalle.php?id_noticia=5646)
- “Secuestran cerca de 100 kilos de cocaína en Río Gallegos” (25 de junio de 2007). *El Diario del Fin del Mundo*.
- “Un lunes de libre albedrío en los controles aduaneros de todo el país” (22 de septiembre de 2007). *Página/12*.
- “Un lunes de libre albedrío en los controles aduaneros de todo el país” (22 de septiembre de 2007). *Página/12*.
- “Ya es oficial el traspaso de la policía Federal a la Ciudad” (8 de mayor de 2016b). *Infobae*.