

## PROYECTO DE LEY

**Artículo 1** – Créanse, como cuerpos especializados de la Policía Metropolitana, las Unidades de Pacificación Policial (UPPs).

Denomínese UPP a un conjunto policías que actúa en un área de acción determinada y realiza acciones especiales en materia de la pacificación y preservación del orden público de conformidad con la presente ley.

**Artículo 2-** Créanse las Unidades de Pacificación Social (UPSs) que complementarán las tareas de las UPPs.

Cada UPS estará conformada, al menos, por delegados de las áreas de vivienda, obras públicas, desarrollo social, salud, educación, derechos humanos, cultura, producción, deportes a fin de elaborar propuestas de corto, mediano y largo plazo para integrar las villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios al ejido urbano garantizando condiciones dignas de vida, acceso a los servicios públicos básicos y desarrollo humano sostenible y promoviendo la participación de la comunidad en la elaboración de tales acciones.

Cada UPS estará coordinada por un funcionario de la Secretaría de Habitat e Inclusión de la Ciudad de Buenos Aires.

**Artículo 3** - Las áreas de actuación de las UPPs y de las UPSs son las villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios de la Ciudad de Buenos Aires.

**Artículo 4** - Los objetivos de la presente ley, a través de las UPPs y de las UPSs, son:

- Establecer el pleno control estatal en las villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios.
- Colaborar con la Justicia Federal y las Autoridades Federales en la lucha contra el narcotráfico y al crimen organizado;
- devolver a la población que habita en villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios, y a los vecinos que habitan los barrios adyacentes, la paz y orden público y la tranquilidad necesaria para el ejercicio de la ciudadanía plena y garantizar tanto el desarrollo social como el económico.

**Artículo 5-** El programa de pacificación, a través de la implementación de UPP, debe llevarse a cabo en estas comunidades en cuatro pasos:

**I - INTERVENCIÓN TÁCTICA** - Acciones tácticas de las UPPs tendientes a recuperar el control territorial del Estado sobre áreas establecidas en el artículo 3ero.

**II - LA ESTABILIZACIÓN** – Recuperado el control efectivo del territorio por parte de las UPPs, se da intervención a las UPSs, que comenzará a desarrollar sus funciones en los términos del art. 2do de la presente ley. Es el momento para la llegada de otros servicios públicos y privados que permitan la reinserción de los habitantes en la sociedad democrática.

**III - APLICACIÓN DE LA POLICIA DE PROXIMIDAD** - Una vez restablecido el orden se aplica el criterio de policía de proximidad a las intervenciones de las UPPs en las áreas designadas.

**IV - EVALUACIÓN Y MONITOREO** - Las acciones de pacificación llevadas a cabo por las UPPs y las UPSs serán evaluadas sistemáticamente, siempre con la intención de mejorar el programa.

**Artículo 6** – Las Unidades de Pacificación de Pacificación estarán a cargo de una persona designada por el Ministro de Seguridad de la Ciudad de Buenos Aires y dependerá directamente del Jefe de la Policía Metropolitana.

**Artículo 7** - Las UPPs se clasifican de acuerdo con la cantidad de policías para el área de acción.

La clasificación será la siguiente:

I - La UPP será clasificada como de clase "A" cuando tenga más de 400 (cuatrocientos) policías. Siempre se utilizará este tipo de UPP cuando el accionar se desarrolle en un área en el que habiten mas de 20.000 personas.

II - La UPP será clasificada como Clase "B" cuando tenga entre 200 y 399 policías.

III- El efectivo mínimo previsto no será menor de cien (100) policías, excepto en condiciones especiales consideradas por la Autoridad de Aplicación.

**Artículo 8** – Las UPPs tendrán sedes que estarán ubicadas preferentemente dentro del lugar de acción. En el caso de no ser esto posible, en sus adyacencias.

**Artículo 9** - Crease la Comisión de Seguimiento de las UPPs. La misma estará integrada por 9 legisladores respetando la proporcionalidad del Cuerpo.

La Comisión funcionará durante todo el año y elaborará un informe final con propuestas, críticas y sugerencias para los ajustes que deben introducirse para el mejor funcionamiento de las UPPs.

**Artículo 10**– La autoridad de aplicación de la presente ley será el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad de Buenos Aires.

## FUNDAMENTOS

Sra. Presidenta:

En el transcurso de las últimas tres décadas las villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios (NTHs) fueron ganando terreno dentro de la Ciudad de Buenos Aires. En 1980 la cantidad de habitantes de asentamientos precarios era de 34.068 personas. Esa cifra fue creciendo: en 1991 se registraron 52.608; en 2001, 107.422; y finalmente en 2010, 163.587, que es la cifra con la que contamos hoy y a partir de la cual se estima que un 5,7% de la población de la Ciudad es residente de asentamientos precarios. La tendencia, como se puede ver, es ascendente y el problema reclama medidas urgentes.

Actualmente en la Ciudad de Buenos Aires existen 15 villas, 2 villas urbanizadas, 24 asentamientos y 2 NTHs. La superficie total ocupada por estos complejos de vivienda precaria es de 259,9 hectáreas donde se registran más de 40 mil viviendas que contienen un promedio de 4 personas cada una.

Si se observa la cantidad de habitantes por rango etario, el segmento mayoritario lo componen niños de 6 a 14 años de edad que constituyen el 20,2% del total de residentes. Le sigue el segmento de 30 a 45 años con un 20,1%, y luego niños menores de 5 años que hacen al 15,2%. Jóvenes de entre 19 a 24 componen el 12,4% y adolescentes, de entre 15 y 18 años, el 9,5%. Es decir, una gran proporción de menores de edad y jóvenes que indica que, a menos que la movilidad social varíe notablemente, la tendencia al crecimiento de habitantes en asentamientos no disminuirá ni se detendrá.

Las villas, asentamientos y NTHs, comprenden territorios y comunidades cada vez más alejados de la normatividad que regula la vida ciudadana. Se encuentran excluidos de la supervisión del Estado, de los circuitos de comercio y empleo, de los servicios públicos y de las redes de infraestructura que hacen a la vida de los ciudadanos de Buenos Aires. El riesgo creciente de esta condición es el de zonas de fractura social dentro del área metropolitana, un vacío institucional que los residentes de estos asentamientos suplantán con la creación de instituciones informales *ad hoc* ajenas -cuando no abiertamente contrarias- a las cláusulas del contrato social de la comunidad.

El riesgo de que estos complejos habitacionales -que reúnen cantidades de habitantes superiores a las de muchos pueblos del interior del país- se conviertan en micro-culturas separadas de la cultura de nuestra ciudad no es para nada desdeñable, en especial si se tiene en cuenta que lo que nuestra ley sanciona como delito en esas comunidades se vuelve una instancia de acenso económico y de poder político. Actualmente el delito organizado logra suplir en estas comunidades el lugar que tradicionalmente tuvo en nuestras sociedades modernas la cultura de oficio: abastecimiento económico, posicionamiento social, sentimiento de realización. Un joven con bajo nivel educativo y residente de estos complejos habitacionales precarios difícilmente sienta una inclinación a insertarse en las estructuras formales de empleo donde puede aspirar a un salario reducido en el mejor de los casos. Lo que el trabajo formal ya no puede ofrecer a estos ciudadanos lo ofrecen las redes informales de intercambio en las que crece día a día la acción delictiva. Los problemas de convivencia que existen a lo largo de la Ciudad de Buenos Aires y que derivan en situaciones de violencia e inseguridad son el resultado directo de este proceso de separación que fragmenta año a año la continuidad de nuestros sentidos de coexistencia.

La inclusión social y la urbanización son medidas fundamentales mas impracticables por sí solas en una primera etapa. Esta debe consistir necesariamente en la recuperación territorial de las manos de los grupos delictivos que ofician de autoridades de facto en esos territorios. Se requiere, por lo tanto, la intervención de las fuerzas represivas del Estado.

Tal es el caso de Río de Janeiro, que viene ejecutando desde 2008 un plan tendiente a erradicar al crimen organizado de las favelas. Si bien su situación expresa un estado mucho más avanzado del problema, siendo la cantidad de habitantes en asentamientos precarios y la expansión del narcotráfico bastante más pronunciados allí que en Buenos Aires, nuestra situación se acerca progresivamente a ese panorama con tasas de crecimiento pronunciadas en lo que refiere a exclusión y actividad delictiva.

En 2008 el gobierno de Río de Janeiro inauguró las UPP (unidades de policía pacificadora) con el fin de recuperar los territorios controlados por el crimen organizado, desarmar el tráfico de drogas y permitir la reintegración social, económica y política de las favelas con la ciudad. La pacificación buscaba devolver el control sobre las favelas de los grupos delictivos y la milicia al Estado y brindar a los habitantes los mismos derechos de ciudadanía que al resto de la ciudad.

Una investigación realizada por el Banco Mundial<sup>1</sup> en 2011 en cuatro favelas tres de ellas con unidades de UPP (Babilonia/Chapeu, Pavao/Pavaozinho/Cantagalo y Borel/Casa Branca) y una cuarta sin unidad UPP como caso de control (Manguinhos)<sup>2</sup> da cuenta de modificaciones logradas por las UPP en tres áreas principales: 1) las interacciones y la vida comunitaria dentro de las favelas, 2) la relación de los habitantes con la policía y 3) la integración de las favelas a la ciudad como un todo en términos de servicios públicos, oportunidades económicas y desestigmatización.

La propuesta que aquí se realiza busca superar la falsa alternativa de la inclusión o represión totales a través de un plan de acción que tenga como objetivos centrales la recuperación del territorio y la formalización de la vida en estos espacios en lo que refiere a cuestiones estructurales e infraestructurales, institucionales y de mercado, entre otras.

Por todo lo expuesto solicitamos la aprobación del presente proyecto de ley.

---

<sup>1</sup> Banco Mundial, O retorno do Estado as favelas do Rio de Janeiro: Uma análise da transformação do dia a dia das comunidades após o processo de pacificação das UPPs. Disponible en [http://www.upprj.com/upload/estudo\\_publicacao/O\\_retorno\\_do\\_Estado\\_%C3%A0s\\_favelas\\_do\\_Rio\\_de\\_Janeiro\\_Banco\\_Mundial.pdf](http://www.upprj.com/upload/estudo_publicacao/O_retorno_do_Estado_%C3%A0s_favelas_do_Rio_de_Janeiro_Banco_Mundial.pdf)

<sup>2</sup> Actualmente Manguinhos también cuenta con su unidad UPP.

