Instituto de Investigaciones Gino Germani
VII Jornadas de Jóvenes Investigadores
6, 7 y 8 de noviembre de 2013
Facultad de Ciencias Sociales - UBA
María Cecilia Suárez Calvo - Ornela Pugliese[1]
suarez.ceci@hotmail.com, opugliese@hotmail.com
Eje 2: Poder. Dominación. Violencia.

(In) seguridad y políticas de gobierno. El Programa Integral de Protección Ciudadana en el municipio de Avellaneda

1. Introducción

A partir de la década de los `90 la (in)seguridad se ha vuelto una de las principales problemáticas que aquejan a la ciudadanía argentina, ocupando un lugar central tanto en el debate político como en la agenda mediática (Pegoraro, 2002; Kessler, 2009; Sarmiento, Ceirano, Segura, 2010, entre tantos otros). Seguridad e inseguridad no son nociones que aceptan una definición inmutable u homogénea, sino que son objeto de debate y disputa (Kessler, 2009; Binder, 2009; Rodríguez, Seghezzo, 2010). Es así como en el último tiempo, el "problema de la inseguridad" resulta de un recorte que se constituye en el miedo a ser víctima de un "delito". Esta percepción tiende a acotar la idea de "seguridad" a ciertos "delitos urbanos", contra la propiedad de las personas, y se encuentra usualmente acompañada con una fuerte asociación entre delito y pobreza (Sain, 2004; Rangugni, 2010; Kessler, 2009; Castel, 2004).

Juan Pegoraro ([1997] [2002] 2004) entiende el actual fenómeno de seguridad/inseguridad como una trama compleja en íntima relación, por un lado, con las políticas neoliberales iniciadas en los años `80; por otro, con una crisis del sistema penal, judicial y policial. Dos factores que no sólo explicarían la problemática de la "inseguridad",

[1] Estudiantes avanzadas de la carrera de Cs. de la Comunicación Social (UBA). Integrantes del UBACyT "*Disputas, tensiones y articulaciones en torno al gobierno de la (in)seguridad y las fuerzas de seguridad en la Argentina 2007-2011.*" y del Programa de Reconocimiento Institucional de Investigaciones (PRI) *"(In) seguridad y policía. Intervenciones gubernamentales en el conurbano bonaerense: el Operativo Centinela y el Programa Integral de Protección Ciudadana".*

sino que también constituyen la puerta de entrada para comprender la multiplicación de actores vinculados con la seguridad pública.

En cuanto al primero de los puntos- la crisis del Estado de Bienestar y la gestión de políticas neoliberales-, las estrategias de las políticas económicas neoliberales plantearon una refuncionalización del Estado. Se asistió así a una "crisis de gobierno" (Foucault, 2006), y a un proceso de distribución de atribuciones e incumbencias entre el Estado y otros actores sociales, cuyo resultado es la emergencia de nuevos espacios sociales de intervención y nuevos actores que desafían la clásica lógica dual de la oposición del viejo esquema de relaciones entre "Estado" y "Sociedad civil" (de Marinis, 2004).

Respecto al segundo de los factores- crisis del sistema penal, judicial y policial-, encontramos las contribuciones realizadas por Dammert (2009) y Arslanián (2009) en el marco del II Foro del Bicentenario- que tuvo lugar en Buenos Aires el 6 de noviembre del 2007-, quienes plantean una profunda crisis dentro de la institución policial, debido a fenómenos de corrupción y abuso de poder y una crisis de legitimidad del sistema de justicia penal.

Frente a este panorama, se asiste a una serie de transformaciones del rol del Estado y su estructura organizativa (de Marinis, 2004; Rangugni, 2004), entre las que se destacan los procesos de descentralización del Estado y con ello la emergencia de los gobiernos locales como actores relevantes de la gestión política, como así también el despliegue de diversas iniciativas que convocan a la ciudadanía a participar en la prevención del delito junto con los actores estatales tradicionalmente encargados del control social penal (Arslanián, 2009; Pegoraro, 2002; Sozzo, 2009; Dammert, 2009; Sarmiento, Ceirano y Segura, 2010). Dos procesos que, lejos de aplicarse de modo independiente, van de la mano: descentralización entendida como una herramienta eficaz para estar más cerca de "la gente", brindar respuestas a la mayor cantidad de demandas y mejorar su calidad de vida, pero también como un modo de llevar al nivel más cercano a la gente, el poder de toma de decisión y facilitar el aumento de la participación ciudadana en esa toma de decisión (Solá, 2005; Randazzo, 2005).

La configuración de este nuevo escenario con énfasis en lo local repercute fuertemente en lo que refiere al campo de la seguridad, en el que se llevaron adelante diversas políticas de descentralización. En esta línea, adquiere un rol fundamental la reforma policial impulsada por el Ministro Arslanián en 1997 en la provincia de Buenos Aires, que abordó diversos ejes como el gobierno y control de las policías; y las instancias de participación comunitaria o de intervención en el funcionamiento de la actividad policial (Arslanián, 2004; Kessler, 2009), alterando de este modo la estructura orgánica tradicional de la policía argentina (Arslanián,

2004; Sain, 2004; Kessler, 2009). Figura entre sus medidas principales la sanción de la ley 13.210 que habilitó la creación de un nuevo modelo de organización policial, la policía comunal, dirigida en principio a los municipios pequeños, aunque contemplando la posibilidad de extenderse a los municipios más grandes, siempre y cuando fueran del interior. Todas medidas que dan cuenta de la importancia que las acciones gubernamentales le asignan a las fuerzas de seguridad como causa y solución a la inseguridad.

A los esfuerzos realizados para lograr una transformación hacia el interior de las fuerzas policiales, se le sumó el crecimiento de las medidas destinadas a la prevención del delito y de la seguridad comunitaria, constituyéndose un cambio fundamental de paradigma en las políticas de seguridad (Crawford, 1998). Sin embargo, durante los primeros meses de 1999, Carlos Ruckauf y Eduardo Duhalde se opusieron a dicha reforma y, como contracara, propusieron una política de seguridad basada en la "mano dura". Esto provocó la renuncia de Arslanián, lo que significó el fin del proceso reformista y la vuelta al antiguo esquema policial, desandando así el camino recorrido hasta ese entonces (Sain, 2004). Este proceso de contra-reforma implicó, además, el retroceso de la tareas preventivas y retraso en la puesta de funcionamiento de formas participación ciudadana.

En este contexto, y en el marco del Proyecto de Reconocimiento Institucional de Investigaciones "*(In) seguridad y policía. Intervenciones gubernamentales en el conurbano bonaerense: el Operativo Centinela y el Programa Integral de Protección Ciudadana*", entendemos la importancia de estudiar los discursos en torno al despliegue del Programa Integral de Protección Ciudadana en el municipio de Avellaneda, en tanto intervención gubernamental orientada a la resolución del problema de la seguridad. Asimismo, resulta necesario reflexionar acerca de esta problemática, en relación a los modos de construcción y abordaje en el municipio.

2. Programa Integral de Protección Ciudadana

En marzo de 2009 la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner anunció el Programa Integral de Protección Ciudadana que significaría una inversión de 400 millones de pesos en materia de seguridad a aplicarse en 42 municipios, entre ellos el conurbano bonaerense, Mar del Plata, Bahía Blanca y el Gran Mendoza. Si bien el programa apunta a la incorporación de más patrulleros, de policías retirados, la instalación de cámaras de seguridad y otros equipamientos tecnológicos, la Presidenta subrayó que para garantizar la seguridad no alcanza

con un modelo de seguridad ciudadana, sino que también es imprescindible "*un modelo de desarrollo económico y de redistribución del ingreso*", porque *"la extrema riqueza conviviendo con la extrema pobreza, acrecienta increíblemente los niveles de inseguridad*"[2].

Este programa, cuya implementación implica la articulación de los tres niveles de gobierno: el nacional, el provincial y municipal, se puso en funcionamiento a partir del 3 de abril de 2009, cuando se firmó el convenio de cooperación entre la Jefatura de Gabinete de la Nación, el Ministerio de Justicia y Seguridad de la provincia de Buenos Aire. Asimismo, desde el 29 de abril de 2009, Avellaneda es uno de los 42 municipios en los cuales se lleva a cabo el programa.

3. AVELLANEDA. Antecedentes y marco normativo.

El municipio de Avellaneda, que se encuentra al sudeste de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, es la entrada al primer cordón del Área Metropolitana tras cruzar el Puente Pueyrredón. Está compuesta por siete localidades: Avellaneda Centro, Dock Sud, Gerli, Piñeiro, Sarandí, Villa Domínico y Wilde. Su actual Intendente es el Ing. Jorge Ferraresi, quien asumió la intendencia –en carácter de interino- el 3 de agosto de 2009, tras la partida de Baldomero "Cacho" Álvarez de Olivera, quien había aceptado asumir como ministro de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires. Luego, tras ganar las elecciones del 2011 con el Frente Para la Victoria (FPV), asumió el 17 de diciembre su primer mandato como intendente electo del partido de Avellaneda.

A tan sólo 26 días del lanzamiento del Programa Integral de Protección Ciudadana, el 29 de abril de 2009, la Jefatura de Gabinete de Ministros- representada por el Jefe de Gabinete de Ministros Sergio Massa- y la Municipalidad de Avellaneda- representada por el Intendente Baldomero "Cacho" Álvarez de Olivera- firmaron un Convenio de Cooperación para la implementación del programa (Convenio N°0003). De este modo, Avellaneda fue uno de los primeros municipios en adscribir al programa. Sin embargo, si bien la firma del convenio se llevó adelante bajo la gestión de Olivera, fue a partir de la gestión del Ing. Jorge Ferraresi, actual Intendente, que se consolidó la aplicación del programa en esta localidad.

[2] "Palabras de la Presidenta Cristina Fernández en el Acto de Presentación del Plan "Convivencia Ciudadana" [en línea]. Web de la Presidencia de la Nación: [consulta 26 de agosto de 2013]. Disponible en: http://www.presidencia.gob.ar/discursos/3433

Según este convenio, son objetivos del programa *"promover el respeto a la ley, al estado de derecho y las garantías institucionales, incorporar tecnología de última generación en materia de seguridad, dotar a las fuerzas de seguridad de mayor capacidad operativa y proveer a un adecuado control sobre su gestión".* Sin embargo, no se limita a herramientas tecnológicas, operativas y de coordinación, sino que incorpora el factor comunitario al mencionar como una de sus finalidades *"incentivar la participación ciudadana y la conformación de redes sociales para la prevención de delitos".*

Siguiendo esta línea, y con la finalidad de *"mejorar la calidad de vida de los ciudadanos"*, se estipulaba llevar adelante las siguientes medidas: la instrumentación de un sistema de video de seguridad; el desarrollo de un sistema de monitoreo satelital de patrulleros a través de equipos GPS; la creación de un Centro de Operaciones Municipal (C.O.M.), que incluyera cámaras de seguridad con el objetivo de coordinar y monitorear el Programa Integral de Protección Ciudadana; la incorporación de policías retirados y efectivos de apoyo para reforzar la Jefatura y las unidades policiales del distrito y del COM; y la adquisición de nuevos patrulleros para ser facilitados a las unidades policiales del distrito. En tanto, en materia de participación ciudadana, el programa impulsa la creación de una red de alerta vecinal, proveyendo de teléfonos celulares a patrulleros, como así también la formación de foros vecinales de seguridad.

Para ello se convino un presupuesto de $9.973.330 brindados por el Estado Nacional a invertirse $4.872.000 en concepto de 120 cámaras de seguridad; $108.000 para la adquisición de 30 GPS; $3.938.750 destinado a la incorporación de 115 policías; $487.500 en concepto de incorporación de nuevos patrulleros; $517.080 en gastos de telefonía y $50.000 que se prevé para la instalación del C.O.M.

Sin embargo, todo lo mencionado hasta entonces forma parte de una primera etapa de aplicación del programa, la etapa inicial. Del 2009 a la actualidad fueron múltiples las acciones que se llevaron adelante en materia de seguridad, las cuales desarrollaremos en el siguiente apartado.

4. Desarrollo del programa y el discurso municipal

En Avellaneda la aplicación del Programa Integral de Protección Ciudadana despliega un gran abanico de acciones que se vienen llevando adelante desde el 2009 a la actualidad. Si bien las políticas en materia de seguridad que forman parte de este programa son ampliamente

variadas, todas ellas se encuentran atravesadas por un discurso local homogéneo en el que se subrayan como factores fundamentales "la prevención", "la participación ciudadana", "la inclusión", "la recuperación del espacio público" y "la articulación entre Nación, Provincia y Municipio".

En primer lugar, nos parece fundamental atender al lugar desde el cual acciona el ejecutivo municipal de Avellaneda, y aquí es importante tener en cuenta el rol que el intendente Ferraresi le asigna al Municipio como *"brazo ejecutor de las políticas nacionales"*[3]. Pese a esto, Ferraresi no deja de asumir el rol protagónico que se les ha asignado a los gobiernos locales en las últimas décadas, de hecho anuncia:

> *"Si bien la seguridad pública es materia de competencia exclusiva de la provincia de Buenos Aires, entendemos que es el Municipio el poder territorial más cercano a la gente, el que mejor conoce sus problemas y al que se le hace llegar de modo frecuente los diversos reclamos. Por eso, desde la gestión, venimos llevando adelante una serie de políticas preventivas en materia de seguridad destinadas a atender la demanda de los vecinos por una ciudad más segura"*[4].

Observamos entonces, que si bien el Municipio de Avellaneda asume su rol como actor central a la hora de intervenir en el campo de la seguridad, éste no se desvincula de los niveles provincial y nacional, por el contrario se manifiesta una fuerte interrelación entre los tres gobiernos. De hecho, según el discurso oficial, *"la Municipalidad de Avellaneda atiende de forma integral la problemática de inseguridad con el apoyo nacional y provincial"*[5]. En la concepción de los funcionarios municipales, es la articulación entre las tres partes del Estado, uno de los factores que habilita a que la problemática de la seguridad sea abordada de un modo integral.

La otra dimensión que atraviesa el discurso oficial y que es considerada esencial para un verdadero abordaje integral es la participación ciudadana. Se interpela a los vecinos para que "*se involucren para construir entre todos una Ciudad más segura"*[6]. Se valora el diálogo y el trabajo mancomunado con la comunidad, en tanto que, según el municipio, permite

---

[3] "*Ferraresi y el ministro Casal se reunieron para combinar políticas de seguridad*" [en línea]. Web del municipio de Avellaneda: [consulta: 20 de agosto de 2013]. Disponible en: http://www.mda.gob.ar/nota.php?idnota=403&s=8

[4] *Programa Municipal de Seguridad: con la seguridad de estar siempre trabajando.* Material institucional del municipio de Avellaneda. Avellaneda, Junio de 2013.

[5] "*Ferraresi y el ministro Casal se reunieron para combinar políticas de seguridad*" [en línea]. Web del municipio de Avellaneda: [consulta: 20 de agosto de 2013]. Disponible en: http://www.mda.gob.ar/nota.php?idnota=403&s=8

[6] *Programa Municipal de Seguridad: con la seguridad de estar siempre trabajando.* Material institucional del municipio de Avellaneda. Avellaneda, Junio de 2013.

"traducir los aportes de los vecinos en resultados concretos"[7], constituyendo al vecino en un agente activo del programa. Entonces, así como la "ciudadanía" es convocada por los discursos mediáticos a involucrarse activamente en la "batalla" contra la inseguridad (Ortiz, Recepter, 2010), notamos que su participación también es alentada por el mismo Estado. De hecho, las tareas de monitoreo de las cámaras de seguridad que fueron instaladas en el distrito, son llevadas adelante por jóvenes vecinos de Avellaneda, quienes recibieron un curso de capacitación al respecto. Estos jóvenes trabajan en vinculación directa con la policía, ya que "*ante la observación de casos delictivos o sospechosos se derivan automáticamente a la patrulla más cercana, detectada mediante los equipos de GPS instalados en cada una, para su rápida intervención"*[8].

Sin embargo, las instancias de participación ciudadana más destacadas son los Foros Vecinales de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, los cuales comenzaron a conformarse desde 1998 a partir de la convocatoria que realizó la Provincia, bajo el lema "*Deber del Estado, obra de todos*"[9]. Suman ocho los Foros Vecinales de Seguridad que funcionan en Avellaneda, cada uno de los cuales se corresponden con las comisarías del distrito (1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7° y la Comisaría de la Mujer y la Familia). "*Considerando la violencia de género como una cuestión de seguridad, el intendente Jorge Ferraresi propuso que la Comisaría de la Mujer y la Familia esté representada por un Foro"*[10]. Tal es así que dicho foro fue creado el 31 de mayo de 2012, a través del Decreto Nº 2030, constituyendo una iniciativa novedosa, ya que es el primero en la Provincia de Buenos Aires con la referida competencia. Este nuevo espacio de participación es mencionado por el discurso municipal como una de las políticas inclusivas que lleva adelante la gestión. Nos parece importante detenernos en este concepto, debido a que la inclusión es considerada una solución, sino la más relevante, al problema de la seguridad. El Intendente se refiere a ella como "*el eje fundamental de nuestro trabajo por la seguridad*"[11], destacando que *"la inseguridad debe ser*

---

[7] *Programa Municipal de Seguridad: con la seguridad de estar siempre trabajando.* Material institucional del municipio de Avellaneda. Avellaneda, Junio de 2013.

[8] "*Curso de capacitación para ingresantes al Curso de Monitoreo Municipal*" [en línea]. Web del municipio de Avellaneda: [consulta: 19 de agosto de 2013]. Disponible en: http://www.mda.gob.ar/nota.php?idnota=36&s=33

[9] Lema que figura en *¿Qué es un foro? La participación comunitaria: un nuevo modelo democrático en la construcción de la seguridad* [en línea]. Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Participación Comunitaria: [consulta: 23 de agosto de 2013]. Disponible en: http://www.mseg.gba.gov.ar/participcomunitaria/que%20es%20un%20foro.pdf

[10] "*Ferraresi y el ministro Casal se reunieron para combinar políticas de seguridad*" [en línea]. Web del municipio de Avellaneda: [consulta: 20 de agosto de 2013]. Disponible en: http://www.mda.gob.ar/nota.php?idnota=403&s=8

[11] "*Ferraresi: 'La inclusión es el eje fundamental de nuestro trabajo por la inseguridad*" [en línea]. Diario El Vigía: 4 de octubre de 2011, [consulta: 19 de agosto de 2013]. Disponible en: http://www.agenciaelvigia.com.ar/anoticia3325.htm

abordada desde diversas aristas que tienen que ver con la inclusión social"[12]. Para el municipio, las políticas nacionales como "*los planes de Urbanización de Villas y Asentamientos, la Asignación Universal por Hijo, el Programa de Inclusión Social para Cooperativas 'Argentina Trabaja'*[13] son consideradas acciones que, en tanto inclusivas, contribuyen al fortalecimiento de la seguridad del distrito.

Retomando la cuestión de los foros vecinales de seguridad, estos espacios son considerados instancias de promoción de una democracia participativa, a partir de los cuales se aborda "*la seguridad de manera articulada entre las instituciones locales y las autoridades nacionales, provinciales y comunales*"[14].

Siguiendo a Rangugni, podemos considerar el desarrollo del Programa Integral de Protección Ciudadana como "*una explosión de técnicas de seguridad novedosas*" (2010: 236), dado que comprende la instalación de cámaras de seguridad, la aplicación de botones antipánico, la utilización de telefonía Nextel y de aparatos GPS, además de la incorporación de Protectores Ciudadanos y una serie de vehículos destinados a la patrulla. Ante este escenario, los nuevos cuerpos policiales, Protectores Ciudadanos, adquieren una clara relevancia, en tanto son los que trabajan en pleno contacto con todas estas tecnologías de gobierno, además de establecer una nueva modalidad de relación con la población. En este sentido, nos parece pertinente poner el foco en cómo se construyen las características, funciones y accionar de estos nuevos cuerpos.

Son 140 los agentes que integran el cuerpo de Protectores Ciudadanos de Avellaneda. Ellos no están armados, "*no son civiles, sino que es personal retirado o jubilado de Gendarmería, Prefectura y Policía, tanto Federal como Bonaerense*"[15]. En palabras de Lilian Fernández, secretaria de Seguridad del municipio, las personas seleccionadas para formar parte de este cuerpo civil de seguridad "s*on policías retirados que cuentan con un buen prontuario"* [16] y tienen como función "*colaborar con la prevención de delitos, en apoyo al trabajo de la policía local*"[17]. A su vez, otra de sus tareas es garantizar la seguridad vial.

---

[12] "*Hay que recuperar la confianza entre la política y los vecinos*" [en línea]. Diario El Vigía: 30 de noviembre de 2012, [consulta: 20 de agosto de 2013]. Disponible en http://www.agenciaelvigia.com.ar/anoticia175.htm

[13] "*Hay que recuperar la confianza entre la política y los vecinos*" [en línea]. Diario El Vigía: 30 de noviembre de 2012, [consulta: 20 de agosto de 2013]. Disponible en http://www.agenciaelvigia.com.ar/anoticia175.htm

[14] "*Se conformaron los Foros Vecinales de Seguridad*" [en línea]. Web del Municipio de Avellaneda: [consulta: 19 de agosto de 2013]. Disponible en: http://www.mda.gob.ar/nota.php?idnota=645&idseccion=67

[15] "*Intentarán reactivar los Foros de Seguridad*" [en línea]. La Ciudad de Avellaneda: 28 de junio de 2010 [consulta: 21 de agosto de 2013]. Disponible en: http://www.laciudadavellaneda.com.ar/nota.php?id=2626

[16] *"El municipio lanzará el Programa Nacional de Protección Ciudadana"*. Gacetilla enviada vía mail por la Dirección de Prensa del Municipio de Avellaneda: 23 de junio de 2009.

[17] "*Fernández destacó el trabajo del municipio en la lucha contra la inseguridad*" [en línea]. Diario del Sur de GBA: 1 de diciembre de 2009. Disponible en:

Según Diego Brunaga, ex director de Seguridad del municipio, "*a veces hay semáforos que no funcionan o congestionamiento de tránsito, entre otras cosas, que también se pueden detectar por las cámaras y armar un sistema de prevención de tránsito con los protectores ciudadanos para reestablecer el orden en esos lugares*"[18]. Sin embargo, según Fernández, su rol principal es "*en compañía de policías de la zona, manejar los autos y cooperar con la vigilancia y prevención, pero siempre en contacto permanente con los agentes de policía*"[19]. La funcionaria destaca, además, que "*este programa le permite a los vecinos estar conectados con la policía de una manera rápida y simple para prevenir posibles hechos delictivos"*[20]. Vemos que desde el discurso municipal se repite y enfatiza el concepto de *"prevención del delito"*, en consonancia con los modelos proactivos (Baratta, 1998), anteriores a la comisión del delito. Sin embargo, este concepto aparece acompañado por la idea de *"vigilancia"*. En este sentido, y coincidiendo con Victoria Rangugni (2004), podemos hablar más que de un desplazamiento de las formas reactivas de intervención- posteriores al delito-, de una convivencia entre ambas políticas de seguridad en el partido de Avellaneda. Es decir que "ha surgido con notable fuerza el polo 'proactivo', ex ante, de la política criminal sin que ello haya comportado la más mínima retracción del modelo reactivo, ex- post, sino su sostenido incremento" (Rangugni, 2004: 116).

6. A modo de conclusión

Este trabajo, enmarcado en el *Proyecto de Reconocimiento Institucional de Investigaciones "(In) seguridad y policía. Intervenciones gubernamentales en el conurbano bonaerense: el Operativo Centinela y el Programa Integral de Protección Ciudadana"*, fue realizado con el objetivo de brindar un primer acercamiento sobre cuáles son las concepciones de seguridad/inseguridad que se despliegan en el municipio de Avellaneda, como así también cuáles son los modos de abordaje de esta problemática. Para esto, tomamos una política en

---

http://www.diariodelsurdelgba.com/index.php?option=com_content&view=article&catid=58:noticias-avellaneda&id=1038:fernandez-destaco-el-trabajo-del-municipio-en-la-lucha-contra-la-inseguridad-

[18] "*Intentarán reactivar el Foro de Seguridad*" [en línea]. Tres Líneas: 19 de junio de 2010 [consulta: 18 de agosto de 2013]. Disponible en: http://www.treslineas.com.ar/intentaran-reactivar-foro-seguridad-n-269370.html

[19] "*Fernández destacó el trabajo del municipio en la lucha contra la inseguridad*" [en línea]. Diario del Sur de GBA: 1 de diciembre de 2009. Disponible en: http://www.diariodelsurdelgba.com/index.php?option=com_content&view=article&catid=58:noticias-avellaneda&id=1038:fernandez-destaco-el-trabajo-del-municipio-en-la-lucha-contra-la-inseguridad-

[20] "*Comenzó la capacitación de los Protectores Ciudadanos*" [en línea]. Diario El Vigía: 2 de marzo de 2013 [consulta: 21 de octubre de 2013]. Disponible en: http://www.agenciaelvigia.com.ar/anoticia517.htm

particular, la aplicación del Programa Integral de Protección Ciudadana en el distrito, y a partir de ella analizamos los discursos municipales y la normativa vigente del programa, intentando dar cuenta de las nociones de seguridad-inseguridad que subyacen a dichos discursos.

Al respecto, creemos propicio señalar dos aspectos. Por un lado, que en primera instancia el trabajo tuvo como objeto de análisis tanto el discurso del gobierno local, como el de los medios locales. Sin embargo, en el proceso de constitución de nuestro corpus de trabajo, notamos que los medios locales no son más que una mera réplica de las gacetillas oficiales, por lo cual decidimos centrarnos en el discurso municipal. Tal es así que cuando se citó algún medio local, fue sólo como fuente del discurso del municipio, y no como objeto de análisis.

Por otro lado, resaltamos que a la hora de examinar la normativa del programa, comprobamos que si bien existe un primer convenio entre la Nación y el Municipio perteneciente al año 2009 (ya descripto en el tercer apartado del presente trabajo) y otro en el año 2010, no hemos podido hallar otros convenios. Esto nos hace poner en cuestión si efectivamente existe una renovación anual. Aún así, en los discursos del Intendente y los funcionarios de Avellaneda hay una referencia constante al convenio del Plan Integral y al sólido vínculo entre los diferentes niveles del Estado, cuestión que nos condujo a preguntarnos sobre la necesidad de remarcar constantemente la relación establecida entre Nación, Provincia y Municipio.

Retomando los objetivos de la investigación, y poniendo el foco en nuestro interés de desentrañar la construcción del "problema de la (in)seguridad", encontramos una ampliación del concepto de "seguridad" que, tanto en el discurso municipal como en las políticas que se llevan adelante, abarca no sólo a los delitos urbanos, sino que también le conceden protagonismo a la seguridad vial[21], la seguridad social[22], la violencia de género[23] y la violencia institucional[24]. No obstante, esta extensión del concepto se encuentra en pugna con la concepción de la seguridad comprendida en el "paradigma del orden" (Binder, 2009), el cual como tal debe ser reestablecido a partir de un mayor control del Estado y el incremento de las medidas punitivas y de control, en palabras de Baratta (1998), formas reactivas. Vemos,

[21]"*Intentarán reactivar el Foro de Seguridad*" [en línea]. Tres Líneas: 19 de junio de 2010 [consulta: 18 de agosto de 2013]. Disponible en: http://www.treslineas.com.ar/intentaran-reactivar-foro-seguridad-n-269370.html
[22]"*Hay que recuperar la confianza entre la política y los vecinos*" [en línea]. Diario El Vigía: 30 de noviembre de 2012, [consulta: 20 de agosto de 2013]. Disponible en http://www.agenciaelvigia.com.ar/anoticia175.htm
[23] "*Intentarán reactivar el Foro de Seguridad*" [en línea]. Tres Líneas: 19 de junio de 2010 [consulta: 18 de agosto de 2013]. Disponible en: http://www.treslineas.com.ar/intentaran-reactivar-foro-seguridad-n-269370.html
[24]"*Violencia institucional, tema en las escuelas de participación ciudadana*" [en línea]. Web del municipio de Avellaneda: [consulta: 21 de agosto de 2013]. Disponible en: http://www.mda.gob.ar/nota.php?idnota=376&s=8

entonces, que en el discurso municipal existe una disputa entre esta idea de "orden" y lo que Binder señala como paradigma de "gestión de la conflictividad" (Binder 2009) o "seguridad democrática" (Verbitsky 2012). Se trata de una mirada holística, con mayor complejidad, que busca resolver los problemas de fondo, "entendiendo la base del fenómeno, su intensidad, sus características y sus vínculos con otro tipo de conflictividad cercanas" (Binder 2009: 29).

Siguiendo esta línea de análisis, nos encontramos con que en el discurso del gobierno local el concepto de prevención está ligado a los conceptos de vigilancia y custodia constante, entendiendo la "seguridad" como un estado ideal que sólo puede ser alcanzado mediante la presencia del Estado. "*Desde la prevención lo que queremos es que se sientan absolutamente vigilados aquellos individuos o situaciones en donde se puede estar por cometer un delito*"[25]. Al respecto, nos preguntamos a qué individuos se hace referencia, qué individuos son vistos como potencialmente delincuentes o como factores de riesgo. En este punto, resulta pertinente retomar las políticas de gobierno anteriormente anunciadas como inclusivas porque de ellas se desprende quiénes son los sujetos que, de acuerdo al punto de vista municipal, deben ser incluidos y que, por ende, serían los potenciales productores de "inseguridad". Entonces, considerando que todas estas políticas inclusivas están destinadas a los sectores desempleados, marginados, precarizados de la ciudad, notamos que la criminalización de la pobreza (Svampa, 2009) opera en el discurso de los integrantes del municipio. Observamos que, a partir de esta ligazón causal construida entre pobreza y delincuencia (Rodríguez, Seghezzo, 2010; Sain, 2004), se reproduce la concepción de un "nosotros" y un "los otros", donde el "nosotros" está delimitado por los "vecinos", con quienes se trabaja en conjunto para construir una ciudad más segura. En tanto, "los otros" son los grupos de riesgo que deben ser incluidos, ya sea a través de políticas de inclusión social o de la coacción.

En este punto, nos interesa destacar que los dispositivos de vigilancia no sólo recaen sobre el "potencialmente riesgoso" que debe ser incluido, sino que indefectiblemente también hay un control (Foucault, 2007, 2009) que recae sobre los "vecinos", sobre ese "nosotros" que demanda cada vez más custodia, más efectivos y más cámaras de seguridad. El recientemente ampliado Centro de Operaciones Municipal (COM)[26], actualmente monitorea la Ciudad a través de 200 cámaras distribuidas en todos los barrios. Sin embargo, y como respuesta a la demanda de los vecinos, para fin de año se prevé, en palabras del Intendente, la incorporación

[25] "*Con la presencia de Scioli, se puso en marcha el Programa de Protección Ciudadana*" [en línea]. InfoRegión: 1 de diciembre de 2009, [consulta: 21 de agosto de 2013]. Disponible en http://www.inforegion.com.ar/vernota.php?id=195551&dis=1&sec=4

[26] "Llegan 100 nuevos agentes y más de 40 patrulleros para la Ciudad" [en línea]. Web del municipio de Avellaneda: [consulta: 22 de agosto de 2013]. Disponible en: http://www.mda.gob.ar/nota.php?idnota=780&s=4

de 100 cámaras más. Con todos estos sistemas de seguridad (cámaras, patrullas, agentes) las clases medias y altas de Avellaneda acceden a que se monitoreen constantemente todos sus movimientos, se vuelve sobre ellos el control que reclaman para con los "otros", aun así este control es considerado y vivido por ellos como mayor seguridad y tranquilidad. Retomando a Castel (2004), es necesario tener presente el peligro que esto puede llegar a traer aparejado. El continuo reclamo de una omnipresencia del Estado y la demanda de protección en todas las esferas, tanto pública como privada, linda con un posible deslizamiento hacia la restricción de las libertades individuales, entrando en una contradicción inherente al ejercicio de la democracia moderna.

Esta oposición entre un "nosotros" y "los otros", también se expresa claramente en otra de las aristas fundamentales del Programa Integral de Protección Ciudadana: la participación de la "ciudadanía". La sociedad civil no sólo es convocada a concurrir y participar de los Foros Vecinales de Seguridad, sino que también son interpelados por distintas líneas de acción correspondientes al programa, como el C.O.M, la relación directa con los protectores ciudadanos y la utilización de tecnologías específicas como los botones antipánico. No obstante, notamos que existen sectores excluidos del llamado a la participación, en tanto portadores de los estereotipos del peligro, y por ende, excluidos también del concepto de "ciudadanía" (Ortiz Maldonado, Recepter, 2010).

Adentrándonos aún más en los mecanismos de participación comunitaria, notamos que del discurso de los funcionarios municipales se desprenden dos ideas al respecto. Por un lado, y considerando la crisis de legitimidad que atravesó el poder político a fines del 2001, la idea de la participación ciudadana como una herramienta para crear las condiciones que permitan "*recuperar la confianza entre la política y los vecinos*"[27]. En este punto, podríamos hablar de un recuperación de la confianza no sólo en la política, sino también en la policía, en tanto en la Provincia de Buenos Aires, "*el mundo de la política, el sistema de seguridad pública- en particular, la policía- y el delito constituyen tres instancias que están íntimamente vinculadas entre sí*" (Sain, 2004: 22). De este modo, se conceptualiza a la seguridad pública como "*un ámbito institucional no restringido a la esfera policial y asentado en la consideración de la comunidad como sujeto fundamental de la misma*" (Sain, 2004: 66), dejando atrás una visión autoritaria del orden público propio de las décadas anteriores. Por otro lado, observamos que se construye a la participación comunitaria como un modo de disminuir el temor a la

[27] "*Hay que recuperar la confianza entre la política y los vecinos*" [en línea]. Diario El Vigía: 30 de noviembre de 2012, [consulta: 20 de agosto de 2013]. Disponible en http://www.agenciaelvigia.com.ar/anoticia175.htm

"inseguridad", fomentando la recuperación del espacio público como así también el fortalecimiento de formas de convivencia más solidarias.

Finalmente, y desplazando el eje hacia la conformación de los Protectores Ciudadanos, notamos que si bien desde el discurso municipal se hace referencia a esta fuerza como novedosa, en realidad existen más continuidades que rupturas entre este "nuevo cuerpo" y la tradicional Policía Bonaerense. Los esfuerzos realizados por los funcionarios municipales para desvincular a los protectores ciudadanos de la policía bonaerense están ligados a la necesidad, anteriormente mencionada, de recuperar la confianza entre la policía y los vecinos y por ende, desligar a los nuevos protectores de las concepciones de ineficiencia y corrupción que signan a la bonaerense. Sin embargo, los protectores son oficiales retirados de las distintas fuerzas de seguridad, es decir, que en definitiva tienen la misma formación y las mismas "costumbres" que cualquier efectivo de la policía bonaerense. A su vez, los protectores no son autónomos, sino que "colaboran" y "apoyan" a la policía local.

En esta misma línea, aunque por fuera del Programa Integral de Protección Ciudadana, corresponde destacar el proyecto impulsado por el intendente Ferraresi a fines de crear una Policía Municipal bajo la conducción política del gobierno local, con características distintas y superadoras de las deficiencias de la policía actual. Se trata de una fuerza local que se pretende que sea "*descentralizada, moderna, eficaz y transparente*"[28], además de desplegar una serie de "*nuevas líneas de acción e intervención para atender a las necesidades y demandas de la comunidad" como son la inclusión de instancias de participación ciudadana, una mayor presencia policial en las calles, mayor capacitación y formación y con un perfil fundamentalmente preventivo*"[29].

7. Reflexiones finales

Esta ponencia tiene la intención de brindar un aporte más acerca de los discursos en torno al Programa Integral de Protección y su implementación en el Municipio de Avellaneda. Enmarcada dentro de un proyecto más amplio como ser el *Programa de Reconocimiento Institucional de Investigaciones (PRI) "(In) seguridad y policía. Intervenciones gubernamentales en el conurbano bonaerense: el Operativo Centinela y el Programa Integral*

[28] "El Intendente presentó un proyecto para crear la Policía Municipal" [en línea]. Web del municipio de Avellaneda: [consulta: 29 de agosto de 2013]. Disponible en: http://www.mda.gob.ar/nota.php?idnota=731&s=1

[29] *Por nuestra seguridad, Nuestra Policía Municipal.* Material Institucional del Municipio de Avellaneda. Avellaneda, Junio 2013.

de Protección Ciudadana", busca generar un primer esbozo que luego permita su comparación con los casos de otros municipios bonaerenses contemplados dentro del programa, elaborando así un análisis más acabado y profundo acerca de esta política de gobierno que comprende tanto a Nación como a Provincia y Municipio.

Queda pendiente, para su mayor desarrollo, un trabajo de campo que nos permita analizar cómo se llevan a cabo estas políticas de seguridad. Es decir, las distancias y contigüidades entre su diseño, los discursos que se enuncian desde el municipio, y lo que efectivamente ocurre al momento de su ejecución. No obstante, también poder conocer y analizar las percepciones de los "vecinos" al respecto.

BIBLIOGRAFÍA

Arslanián, L. (2005). "Políticas de descentralización en seguridad". En *Descentralización y Fortalecimiento del Estado.* DIEBO, Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Baratta, A. (1998): *Entre la política de seguridad y la política social en los países con grandes conflictos sociales y políticos*. En Alter, Revista Internacional de Teoría, Filosofía y Sociología del Derecho. Año II, N°5. México: Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Campeche.

Binder, A. M. (2009) "El control de la criminalidad de una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual." en G. Kessler, *Seguridad y ciudadanía: nuevos paradigmas y políticas públicas*. Buenos Aires: Edhasa.

Castel, R. (2004). *La Inseguridad Social, ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.

Crawford, A. (1998). *Crime Prevention and Community Safety*. London & New York: Longman

Dammert, L. (2009). “Políticas públicas de Seguridad Ciudadana: Innovaciones y desafíos”. En *Seguridad y Ciudadanía: nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras.* Comp. Gabriel Kessler. Buenos Aires: Edhasa.

De Marinis, P. (2004). "In/seguridad/es sin sociedad/es: cinco dimensiones de la condición postsocial". En I. Muñagorri y J. Pegoraro, *La relación seguridad-inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina. Estrategias políticas, actores, perspectivas y resultados*. Madrid: Dykinson.

Foucault, M. (2006). *Seguridad, Territorio, Población: Curso en el Collège de France: 1977-1978.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

----------(2007). *El Nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

---------- (2009). *Vigilar y castigar*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Kessler, G. (2009). "Introducción. Seguridad y Ciudadanía" en G. Kessler, *Seguridad y ciudadanía: nuevos paradigmas y políticas públicas*. Buenos Aires: Edhasa.

---------- (2009). *El Sentimiento de Inseguridad,* Buenos Aires: Siglo XXI.

Ortiz Maldonado, N. y Recepter, C. (2010). “El poder de no saber. Estrategias de neoliberalismo aplicado”. En *A la inseguridad la hacemos entre todos. Prácticas académicas, políticas mediáticas y policiales.* Buenos Aires: Hekht libros.

Pegoraro, J. (1997). "Las relaciones sociedad-Estado y el paradigma de la inseguridad". En *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales Nº 9 y 10.* Buenos Aires: Oficina de publicaciones del CBC, UBA.

---------- (2002). "Las políticas de seguridad y la participación comunitaria en el marco de la violencia social". En *Sociedad, Violencia y Justicia en América Latina*. Coord. Roberto Briceño-León. Buenos Aires: CLACSO-Eudeba.

---------- (2004). “"Las políticas de seguridad ciudadana: un desafío al pensamiento crítico". En *Las relaciones Seguridad-Inseguridad en centros urbanos de Europa-América Latina. Coord.* Juan Pegoraro e Ignacio Muniagorri. Madrid: Publidisa.

Randazzo, F. (2005). “Contenidos políticos de la descentralización”. En *Descentralización y Fortalecimiento del Estado.* Buenos Aires: DIEBO, Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Rangugni, V. (2004). "Reforma del Estado y políticas de ‹‹Control del delito›› en la Argentina de los años 1990". En I. M. y. J. Pegoraro, *La relación seguridad-inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina. Estrategias, políticas, actores, perspectivas y resultados*. Instituto internacional de Sociología Jurídica de Oñati: Editorial Dykinson.

---------- (2010). “Prácticas policiales y gobierno de la (in)seguridad en argentina. Apuntes para pensar el uso de la fuerza letal como técnica de regulación biopolítica” en *A la inseguridad la hacemos entre todos. Prácticas académicas, políticas mediáticas y policiales.* Buenos Aires: Hekht libros.

Rodriguez, G.; Seghezzo, G. (2010). “La problematización de la (in)seguridad en los medios de comunicación: los imperativos del saber y del hacer”. En *A la inseguridad la hacemos entre todos. Prácticas académicas, políticas mediáticas y policiales.* Buenos Aires: Hekht libros.

Sain, M. (2004) *Política, Policía y Delito: La red bonaerense*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

---------- (2008) *El Leviatán Azul*. Buenos Aires: Siglo XXI

---------- (2009) Comentario a “Políticas públicas de Seguridad Ciudadana. Innovaciones y desafíos”. En G. Kessler, *Seguridad y ciudadanía: nuevos paradigmas y políticas públicas*. Buenos Aires: Edhasa.

Sarmiento, J; Segura R; Tello C. (2007) *Ciudadanía, sociedad civil y participación en políticas públicas: la experiencia de los Foros Vecinales de Seguridad en el municipio de La Plata*. En Revista Katálysis. Vol. 10, Núm. 2 (pp. 187-196). Brasil: Universidad Federal de Santa Catarina

Solá, F. (2005). “Las perspectivas de descentralización en la provincia de Buenos Aires. En *Descentralización y Fortalecimiento del Estado*. Buenos Aires: DIEBO, Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Sozzo, M. (2009). Comentario a "Políticas públicas de Seguridad Ciudadana: Innovaciones y desafíos". En *Seguridad y Ciudadanía: nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras.* Comp. Gabriel Kessler. Buenos Aires: Edhasa.

Svampa, M. (2009). "Prólogo" en *Criminalización de la pobreza y de la protesta social*. Buenos Aires: Editorial El Colectivo.

Verbitsky, H. (2012) "El acuerdo para una seguridad democrática" en *Seguridad Democrática*, Sociales. Buenos Aires: Sociales UBA publicaciones.

DOCUMENTOS OFICIALES

¿Qué es un foro? La participación comunitaria: un nuevo modelo democrático en la construcción de la seguridad [en línea]. Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Participación Comunitaria: [consulta: 23 de agosto de 2013]. Disponible en: http://www.mseg.gba.gov.ar/participcomunitaria/que%20es%20un%20foro.pdf

Programa Municipal de Seguridad: con la seguridad de estar siempre trabajando. Material institucional del municipio de Avellaneda. Avellaneda, Junio de 2013.

Por nuestra seguridad, Nuestra Policía Municipal. Material Institucional del Municipio de Avellaneda. Avellaneda, Junio 2013.

Convenio de colaboración institucional de la Municipalidad de Avellaneda y la Provincia de Buenos Aires N°0003. Marco de cooperación para la implementación del Programa Integral de Protección Ciudadana. Avellaneda, 29 de abril de 2009.

Convenio de colaboración institucional de la Municipalidad de Avellaneda y la Provincia de Buenos Aires N°0137. Avellaneda, 28 de abril de 2010.

Convenio de colaboración institucional de la Municipalidad de Avellaneda y la Provincia de Buenos Aires N°0417. Marco de cooperación para la implementación del

Programa de Instalación de Monitoreo Integral por Cámaras en el territorio bonaerense. Avellaneda, 17 de noviembre de 2012.