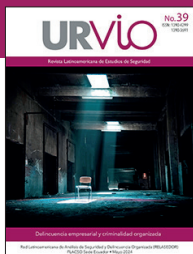




Misceláneos



doi.org/10.17141/urvio.39.2024.6061

# Políticas de seguridad en Córdoba: comunidad y policiamiento territorial en el Plan Integral de Seguridad Ciudadana

## *Security policies in Córdoba: community and territorial policing in the Plan Integral de Seguridad Ciudadana*

Ana-Clara Caccia<sup>1</sup> y Gerardo Avalle<sup>2</sup>

Recibido: 11 de septiembre de 2023

Aceptado: 10 de enero de 2024

Publicado: 30 de mayo de 2024

### Resumen

El siguiente artículo analiza la construcción discursiva que se generó en torno al Plan Integral de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito en la provincia de Córdoba, anunciado por el gobernador Juan Schiaretti en 2016, apenas asumió su nuevo mandato. Estudia diferentes discursos enunciados por funcionarios públicos y por el gobernador, registrados como partes de prensa en la página oficial de la administración provincial. Se abordó, de manera global y local, cada uno de los discursos, en su estructura textual y en la construcción semántica del término política de seguridad. Al mismo tiempo, da cuenta de las prácticas discursivas y sociales que esos enunciados habilitan, desplazan, o contradicen en relación con las representaciones que se tiene de la seguridad. Se ponen de manifiesto tres aspectos presentes en el Plan: la idea de comunidad y de participación ciudadana, la configuración socio-espacial que se produjo en la ciudad de Córdoba y el policiamiento del territorio, con especial énfasis en la creación de la Policía Barrial.

**Palabras clave:** comunidad; participación comunitaria; policía; prevención del crimen; seguridad

### Abstract

The following article analyzes the discursive construction that was generated around the “Plan Integral de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito” in the province of Córdoba, announced by Governor Juan Schiaretti in 2016, after assuming his new term. It studies different discourses enunciated by public officials and by the governor, registered as press reports on the official website of the provincial administration. The analysis consisted on approaching globally and locally each one of the discourses, in its textual structure and its semantic construction of the term security policy and, at the same time, giving an account of the discursive and social practices that these statements enable, displace, or contradict in relation to the representations that people have of security. Three aspects will be analyzed in this Plan: the idea of community and citizen participation, the socio-spatial configuration that it produced in the city of Córdoba and the territorial policing, paying special attention to the creation of the “Policía Barrial”.

**Keywords:** community; community participation; crime prevention; police; security

1 Colectivo “El Llano en Llamas”, CONICET, Unidad Asociada Conicet, Universidad Católica de Córdoba, Argentina, anicaccia@gmail.com, orcid.org/0000-0001-6712-5009

2 Colectivo de Investigación “El Llano en Llamas”, CONICET, Instituto de Estudios sobre Derecho, Justicia y Sociedad (IDEJUS), CONICET-UNC, Universidad Católica de Córdoba Unidad Asociada (CONICET-UCC), Argentina, avallegera@gmail.com, orcid.org/0000-0002-4451-1983



## Introducción

Este artículo se propone analizar la construcción discursiva que se generó en torno al Plan Integral de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito en la provincia de Córdoba, Argentina. El Plan fue anunciado e implementado por el gobernador Juan Schiaretti en 2016, en el marco de la asunción a su nuevo mandato al frente de la provincia.

Tiene un carácter exploratorio y el análisis se construye a partir de un relevamiento de discursos enunciados por funcionarios públicos y por el mismo gobernador, registrados como partes de prensa en la página oficial de la administración provincial. A partir del corpus de los artículos de prensa analizados, se sostiene que el Plan de Seguridad Integral introduce tres nuevos aspectos en el modo de conceptualizar y gestionar la seguridad provincial.

En primer lugar, entendemos que instaura una nueva división socio geográfica sobre la ciudad de Córdoba. El espacio urbano se fragmentó, a partir de la delimitación de cuadrantes de seguridad amarillos, verdes y rojos: este semáforo diferencia a los distintos barrios según índices de delincuencia y de “vulnerabilidad social”. En segundo lugar, se identifica como novedad la incorporación de un abordaje multidisciplinar, multiactoral y de proximidad, tanto al delito como a la definición misma de seguridad. El análisis de este aspecto propone crear polémica acerca del lugar que se le da a la comunidad en calidad de interlocutora de la policía de Córdoba y del Gobierno provincial, a la hora de definir las cuestiones prioritarias en materia de seguridad. Por último, el policiamiento del espacio geográfico, entendido esto como la presencia constante de agentes policiales en el territorio. Ello representa una continuidad respecto del período previo al Plan, pero se considera que los modos de patrullaje se diferencian del modelo anterior. En este punto se desarrolla la creación de una nueva fuerza: la Policía Barrial.

## Metodología

La metodología utilizada fue el análisis, de manera global y local, de cada uno de los discursos en su estructura textual y en la construcción semántica del término política de seguridad. Al mismo tiempo, se propuso dar cuenta de las prácticas discursivas y sociales que esos comunicados habilitan, desplazan, o contradicen en relación con las representaciones que se tiene de la seguridad y cómo la conceptualiza la fuerza política gobernante. Se analizaron los discursos difundidos antes e inmediatamente después del anuncio de la implementación del Plan, por lo que el corpus está constituido por 21 de ellos, enunciados por Juan Schiaretti, Carlos Massei (ministro de Gobierno) y Diego Hak (secretario de Seguridad Ciudadana). Con el objetivo de analizar con profundidad las noticias, se seleccionaron las que se consideran más representativas para dar cuenta de la construcción de un “supuesto” cambio de paradigma en la concepción de seguridad. Los discursos relevados se expresaron entre los años 2015 y 2017, y la elección temporal se

fundamentó en el objetivo de comprender el contexto previo e inmediatamente posterior a la implementación de esta nueva política de seguridad.

En cuanto al procesamiento del material trabajado, desde el abordaje cualitativo se decidió dar cuenta de la “presencia de temas, palabras o conceptos en un contenido y su sentido dentro de un texto en un contexto” (Arbeláez y Onrubia 2014, 19). En concordancia con los objetivos de este artículo, para el análisis se consideraron los modos de enunciar y definir a la seguridad según la propuesta oficialista; el papel otorgado a la policía, entendiéndolo como un policiamiento del territorio; y el novedoso lugar que ocupa la comunidad y la ciudadanía en la política estudiada.

### Antecedentes: la seguridad según Unión por Córdoba

Desde el año 1999, la provincia de Córdoba ha sido gobernada ininterrumpidamente por Unión por Córdoba (UPC), un espacio político del Partido Justicialista liderado, en sus comienzos, por José Manuel de la Sota. Con la asunción de UPC, la seguridad en esa provincia adquirió rango ministerial, lo que la institucionalizó como área prioritaria de gobierno y la enmarcó en un paradigma de seguridad pública que estableció a la institución policial como actor principal en la gestión de la seguridad. En Argentina, cada provincia tiene su propia policía, ya que existe un modelo de seguridad pública descentralizada territorialmente. La única fuerza policial que tiene jurisdicción sobre el territorio nacional es la Policía Federal. En este artículo se analiza la Policía de la Provincia de Córdoba.

La política securitaria se convirtió en una prioridad y en eje central del segundo mandato de José Manuel de la Sota (2003 – 2007). En ese período, se materializa la institucionalización de la seguridad en Córdoba, a partir de la creación del Ministerio de Seguridad como área independiente del Gobierno. Sin embargo, esto no se mantuvo a través del tiempo: el ministerio fue absorbido posteriormente por el Ministerio de Gobierno, entre 2007 y 2011. En 2011, ambas dependencias vuelven a independizarse hasta 2013, cuando se unen otra vez (Hathazy 2014), en un contexto signado por múltiples críticas a la gestión de la seguridad, la actuación de la fuerza pública y los amotinamientos policiales.

Durante ese período, se destaca la creación del Comando de Acción Preventiva (CAP) y el Tribunal de Conducta Policial, en 2003. Al año siguiente, se firmó un convenio con el *Manhattan Institute* (MI), un “*think tank*” de Estados Unidos que exporta modelos de políticas públicas en materia de seguridad, y está dirigido a asesorar en “la lucha contra el crimen”. En Córdoba, la Fundación Axel Blumberg “por la vida de nuestros hijos” (encabezada por Juan Carlos Blumberg) funcionó como enlace entre el Gobierno provincial y el MI. La ciudad de Nueva York y la política de “tolerancia cero” que se aplica allí fue el modelo que se importó en la provincia.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Esta fundación surge en 2004 luego del secuestro y posterior asesinato de Axel Blumberg. Su objetivo principal es la seguridad y su modelo el MI.

En 2005, entró en vigor la Ley de Seguridad Pública N° 9235 (Argentina.gob.ar. 2005, art.22) donde se explicita que:

La función de la Policía de la Provincia de Córdoba consiste esencialmente en el mantenimiento del orden y la tranquilidad pública, en la prevención de las contravenciones y en la disuasión, prevención y conjuración temprana del delito, así como su investigación, cuando corresponda de acuerdo con la ley.

A partir de ese momento, el Ministerio de Seguridad otorgó a la Policía de Córdoba la tarea de prevenir “toda perturbación del orden público, garantizando la tranquilidad de la población, de las personas y la protección de sus bienes”. La orientación de este modelo de gestión de la seguridad se inscribe en un modelo de policía de tolerancia cero, tal como lo enuncia Greene (2006, 368), “el objetivo es casi exclusivamente el mantenimiento del orden: lograr la percepción y la realidad de un comportamiento ordenado en los espacios públicos”.

Estas funciones deberán cumplirse estrictamente bajo los lineamientos dictados por el Ministerio. La seguridad se inclina, entonces, a garantizar el orden público, custodiar los bienes privados y la “tranquilidad” de la población, lo que trasciende el estricto control y la persecución del delito (Hathazy 2014). Es en esta etapa donde se encuentran, además, las primeras expresiones de participación ciudadana, no en la producción de seguridad, sino en la denuncia de posibles delitos y contravenciones. Se destacan programas como “Llame y denuncie” y las Juntas de Participación Ciudadana. Ambos tuvieron el objetivo de generar instrumentos de enlace entre la ciudadanía y la fuerza policial. El programa “Llame y denuncie” se implementó en el año 2007 y consistía en una línea telefónica que comunicaba a los ciudadanos con el *call center* policial y a través de la cual la Policía de Córdoba recibía denuncias anónimas. Las Juntas de Participación Ciudadana consistían en un mecanismo de prevención integral donde participaban actores de la sociedad civil. Si bien puede inscribirse esta iniciativa en un eje de policiamiento comunitario, esos programas no constituyeron un eje en la política de seguridad de ese período (Carbajo 2016).

Desde 2003 hasta 2015, la política securitaria en la provincia de Córdoba giró en torno a tres ejes (Crisafulli y Castro 2017). En primer lugar, un aumento sostenido a lo largo de los años de la cantidad de efectivos policiales. Durante el año 2000, hubo 11 456 agentes patrullando las calles, pero, en solo once años, esa cifra casi se duplicó y llegó a 20 200, por lo que en 2011 la provincia contaba con un efectivo por cada 141 habitantes (Bolatti et al. 2012). De este modo, en la ciudad de Córdoba se produjo un policiamiento del territorio, a la vez que se estableció a la institución policial, casi exclusivamente, como la encargada de abordar la seguridad.

En segundo lugar, en consonancia con el incremento de los números de agentes policiales, se produjo un aumento sostenido de la partida presupuestaria otorgada a seguridad, en contraste con otras erogaciones relacionadas con servicios sociales. De 2005 a 2010, el crecimiento total en 10 años ha sido de más del 1200% (Job y Nahas 2016).

Por último, este período de tiempo se encuentra marcado por una amplia cantidad de detenidos por el Código de Faltas: solo en el año 2009 se detuvo arbitrariamente a 54 000 personas en toda la provincia. En la ciudad de Córdoba, ese mismo año, llegaron a 27 000; a 37 000, en 2010; y a 42 700, en 2011. Es decir, solo en 2011 se realizaron 200 detenciones diarias (Bolatti et al. 2012).

El Código de Faltas requiere de especial atención, ya que hasta 2016 fue, entre el conjunto de medidas punitivas, un instrumento legal clave en la aplicación de la política de seguridad. Es preciso aclarar que le daba poder de juez a la institución policial, la cual tenía la potestad de imponer multas y realizar detenciones a personas que cometieran alguna de esas faltas.

Tanto organizaciones sociales como juristas cordobeses señalaron al Código como inconstitucional en reiteradas oportunidades. Esto se ancló en dos argumentos: en primer lugar, habilitaba la violación de derechos constitucionales de defensa y de acceso a la justicia, ya que otorgaba a los agentes policiales el poder para decidir sobre la libertad y el encierro de las personas. Y, en segundo lugar, castigaba el ejercicio de la libertad personal y los derechos de circular, trabajar, expresarse, entre otros. Esto se debe a que el Código institucionalizaba (de manera muy ambigua) la figura del “merodeo”, lo que permitía castigar, multar y, muy comúnmente, encarcelar a quienes estuviesen en “actitud sospechosa”. Las detenciones por merodeo fueron, en su mayoría, cuestionadas como “portación de rostro”: estaban dirigidas principal, y casi exclusivamente, a varones jóvenes de entre 18 y 25 años de edad, habitantes de sectores populares pobres y con ciertas identificaciones estético culturales (usar gorra, escuchar cierta música, entre otras) (Bolatti et al. 2012).

El Código de Faltas fue reemplazado por el Código de Convivencia, que entró en vigor en 2016. Esta histórica derogación puede entenderse como una victoria del extenso recorrido de lucha desarrollado por organizaciones territoriales, académicos y juristas a lo largo del territorio cordobés, que se articuló, de manera fundamental, para denunciar el carácter represivo del Código de Faltas. Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil han denunciado que se trata del mismo instrumento “dibujado”, ya que no se han derogado muchas de las figuras que recibieron críticas por su ambigüedad e inconstitucionalidad. La atribución de juzgar ya no cae en manos del comisario, ahora se le asignó a los “ayudantes fiscales”<sup>4</sup>, pero las funciones de estos tampoco se corresponden con esa tarea.

En sintonía con la derogación del Código de Faltas y la puesta en marcha del nuevo Código de Convivencia, el modo de administrar y manejar la seguridad en Córdoba sufrió una serie de transformaciones respecto del modelo predominante hasta entonces. Tras las fuertes críticas recibidas, debido al abordaje excesivamente punitivista, la incapacidad de dar respuesta a los índices de delincuencia, los reclamos por figuras como el “merodeo” y

---

4 El Ayudante Fiscal, tal como establece el Artículo n°1 del reglamento FG N°78, “se desempeñará en su función de conocer, juzgar y sancionar las infracciones contempladas en el Código de Convivencia regido por los principios de independencia, imparcialidad y absoluta autonomía funcional, sólo con subordinación administrativa al MPF (Sistema Argentino de Información Jurídica 2019)”.



las atribuciones extraordinarias habilitadas por el Código de Faltas, la provincia propuso un nuevo modelo de seguridad, que dice inscribirse en una lógica “comunitaria” y de “proximidad”. De este modo, se reemplazó la Ley de Seguridad Pública, sancionada en 2005, por la Ley de Seguridad Ciudadana N° 10437 (Argentina.gob.ar. 2017), donde se definió el nuevo funcionamiento y modo de organizar las Fuerzas de Seguridad.

## Las trampas de la comunidad

La principal medida que dispuso el Gobierno provincial fue la implementación del Plan Integral de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito “Córdoba se encuentra”, a través del cual se incorporan conceptos como los de prevención, proximidad y participación ciudadana, novedosos en el abordaje de la cuestión securitaria en la provincia. Según Dammert (2001, 49), estos procesos de reforma policial denominados comunitarios presentan tres ejes:

la presencia de un claro discurso dirigido hacia la consolidación de la prevención como estrategia central del accionar policial; la intensificación de la participación comunitaria; la centralidad de su rol en la disminución del delito y la sensación de inseguridad; y la conformación de asociaciones entre la policía y la comunidad.

Alrededor de los tres ejes planteados, el gobierno provincial anuncia este Plan y lo comunica como un cambio de paradigma:

esta política implica el traspaso de una concepción tradicional articulada a la noción de seguridad pública centrada en el Estado y sus agencias para el mantenimiento del orden público hacia una visión más holística e integral que ponga foco en el desarrollo de estrategias de prevención multiagenciales que aúnen esfuerzos tanto de los Estados como de la ciudadanía para la gestión de conflictos y la co-producción de seguridad (Gobierno de Córdoba 2016, 5).

En este sentido, se afianza la idea de la insuficiencia de los abordajes únicamente represivos, no solo en relación con la gestión del delito, sino también con el control de la conflictividad social en general. Ello implica una modificación en el concepto mismo de seguridad. La Ley N° 9235 (Argentina.gob.ar. 2005) circunscribe lo securitario a lo público, por lo que orienta la seguridad al mantenimiento del orden y la tranquilidad pública. Esto no se refiere solamente a una discusión conceptual, sino que implica entender, de manera distinta, las fuentes de la inseguridad.

El Plan fue anunciado en Twitter por el entonces electo gobernador Juan Schiaretti, el 9 de diciembre de 2015. En ese comunicado declara que la seguridad va a comenzar a entenderse como una problemática multicausal, multideterminada, producto de los niveles de exclusión social que atraviesa el país, y que se ha convertido en una oportunidad para el crecimiento del narcotráfico y el narcomenudeo en las “barriadas más humildes” (Cadena 3 2015).

A su vez, insistió que un abordaje integral requiere de una participación activa de la ciudadanía en coordinación con el Estado, por lo que la “nueva” política generaría espacios de involucramiento local barrial y una articulación interministerial e interjurisdiccional con todos los niveles de gobierno. De este modo, la política quedaría conformada por dos grandes ejes: la “gestión policial” y la “participación ciudadana”.

La propuesta de este modelo se formula a partir de un diagnóstico de desprestigio hacia la institución policial, al entenderse que el modo en que se venía gestionando la seguridad no solo era ineficiente en el control del delito sino que, además, para el Gobierno provincial resultaban insostenibles las críticas articuladas desde la militancia y la sociedad, debido a los altos niveles de violencia y el hostigamiento que la fuerza desplegaba, de forma especial, sobre los jóvenes de los sectores populares de la ciudad y la provincia. Por lo tanto, lo que la política propone es un desplazamiento de la lectura del problema público de la seguridad, que va de lo securitario punitivista, anclado únicamente en lo represivo, hacia una idea de proximidad ciudadana y de prevención del delito. Así, “la policía deja de ser reactiva para convertirse en proactiva” (Camardon 2013, 6). A su vez, comienzan a aparecer anuncios destinados a mejorar la formación de los agentes, profesionalizarlos y, sobre todo, otorgarle a la fuerza policial una mirada o enfoque vecinal: volverla próxima a la gente, generar confianza y tornarla “amiga” de la ciudadanía. Esto constituye una novedad en la política, ya que desde el Gobierno provincial se pretende que esta noción o idea de “cercanía” funcione como un mecanismo de legitimación del accionar de esa fuerza y de la política misma.

El énfasis en la necesidad de la apropiación, generación de confianza, y mayor cercanía a la ciudadanía va dirigido al involucramiento de la fuerza policial en la problemática diaria de los territorios. No obstante, a la vez que se enuncia la insuficiencia y el abandono del abordaje exclusivamente represivo y disuasorio que representan las armas, los móviles y la masividad policial en las calles, el Gobierno de Schiaretti anuncia, de manera sostenida, inversiones para la fuerza policial en el marco del mismo Plan.

En consecuencia, la política securitaria queda perfilada alrededor de una noción de seguridad ciudadana, comunitaria y de proximidad. Esta se inspira en un concepto de seguridad “legitimado” socialmente mediante la participación pública, la cercanía de la fuerza policial a los territorios y su intervención en los problemas cotidianos de los barrios. En este sentido, lo securitario se presenta como una problemática social, una demanda de la sociedad a la cual el Estado busca responder como promotor, garante, pero en el marco de un proceso colectivo, “mancomunado” e interactoral (28-9-17):

Estamos convencidos, como Gobierno provincial, que el Estado debe estar presente en las barriadas, estar allí, donde está nuestra gente, para darle una mano solidaria. Organizar la sociedad para ganarle la batalla a la inseguridad y decirle a los narcotraficantes que en Córdoba no pasarán, que no van a hacerse dueños de nuestros barrios porque lo vamos a impedir con el Gobierno a la cabeza (Gobierno de la Provincia de Córdoba 2017a).



De este modo, existe una apelación a la ciudadanía, a la comunidad barrial, desde donde se pretende abordar tanto la conceptualización misma de la seguridad como las problemáticas barriales vinculadas a la convivencia social y a cuestiones de infraestructura urbana. Para el Gobierno provincial, la comunidad, entonces, comienza a ejercer un papel clave en lo securitario. Entendemos que esta propuesta se basa en un esfuerzo por revertir la imagen negativa que se le daba a la fuerza policial. Ello se traduce en la construcción de mecanismos, como los consejos barriales, donde la cercanía geográfica e institucionalizada de la fuerza con el barrio permitiría desandar ese histórico desprestigio, a partir de un “trabajo mancomunado” donde intervienen múltiples actores en la resolución de las conflictividades barriales.

Los consejos barriales, junto con la actuación de la Policía Barrial (que se desarrolla en el siguiente apartado), son los mecanismos donde se cristaliza la participación de vecinos/as, organizaciones e instituciones de cada barrio, y desde donde se proponen diagnósticos acerca de cada problemática o conflictividad que se detecte allí para elevarlos a la institución policial. “Mediante la figura del promotor barrial, se deben articular las demandas del sector con el gabinete interministerial. De esto se desprende la intención de fomentar la interagen- cialidad, en pos de construir un nuevo tipo de vínculo entre el trinomio policía-comunidad- Estado” (Goldin 2020, 256).

El 11 de diciembre de 2015, el ministro de Gobierno Carlos Massei se refería a los conse- jos barriales como una herramienta para la ciudadanía que iba a permitir “la mejora en la re- lación entre la ciudadanía y la policía, profundizar la cohesión social de los barrios, potenciar la iniciativa ciudadana para elaborar proyectos y tener un diagnóstico preciso, permanente y evaluable sobre la problemática de la inseguridad” (Gobierno de la Provincia de Córdoba 2015a). Un año después, reforzaba el papel que desempeñan los consejos en el vínculo de la policía con los vecinos, y la importancia de que en las reuniones estén presentes los jefes policiales para que se “puedan nutrir de la visión de los vecinos”. Un mes después, el 21 de diciembre de 2016, en la reunión del Consejo del Cuadrante 10L de Villa El Libertador, afirmaba la importancia de ese espacio para generar “confianza” en la policía (Gobierno de la Provincia de Córdoba 2016a).

De este modo, el Plan confiere a la comunidad una doble función: destinataria de las políticas de seguridad y (este es el componente novedoso) ente activo en la prevención del delito, la gestión de los conflictos y la definición misma de la seguridad. En este marco, es necesario polemizar sobre quiénes forman parte de esa comunidad productora de definiciones de lo securitario. No lo son los sujetos históricamente hostigados por las prácticas policiales, ni aquellos que no se encuentran políticamente organizados en el espacio urbano. Son los “buenos vecinos” y las instituciones del barrio (clubes deportivos, instituciones religiosas, organizaciones sociales, entre otras) quienes, en efecto, participan de esta coproducción de la seguridad. Mientras, los “malos vecinos” (narcos, delincuentes, consumidores de droga, y los que antes eran víctimas de la “portación de rostro”) deben subordinarse a esas ideas.

Esta comunidad activa es, en realidad, un espacio ficcional que se convierte en un nove- doso espacio de control y abona el “vigilantismo” vecinal, sobre cuyas percepciones la policía

(columna vertebral de la política) se apoya para definir sus prácticas, funcionamiento y prioridades a atender en cada uno de los territorios.

Más allá de generar las condiciones para cuestionar los aspectos de las políticas que habilitan la discrecionalidad policial, el Plan introduce un mecanismo de control horizontal, que se suma al control vertical represivo concentrado en las fuerzas policiales (Boito y Peano 2018). Este tipo de espacios, que se nos presentan como dialoguistas, consensualistas y hasta democráticos, “convierten la voz de pocos vecinos en la voz legitimada del barrio. El proceso de legitimación ni es representativo y democrático, ni participativo y referencial; es una extraña ilusión que parece mezclar ambos (Fraiman y Rossal 2011, 165)”.

La comunidad comienza a involucrarse en los mecanismos de control, que ya no solo se encuentran circunscritos a la fuerza policial, sino que se extiende sobre el cuerpo barrial, los vecinos, las organizaciones e instituciones de cada cuadrante. Ese control ya no se ejerce por la fuerza policial únicamente de forma vertical, sino que se horizontaliza y despliega a través de estos supuestos espacios de diálogo y “trabajo mancomunado” (Boito y Peano 2018).

## Cuadrantes de seguridad en tanto herramientas para dividir e intervenir el espacio urbano

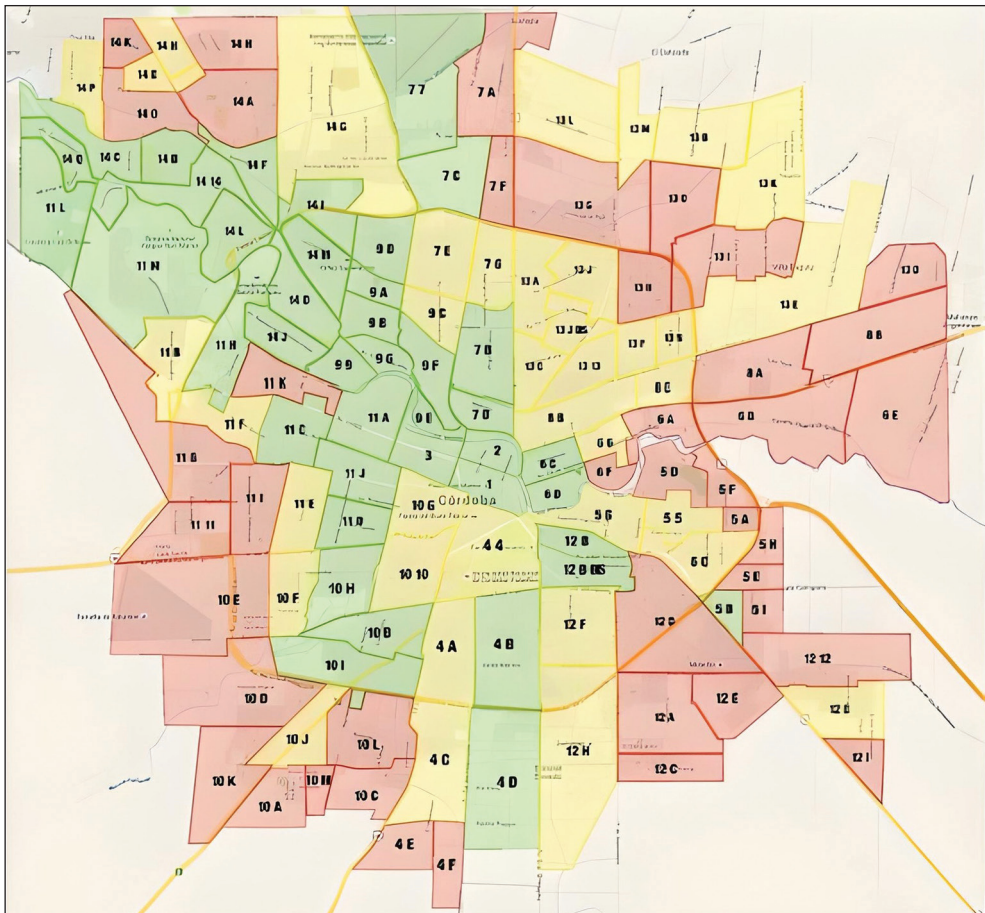
La modalidad de policiamiento por proximidad se materializó a través de una división geográfica territorial de la ciudad. Córdoba fue dividida en su totalidad a partir de la delimitación de unidades geográficas diferenciadas según grados de vulnerabilidad social: rojas (alta vulnerabilidad), amarillas (vulnerabilidad media) y verdes (baja vulnerabilidad) (mapa 1).

El mapa 1 pone de manifiesto que las zonas “peligrosas” y “problemáticas”, según el Plan, se encuentran, casi de forma exclusiva, en la periferia de la ciudad, donde muchos barrios populares fueron relocalizados durante la primera década de los 2000 (Avalle y Hernández 2019; Ferrero y Gallego 2012; Ciuffolini 2011). El Plan de Seguridad insta una cierta configuración espacial de la ciudad y realiza diagnósticos constantes, para luego definir cómo va a ser desplegada la intervención policial. Este semáforo se construyó a partir del cruce de indicadores geográficos, demográficos, urbanos, sociales, educativos, económicos, culturales, delictivos y contravencionales: mientras más problemática es la situación, más pequeño es el cuadrante territorial y aglutina a una mayor cantidad de efectivos policiales. El Observatorio de Estudios sobre Convivencia y Seguridad Ciudadana<sup>5</sup>, creado en el marco de este Plan, cumple un papel clave en la producción constante de datos acerca de la situación de la seguridad en cada cuadrante. Es un organismo compuesto por representantes de universidades

---

<sup>5</sup> El ex Ministro de Seguridad, Alfonso Mosquera, afirma que este Observatorio “es un ente autárquico, integrado por muy calificadas universidades del ámbito provincial, que nos proveen la información necesaria para adoptar medidas y decisiones públicas en materia de seguridad, y les he manifestado, en representación del ministro de Gobierno, la garantía más absoluta de la libertad que tienen que contar todos quienes integran este estamento, porque nosotros consideramos, sin ninguna duda, que una buena planificación estadística es donde se terminan las demagogias” (Gobierno de la Provincia de Córdoba 2018).

Mapa 1. Plan de cuadrantes ciudad de Córdoba 2017



Fuente: Secretaría de Políticas comunitarias en Boito y Peano (2018).

de la provincia y de las fuerzas, quienes producen estadísticas acerca de tasas delictivas y la percepción de la victimización de las que se nutren los cuadrantes y consejos barriales. Ello insta un proceso dinámico donde la intervención policial se redefine constantemente, a partir de la producción de datos. De este modo, se produce una fabricación de riesgos, asociada de manera directa a ciertos territorios, la cual se nutre de forma constante de la información que produce el conocimiento experto.

Las modificaciones urbanas que vivió Córdoba a principios de los años 2000 se produjeron a partir de un modelo de planificación estratégica, centrado en la regulación del espacio de las ciudades. Foucault (2011, 38) sostenía que el objeto de la seguridad (y en particular, de la policía), era la organización de los espacios de circulación: “suprimir sus aspectos peligrosos, distinguir entre la buena y la mala circulación, maximizar la primera y reducir

la segunda”. Ello constituyó un proceso donde se vincularon las iniciativas de los actores públicos y privados para cumplir ciertos objetivos de desarrollo urbano y de gobernabilidad: valorizar ciertas zonas para el desarrollo inmobiliario y disminuir los riesgos o desbordes en otras (Ferrero y Gallego 2012). Este modo de producción de ciudad requirió:

el despliegue de toda una serie de dispositivos de administración del territorio, de los cuerpos y las cosas en el espacio, que hacen de la ciudad un espacio de control y de orden. Los objetivos de eficiencia, desarrollo y progreso, implican materialmente una morfología determinada del espacio, que organiza los grupos poblacionales, los flujos circulatorios, los usos, acorde a criterios de promoción de determinadas pautas y acciones de grupos humanos sobre el espacio, y la prevención de aquello que se considera ‘no deseable’ o que aparece como disruptivo para las lógicas mercantiles de organización del espacio. (Ferrero y Gallego 2012, 3)

Cuando la ciudad se convierte a sí misma en una mercancía, se vuelve susceptible de ser ordenada para captar capitales e inversiones, y generar un estándar de seguridad suficiente en aras de asegurarlos. De este modo, “La ciudad como espacio libre está siendo dividida, estructurada y controlada por las fuerzas del orden (públicas y privadas), con el único objetivo que hoy parece prioritario: garantizar la seguridad siempre y en cualquier momento” (Cortés 2010, 8). En fin, dividida en cuadrantes verdes, amarillos y rojos.

Córdoba se presenta como un espacio donde mercado y Estado intervienen de conjunto, a través de políticas estratégicas, al desplazar a la periferia urbana a los pobres y permitir los avances de negocios inmobiliarios en los territorios que se recuperan (Boito y Espoz 2014). Allí, “los bordes y desbordes de cómo habitar los espacios, van siendo definidos por la gestión de políticas de seguridad que traman lo urbano y lo social, y el policiamiento en cada uno de nosotros” (Boito y Peano 2018, 232). La división sociogeográfica instalada a partir del Plan de Seguridad Integral asocia de manera directa el riesgo y la amenaza con ciertos barrios y territorios (Ávila Castro y Caccia 2022).

En el tweet publicado el 9 de diciembre de 2015, el gobernador electo Schiaretti presenta a los “Cuadrantes de seguridad” (Cadena 3 2015) como la herramienta centrada en fortalecer la presencia policial en los “barrios humildes”, estableciendo al cuadrante como el marco de acción de las policías barriales y los consejos barriales. Meses después, el 14 de abril de 2016, el ministro de Gobierno anunciaría que los cuadrantes serían parte clave en la reestructuración de la policía de la ciudad de Córdoba, lo que dejaba atrás el modelo de las comisarías y distritos, y reordenaba, así, la actividad de patrullaje.

Es importante cuestionar la asociación de ciertos territorios con la idea de riesgos, ya que constituye una operación en principio problemática, al establecer una causalidad directa entre factores de riesgo y delito. El resultado es un proceso de estigmatización, donde los efectos sobre el control del delito no resultan tan eficientes como se enuncian y, a su vez, se establece un proceso de criminalización sobre los grupos sociales que supuestamente cometen delitos.

Al respecto, Sozzo (2008, 96) reflexiona lo siguiente:

la vieja advertencia de los teóricos del etiquetamiento: estos factores tal vez nos digan más acerca del proceso de criminalización de grupos específicos de personas que sobre los delitos que éstos supuestamente realizan. La relación de estos factores de riesgo con complejos de relaciones económicas, sociales, políticas y culturales más amplias y profundas queda totalmente fuera de esta operación de identificación.

## Una policía “amiga”. La creación de la Policía Barrial

Uno de los componentes clave en este modelo de proximidad es la Policía Barrial, una fuerza dentro de la Policía Provincial. El “Programa de Policía Barrial para la Gestión de la Seguridad Ciudadana por Cuadrantes” fue diseñado por la Secretaría de Seguridad Ciudadana, de conjunto con la Policía de la Provincia de Córdoba, y aprobado por el Gobierno de Córdoba en 2016.

Al conceptualizar estos modelos de gestión de la seguridad, Camardon (2013, 7) indica que:

algunos elementos comunes suelen ser el énfasis en la actividad policial enfocada en un área geográfica muy reducida; el establecimiento de relaciones estrechas con la comunidad con miras a consultar en forma permanente a los ciudadanos; la movilización de la comunidad para la realización de determinadas acciones preventivas y el hecho de tratar de involucrar a la policía en el estudio de las condiciones y circunstancias que favorecen a la delincuencia o a las infracciones menores.

En Córdoba se comienza a hablar del “paradigma de la proximidad” y de “seguridad ciudadana” a partir del anuncio de la creación de la Policía Barrial, apenas asumió la gobernación Juan Schiaretti. Sin embargo, la idea de acercar la policía a la ciudadanía ya comenzaba a delinearse a finales del último mandato de De la Sota: “No puede haber un comisario que no conozca a todos los curas de las parroquias de su comisaría, que no conozca a todos los pastores, que no conozca todos los clubes de fútbol, que no conozca a todos los directivos de las comisiones vecinales. El comisario no debe estar dentro de su comisaría, debe estar dentro de la comunidad” (Gobierno de la provincia de Córdoba 2015b).

En la presentación oficial del Plan de Seguridad, el 18 de junio de 2016, Schiaretti fundamenta la creación de esta “nueva policía” en los nuevos modelos de seguridad a nivel mundial, donde se pasa de un comando unificado a policías locales: “Hay un cambio de concepto del cual se desprende el paso del comando unificado, que recibe las denuncias de la gente, a la policía de barrios, que busca otorgar confianza y estar más cerca de la ciudadanía” (Gobierno de la Provincia de Córdoba 2016b 2016).

Al respecto, un documento del Banco Interamericano de Desarrollo que conceptualiza e impulsa la creación de policías de proximidad y comunitarias en América Latina, sostiene que los gobiernos deben implementar:

acciones que impliquen una labor preventiva más que simplemente reactiva y una policía que trabaje juntamente con las comunidades en la producción de la seguridad ciudadana,

rindiendo cuentas no sólo ante las máximas autoridades policiales y políticas, sino también ante sus clientes más importantes: los miembros de la comunidad. Es una herramienta fundamental para producir este tipo de cambio cultural y conductual en las fuerzas policiales de la región (Frühling 2004, 16).

En el documento del programa de implementación de la Policía Barrial el Gobierno de Córdoba (2016, 6) indica que la creación de esta nueva fuerza constituye “el paso de una gestión punitiva de las conflictividades sociales hacia estrategias de prevención urbana, situacional y social, con eje en la convivencia ciudadana y la inclusión social”. Existe, entonces, una superación de lo policial y represivo para definir la seguridad. Las políticas de inclusión social, como la creación de polideportivos barriales y centros de salud comunitaria, y de infraestructura urbana (colocación de alumbrado público, por ejemplo) empiezan a enunciarse como políticas de seguridad.

El trabajo de la Policía Barrial no se circunscribe al ideal tradicional del agente que interviene de manera reactiva o represiva. Implica, o al menos así se enuncia desde el Gobierno provincial, una tarea “completamente” distinta y a través de estos agentes se implementa la proximidad y cercanía con la comunidad. Al respecto, el secretario de Seguridad Ciudadana, Diego Hak (Gobierno de la Provincia de Córdoba 2016c) expresó en el Segundo Encuentro del Consejo Provincial de Seguridad Ciudadana que “este grupo de efectivos tiene protocolizada su actuación, sabe cómo conducirse ante cada situación que se presenta en esta nueva filosofía, en esta nueva cultura que es la de la proximidad”. En el mismo acto, el ministro de Gobierno Juan Carlos Massei, declaraba que esta idea de “cercanía” barrial se funda en una estrategia preventiva antes que represiva del delito, “va a ser una policía que va a caminar el barrio, que va a conocer a la directora del centro de salud, al panadero, al kiosquero, es decir, una policía más de prevención que de represión del delito” (Gobierno de la Provincia de Córdoba 2016c).

Meses después, con el “egreso” de los primeros cadetes, Schiaretti presenta a la Policía Barrial como un producto del “modelo de proximidad” que viene a imprimir su nueva gestión. La proximidad es la presencia del policía en el barrio, caminando, vestido de otros colores, dialogando, con herramientas de mediación y formado para asistir a actividades sociales, así como para atender otra serie de demandas y necesidades no asociadas directamente con la seguridad y el delito. (Gobierno de la Provincia de Córdoba 2016d).

Greene (2006, 365), al conceptualizar este tipo de policías, establece que deben utilizar diversas herramientas, que pretenden superar el uso exclusivo de la legislación penal, “se espera que la policía se constituya como referencia para un orden más amplio de servicios sociales y a la comunidad”. La superación de lo estrictamente penal en el abordaje de la seguridad implica la construcción de un vínculo estrecho entre la comunidad y la policía, una diversificación de las tareas históricamente asignadas a la fuerza, y la intervención del Estado en el ambiente a través de obras de infraestructura urbana.

La estrategia de cercanía, proximidad y confianza es el elemento que permitirá luego presentarla, en palabras del gobernador el 4 de julio de 2017, como una “policía amiga”. Días después, en un acto de presentación de nuevos cuadrantes, insistió con la misma



figura: “precisamos, para que nuestra gente recupere la tranquilidad cuando sale o vuelve a su casa, tener un policía amigo que les diga que pueden salir con tranquilidad” (Gobierno de la Provincia de Córdoba 2017b). Ese concepto había sido expresado por el Masei en las Segundas Jornadas de Seguridad Ciudadana, donde señaló que “se conformó de una policía barrial de proximidad, amiga de la gente, que brinda credibilidad y confianza” (Gobierno de la Provincia de Córdoba 2016e).

Sin embargo, si existe una continuidad respecto del modelo anterior, es el policiamiento del territorio. No se produjo una disminución de la cantidad de efectivos policiales, sino que aumentó desde la implementación de este Plan y a partir de la creación de la Policía Barrial. Con todo, la política securitaria atraviesa una transformación considerable que, a contramano de lo enunciado en el Plan de Seguridad Integral, lejos de reducir la presencia policial, la incrementa, potencia y complejiza, al articular una división territorial en la fabricación de riesgos y una sofisticación de los dispositivos de control (Ávila Castro y Caccia 2022).

## Reflexiones finales

Este artículo tuvo como objetivo poner de manifiesto las rupturas y continuidades en los modos en que se habla y aborda la seguridad en Córdoba entre 2015 y 2016. Se revelan como novedosos ciertos conceptos que hasta ese momento no habían sido asociados con lo securitario: proximidad, policía amiga y participación ciudadana.

La (in)seguridad comienza a ligarse fuertemente con la idea de inclusión social: quienes cometen delitos son víctimas de la exclusión. Desde esta lógica, pareciera necesario trascender el enfoque represivo hacia un modelo centrado en la prevención comunitaria y ciudadana. Por lo tanto, la política securitaria requiere, de ahora en más, presentarse desde un abordaje multiactoral entre comunidad, policía y Estado, tal como lo enuncia el discurso político del oficialismo cordobés.

Es relevante destacar que, a pesar de estas transformaciones en lo discursivo, el modelo de policialización no se abandonó. La institución policial sigue siendo el actor clave en la ejecución de la política securitaria, solo que ahora esa intervención en el territorio presenta matices distintivos. El nuevo modo de gestionar la seguridad, a través de la división del espacio urbano en cuadrantes, implica la producción de datos y de información para definir cómo va a ser la intervención policial y, de manera fundamental, cuántos agentes se van a destinar a cada zona. Si bien el modelo clásico del “distrito” (jurisdicción, comisaría) comparte con el de cuadrantes el criterio de territorialidad, el primero había sido diseñado casi exclusivamente con criterios geográficos. Los cuadrantes tienen un carácter dinámico, contemplan tasas de delitos, niveles educativos, niveles de empleo, etc., que vuelven móviles sus fronteras, por lo que el modo de intervención también regula su grado de intensidad.

El cuadrante, como tecnología del mecanismo de gobierno de la seguridad, opera en consonancia con otro conjunto de mecanismos y tecnologías que muestran la complejidad y las

tensiones que operan al interior de la misma política: el gobierno de la fuerza y el gobierno ciudadano. Ambas lógicas, una verticalista y disciplinada, la otra participativa y deliberativa, deben convivir, o están pensadas para interactuar en lo que el Gobierno denomina “seguridad ciudadana” o control ciudadano de la seguridad.

Los discursos recuperados aquí se presentan de manera exploratoria y consisten en una aproximación parcial al discurso de la seguridad. Por ello, se requiere pensar qué efectos produce esta transición discursiva en la ciudadanía, los/as vecinos/as de los barrios y las organizaciones sociales, así como poner en tensión la pretensión de legitimidad de una fuerza de seguridad históricamente denunciada y señalada por sus prácticas violentas hacia los sectores populares, por los casos de gatillo fácil y que ahora pretende construir una relación de confianza, de cercanía y “amiga”.

## Bibliografía

- Arbeláez, Martha, y Javier Onrubia. 2014. “Análisis bibliométrico y de contenido. Dos metodologías complementarias para el análisis de la revista colombiana Educación y Cultura”. *Revista de Investigaciones UCM* 14(23): 14-31.
- Argentina.gob.ar. 2005. “Ley 9235. Ley de Seguridad Pública para la provincia de Córdoba”. 4 de mayo de 2005. [acortar.link/KCe9Hp](https://acortar.link/KCe9Hp)
- Argentina.gob.ar. 2017. “Ley 10437 de Seguridad Ciudadana- Modificación de la ley”. 29 de marzo. [acortar.link/a4Rqiw](https://acortar.link/a4Rqiw)
- Avalle, Gerardo, y Juliana Hernández. 2019. “Vidas en tránsito. El sueño de la casa propia en el programa habitacional Hogar Clase Media”. *Revista Conciencia Social* 4(2): 85-100.
- Ávila Castro, María Paula, y Ana Clara Caccia. 2022. “Cordobesismo: veinte años de control y disciplinamiento del conflicto y la lucha popular”. En *Las grietas del orden neoliberal: conflictos políticos y sociales pos 2001*, editado por Gerardo Avalle, 57-94. Buenos Aires: Muchos Mundos Ediciones.
- Boito, María Eugenia, y María Belén Espoz. 2014. *Urbanismo estratégico y separación clasista. Instantáneas de la ciudad en conflicto*. Rosario: Editorial Puño y Letra.
- Boito, María, y Alejandra Peano. 2018. “Urbanismo en Clave Securitario. Descripción y Análisis del Plan de Seguridad Provincial (Córdoba, 2015-2017)”. Ponencia presentada en el *Congreso Vivienda y Ciudad*, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina, 21- 22 de junio.
- Bolatti, Virginia, Romina Frontalini Rekers, Sergio Job, Ramiro Moyano y Santiago Truccone. 2012. “Promoción de derechos humanos en materia de Código de Faltas”, <https://acortar.link/f3sV89>
- Camardon, Lucía. 2013. “El modelo de policiamiento comunitario. ¿Cambio o continuidad?”. Ponencia presentada en *X Jornadas de Sociología*, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1-6 de julio.

- Carbajo, Mariana. 2016. “La educación policial y el gobierno de la seguridad en la provincia de Córdoba. Reformas en la formación policial, policialización de las políticas de seguridad y modelo tradicional de policía (2003-2013)”. Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Córdoba.
- Ciuffolini, María Alejandra. 2011. “El derecho a la y en la ciudad: Un estudio socio-político sobre el Programa ‘Mi casa, mi vida’ en la Ciudad de Córdoba”. *Revista Debates Latinoamericanos* 9(16): 2-10.
- Cadena 3. 2015. “Schiaretti anunció la creación de la policía barrial”. 9 de diciembre. [acortar.link/yYEOFA](http://acortar.link/yYEOFA)
- Cortés, José Miguel. 2010. *La ciudad cautiva. Control y vigilancia en el espacio urbano*. Madrid: Ediciones Alkal.
- Crisafulli, Lucas, y Julián Castro. 2017. “La metamorfosis de la seguridad en Córdoba: entre el actuarialismo y el delito de los pobres”. Ponencia presentada en *I Jornadas de estudios sociales sobre delito, violencia y policía*, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina, 20-21 de abril.
- Dammert, Lucía. 2001. “Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina ¿de qué hablamos?”. En *Policía, Sociedad y Estado. Modernización y Reforma Policial en América del Sur*, editado por Hugo Frühling y Candina Azul, 45-57. Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo.
- Ferrero, María Mercedes, y Ayelén Gallego. 2012. “Ciudades exclusivas: entre el discurso de la participación y el modelo securitario”. Ponencia presentada en *VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata*, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina, 5-7 de diciembre.
- Foucault, Michel. 2011. *Seguridad, territorio y población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Fraiman, Ricardo, y Marcelo Rossal. 2011. “Políticas de ciudadanía y relaciones de vecindario en un barrio de Montevideo”. *Papeles del CEIC. International Journal on Collective Identity Research* 2011 1(69): 1-36.
- Frühling, Hugo. 2004. *Estudios de policía comunitaria en América Latina*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gobierno de la Provincia de Córdoba. 2015a. “Se presentó el Plan de Seguridad Provincial”, [acortar.link/5NuFHs](http://acortar.link/5NuFHs)
- Gobierno de la Provincia de Córdoba. 2015b. “El Gobernador presentó el programa Córdoba Más Segura”, [acortar.link/G0VyYA](http://acortar.link/G0VyYA)
- Gobierno de Córdoba. 2016. “Programa de Policía Barrial para la Gestión de Seguridad Ciudadana por cuadrantes”, <https://acortar.link/dwqOOT>
- Gobierno de la Provincia de Córdoba. 2016a. “Quedó constituido el Consejo Barrial 10L de Villa Libertador”, [acortar.link/5rldSA](http://acortar.link/5rldSA)
- Gobierno de la Provincia de Córdoba. 2016b. “Schiaretti: ‘Es la mayor inversión en un año en la historia de la Policía’”, [acortar.link/GVOe9o](http://acortar.link/GVOe9o)

- Gobierno de la Provincia de Córdoba. 2016c. “Se concretó el segundo encuentro del Consejo Provincial de Seguridad Ciudadana”, [acortar.link/Bid3os](https://acortar.link/Bid3os)
- Gobierno de la Provincia de Córdoba. 2016d. “El gobernador Schiaretti presentó la Policía Barrial”, [acortar.link/EHVEGv](https://acortar.link/EHVEGv)
- Gobierno de la Provincia de Córdoba. 2016e. “Comenzaron las Segundas Jornadas de Seguridad Ciudadana”, [acortar.link/JUWGhY](https://acortar.link/JUWGhY)
- Gobierno de la Provincia de Córdoba. 2017a. “Schiaretti anunció el ‘Demo Barrio’ de Las Violetas”, [acortar.link/P7NaNh](https://acortar.link/P7NaNh)
- Gobierno de la Provincia de Córdoba. 2017b. “La Policía provincial incorporó 250 nuevos patrulleros”, [acortar.link/ufkCot](https://acortar.link/ufkCot)
- Gobierno de la Provincia de Córdoba. 2018. “Planificación del Observatorio de Seguridad Ciudadana”, [acortar.link/cZOM4g](https://acortar.link/cZOM4g)
- Goldin, Débora. 2020. “La creación de la policía barrial en Córdoba, Argentina. ¿Una disputa en torno al ideal policial?”. *Revista CS* 31: 243-268.
- Greene, Jack. 2006. “La policía de proximidad en los Estados Unidos: cambios en la naturaleza, estructura y funciones de la policía”. En *Justicia penal del siglo XXI. Una selección de Criminal Justice 2000*, editado por Rosemary Barberet y Jesús Barquín, 349-424. Granada: National Institute of Justice.
- Hathazy, Paul. 2014. “De la ‘seguridad ciudadana’ a la ‘seguridad pública’ en democracia: Juristas, políticos y policías en la construcción de las políticas de seguridad en Córdoba”. *Cuestiones de Sociología* 10: 1-10.
- Job, Sergio, y Estefanía Nahas. 2016. “Policialización, Ineficiencia y Discriminación: políticas públicas en seguridad en la Córdoba actual”. *Rebelión*, 16 de julio. <https://acortar.link/c6tfDx>
- Sistema Argentino de Información Jurídica. 2019. “Modificaciones a la Ley N° 7826 -Orgánica del Ministerio Público Fiscal”, [acortar.link/InQu6j](https://acortar.link/InQu6j)
- Sozzo, Máximo. 2008. *Inseguridad, prevención y policía*. Quito: FLACSO.