

1° JORNADAS DE ESTUDIOS SOCIALES SOBRE
DELITO, VIOLENCIA Y POLICIA
LA SEGURIDAD EN CUESTIÓN

La metamorfosis de la Seguridad en Córdoba. Entre el actuarialismo y el delito de los pobres

Lucas Crisafulli

Julián Castro

Ejes temáticos: Fronteras y márgenes en las instituciones, las leyes y los territorios.

1. Resumen

Desde 2004 hasta 2015, la seguridad en la Provincia de Córdoba estuvo caracterizada por un modelo punitivo que implicó un triple aumento: de la cantidad de detenidos por el código de faltas, del presupuesto en materia de seguridad y de la cantidad de efectivos policiales. Ello vino acompañado por un discurso gubernamental de mano dura y combate al delito en términos de guerra y enemigos, el que no se privó en las prácticas de graves casos de abuso policial, corralitos humanos para humillar a los detenidos, policiamiento de la ciudad, razias policiales y un helicóptero para patrullar la ciudad por la noche.

Producto de la violencia con la que se ejerció la seguridad en Córdoba, existió una resistencia proveniente de organizaciones sociales, académicos, periodistas y fallos judiciales que, en la nueva gestión del gobernador Schiaretti hacia fines del 2015 hicieron cambiar el tono en el que se pronunciaba el discurso de la seguridad. Ya no se habla de enemigos sino de falta de oportunidades de aquellos que cometen delito, pasando así de un discurso punitivista a uno que conecta delito y pobreza.

Asimismo, se derogó el Código de Faltas y fue reemplazado por un nuevo Código de Convivencia Ciudadana (ley 10.326), en sintonía con la puesta en marcha del nuevo plan de seguridad “Córdoba se encuentra” que creó la policía barrial, el sistema de cuadrantes, el observatorio de seguridad ciudadana y puso en marcha la reforma de la ley 9.235 de “Seguridad Pública”, gestando una nueva forma de abordaje de la conflictividad social en territorio, pero, fundamentalmente, generando cambios en las estructuras políticas y policíacas abocadas a la materia.

La presente ponencia tratará sobre los cambios y transformaciones operados en los discursos y en las prácticas, y en su institucionalización en el Estado en materia securitaria en la Provincia de Córdoba durante 2016.

2. Introducción

En otra oportunidad (Crisafulli, 2014:50) utilizamos la unidad semiótica de semantema para referirnos a seguridad. Es decir, “utilizamos la palabra semantema para referirnos a seguridad ya que ésta no es simplemente una palabra, sino más bien una unidad lingüística inscrita en una red social de sentido, red que le da justamente un sentido determinado y construido en contexto”.

En esa red de inscripción contextualizada, entendemos como lo hacía Nils Christie (1975:27) que *"el poder es el poder de definir"*, o tal como lo menciona Clifford Geertz, lo político es la lucha por los significados.

La lucha por significar, por definir y darle sentido al semantema seguridad se inscribe entonces en tradición a la que podemos denominar filosofía, no en el sentido clásico dado por los griegos, sino en el sentido anglosajón del término filosofía, esto es, *"las ideas directrices o más generales referidas a un determinado ámbito de la realidad"* (Zaffaroni, 1991:36). Según cómo cada ente estatal ha entendido el significado, serán entonces las acciones emprendidas para su gobierno. No es lo mismo el sentido de la seguridad para el constitucionalismo social de principios y mediados del siglo XX - una idea de seguridad vinculada a las protecciones del Estado a través del cumplimiento de los derechos sociales - que la seguridad entendida por la doctrina de la seguridad nacional - en la que seguridad era lisa y llanamente la aniquilación del enemigo -. En la década del '90 del siglo pasado, no casualmente, la seguridad pasó a tomar un lugar prioritario en la agenda pública e incluso, pasó a formar parte de las demandas sociales (Sozzo, 2008). Podemos hablar de una omnipresencia de la seguridad, que comenzó a constituirse como un factor clave para entender lo político.

La seguridad pasó a ser entendida como la prevención y represión de los delitos, pero por cierto, no de todos ellos. Delitos de cuello blanco, femicidios, genocidios, entre otros, han quedado fuera del elenco. La contracara - inseguridad - es entonces la producción de estos delitos.

Creemos importante señalar, en esta lucha por los significados, que las políticas de seguridad debieran ser mucho más comprensivas, tomando dos ejes que, en otra oportunidad (Crisafulli & Juliano, 2016) lo consideramos clave para entender el fenómeno: nos referimos a conflicto y a poder punitivo. Desde esta mirada, no neutra por cierto, entendemos que las políticas de seguridad debieran ser aquellas acciones - y omisiones - gubernamentales que implican una intervención del Estado en la gestión de la conflictividad violenta, tratando de utilizar mecanismos no violentos y dejando una cuota de poder punitivo para los casos más graves. Esto implica tres cuestiones: a) entender que toda sociedad es una sociedad de conflicto y que la calidad democrática de Estado debiera medirse en cómo se gestiona eficazmente los conflictos para evitar sus dos extremos, es decir, que el conflicto escale a niveles violentos por no ser tratado a tiempo y por el otro que se resuelva a través del abuso de poder; b) ampliar los límites escuetos de lo que socialmente se entiende por seguridad - o inseguridad - y por lo tanto realizar acciones también para aquellos delitos no convencionales que generalmente terminan quedando fuera de su gestión; c) emprender acciones conjuntas de los tres poderes del Estado y de las órbitas nacionales, provinciales e incluso municipales, que tiendan más a la prevención que a la represión, lo que aparejará la reducción del poder punitivo.

Más allá de este deber ser planteado, el objetivo de este trabajo es a partir del análisis de cómo Córdoba, en los últimos quince años, ha gestionado la seguridad, presentar algunas aproximaciones sobre las iniciativas gubernamentales que acontecieron durante la última gestión. Es importante mencionar que gobierna desde 1999 a la actualidad, el Partido Justicialista, y las administraciones provinciales fueron encabezadas por dos personas: José Manuel de la Sota (1999-2007 y 2011 a 2015) y Juan Schiaretti (2007-2011 y 2015-2019).

Para el análisis de la seguridad en Córdoba, tomaremos dos momentos claves: el año 2004 en que se firma un convenio de asesoramiento en materia de seguridad con el Manhattan Institute for Police Research, única provincia de Argentina que lo hace; y por el otro, la nueva gestión del gobernador Schiaretti desde 2015. Ambos hechos no son arbitrarios, pues por las razones que esbozaremos, existen, tanto en términos discursivos como materiales, tensiones y transformaciones que permiten preguntarnos hasta qué punto existe un cambio de paradigma en el enfoque de seguridad.

3. La Seguridad en Córdoba (2004-2015)

Córdoba, con sus matices, no ha estado exenta de la aplicación del actuarialismo penal nacido de la derecha criminológica inglesa y norteamericana en tiempos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan. A la luz del neoliberalismo como ese complejo conjunto de políticas económicas y sociales que implicaron la destrucción de los Estados Sociales o benefactores y el consecuente reinado del mercado, en materia securitaria comenzó a aplicarse el actuarialismo penal.

Puede decirse que el actuarialismo penal es una nueva manera de ejercer el control social estatal que comienza a perfilarse en los EEUU e Inglaterra a partir de 1985 aproximadamente en adelante. Malcom Feeley y Jonathan Simon (2009: 19) sostienen que esta nueva forma de acción, ya no centra su atención en los “individuos” como sujetos aislados a controlar, sino que “... *se ocupa de las técnicas de identificación, clasificación y manejo de grupos poblacionales, según niveles asignados de peligrosidad...*”. O sea que se produce un desvío del control desde el individuo hacia grupos de pertenencia de poblaciones definidas como “riesgosas”, sin importar que hayan o no cometido delito a la hora de aplicarlo (también se aplica el control, según estas teorías, a quienes cometen pequeñas incivildades). Se trata de minimizar los riesgos sociales ante estos grupos “problemáticos”. De hecho, para estos postulados, son grupos riesgosos los inmigrantes, los jóvenes, los que pertenezcan a determinadas raza, la clase social, los delincuentes, los que tengan antecedentes penales y/o contravencionales y todo aquel otro grupo de personas que posea alguna característica que atente contra el supuesto “orden social consensuado”¹. Obviamente que el grupo de riesgo coincide con las personas que habitan zonas territoriales de exclusión social; de hecho, la categoría “pobreza” es un grupo de alto riesgo, y por ende, son los “peligrosos por excelencia”.

Si hacemos un análisis de la cantidad de prisionales advertiremos que en Córdoba no han aumentando de forma desproporcionada en relación a otras provincias, lo que podría llevarnos a la conclusión errónea que no ha aumentado el control social. Sin embargo, es importante analizar otro de los brazos del sistema penal: los sistemas penales paralelos (Zaffaroni, 1993) o la aplicación de los Códigos contravencionales.

¹ En este mismo sentido puede consultarse también la obra de Julio E. S. VIRGOLINI “La Razón Ausente-Ensayo sobre criminología y crítica política” Editorial Del Puerto, año 2005, IV Parte.

Existe en Córdoba un hecho político de relevancia que, nos aventuramos a definir como clave en la orientación de la política criminal. Nos referimos al convenio de cooperación y asesoramiento firmado por la Provincia y el *Manhattan Institute for Police Research* en el año 2004. Dicho instituto, responsable de la aplicación de las políticas de tolerancia cero en Nueva York durante la gestión del alcalde Rudolph Guiliani en los 90', fue traído a Córdoba por la Fundación Axel Blumberg, presidida por el falso ingeniero Blumberg. No es menor mencionar que Córdoba fue la única provincia que firmó un convenio con este *Think Tank*. Entendemos este convenio como una bisagra en la política criminal en Córdoba, pues a partir de allí comienza a perfilarse un cuádruple aumento: de la cantidad de detenidos por aplicación del Código de Faltas, del presupuesto en materia de seguridad, del número de policías y de las intervenciones policiales que adquieren verdadero carácter de hostigamiento, a veces solo queda en controles humillantes frente a un móvil policial y otras, los más extremos, en casos de gatillo fácil.

Carlos Medina, director ejecutivo del Manhattan Institute, al momento de su visita a Córdoba para firmar un convenio de asesoramiento, declaró en los medios de prensa: “los chicos limpiavidrios y las prostitutas forman parte del terrorismo urbano que debilitan el Estado de Derecho”. Luego de tan tremenda declaración por parte de quien asesoraría en materia de seguridad, la suerte de limpiavidrios y trabajadoras sexuales quedaba en manos exclusivas de la policía.

Wilson y Kelling (1982:22) fundadores de la teoría de la Tolerancia Cero, escribían en el opúsculo “*Broken Windows. The police and neighborhood safety*”, publicado originariamente en 1982 en la revista norteamericana *The Atlantic Monthly* decían al respecto:

"Pensamos que este deseo de “descriminalizar” conductas desviadas que “no dañan a nadie” –y así eliminar la última sanción que la policía puede emplear para mantener el orden en el barrio– es un error. Arrestar a un simple borracho o vagabundo que no ha hecho daño a ninguna persona identificable parece injusto, y en cierto modo lo es. Pero no hacer nada respecto a una veintena de borrachos o una centena de vagabundos podría destruir toda una comunidad."

No hay que ser muy perspicaz para advertir que la aplicación de estas ideas de la derecha criminológica se traducirían en una mayor punición, específicamente, a través del Código de Faltas.

Desde el 2004 al 2015 aumentaron:

- La cantidad de detenidos por el Código de Faltas: Se pasó en 2004 de 5000 detenidos a 73 mil en 2011, lo que implica un aumento del 711%
- Entre 2001 y 2011, se empleó a 7.635 nuevos agentes de policía lo que implica un incremento del 62,8 %
- Entre los años 2006 a 2009 el presupuesto asignado a la “seguridad” aumentó el 158%².
- Los controles policiales: algunos muy humillantes, como la construcción improvisada de corralitos humanos en las plazas públicas en los que dejaban a los detenidos para exhibirlos públicamente. Otros controles totalmente desmedidos, como un helicóptero patrullando las calles desde el aire. Otros, fuertemente selectivos: se construyó la imagen del “motochoro”, y con ello, aumentaron los controles exclusivos para motociclistas, como los nuevos enemigos. Algunas interacciones entre policías y jóvenes fueron extremadamente violentas, a punto de llegar a casos de gatillo fácil. En síntesis, un aumento de la cantidad de controles y de su intensidad, adquiriendo los ribetes de un verdadero hostigamiento policial.

En síntesis, la seguridad era entendida en este periodo (2004-2015), como la aplicación de diversas formas de poder punitivo (detenciones por el Código de Faltas, hostigamiento policial) a grupos entendidos como peligrosos, básicamente, jóvenes, varones y pertenecientes a los sectores populares. Y, en consecuencia, la contracara del poder punitivo (que representa la intervención ex-post de que se ha producido el delito), la prevención (intervención ex-ante) a quedado doblemente subsumida: por un lado, a las agencias mediáticas a través de la esencialización de las detenciones como control del delito, y, por el otro, a la incapacidad de las estructuras de gestión política de poder llevar a cabo estrategias que no respondan al modelo de "demagogia punitiva".

El resultante de la aplicación de esta política derivó en:

- a. La no disminución de los hechos delictivos.
- b. El aumento exagerado del presupuesto en materia de seguridad y su correlato de disminución de presupuesto en otras áreas como salud o educación.
- c. Verdaderos casos graves de violación de los Derechos Humanos más básicos.
- d. La impunidad de los delitos más graves: al enfocarse la política de seguridad en la persecución de pequeñas incivildades, dejó de investigar las economías delictivas

² Todos estos datos fueron extraídos de BROCCA, Magdalena; MORALES, Susana; PLAZA, Valeria & CRISAFULLI, Lucas (2014) “Policía, Seguridad y Código de Faltas”. En AA.VV. Mirar tras los Muros. Situación de los Derechos Humanos de las personas privadas de Libertad en Córdoba. Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba.

altamente complejas y rentables. A título de ejemplo, baste mencionar que se creó una nueva policía dependiente del Poder Ejecutivo y del Ministerio Público Fiscal para perseguir el narcomenudeo, la Fuerza Policial Antinarcoóticos. De esta forma, se deja por fuera del poder punitivo el narcotráfico en serio, la trata de personas, los mercados ilegales de armas y los delitos funcionales cometidos por la propia institución policial.

4. ¿Nuevo paradigma de la Seguridad?

a. De ocupación a convivencia

En Febrero de 2005 después del motín del penal de San Martín, el ex primer mandatario provincial, José Manuel de La Sota, trazó una línea clara hacia dónde se enfocarían las políticas securitarias de los años venideros. Sus palabras focalizaban en el sujeto al que estarían destinado el accionar político, quiénes serían portadores de derechos: “Soy el Gobernador de todos los cordobeses, y lo soy para garantizar los derechos humanos de los que trabajan, de las familias, de los decentes” (Spósito, 2010). La idea presente en este semantema es una muestra del éxito que se ha tenido en la fijación de la significación de la “(in)seguridad” de la mano de la adopción de la tesis de las ventanas rotas y la doctrina de la mano dura. Esta forma de orientar el discurso continuo presente hasta la última presentación del programa “Córdoba más segura” en 2015: “nuestra policía tiene que ser el rostro humano de la familia trabajadora, los derechos humanos que tenemos que proteger son los de la gente de bien, y a los delincuentes aplicarles la ley, siempre con la supervisión de la ley como hace nuestra policía de Córdoba” (Portal de noticias Gobierno de Córdoba, 2015).

Como señala Hathazy (2013), un fuerte proceso de policiamiento y re-militarización acompañó a estos discursos. La estrategia de ocupación territorial que cristalizó en las tan criticadas “razzias”, acompañadas de una demanda social de más control punitivo, se asentó en la criminalización de sectores que no se correspondían con las “familias trabajadoras” y en una forma de vinculación con los barrios, como fue el caso de la policía de pacificación: “la policía de pacificación que se va a quedar en los lugares hasta que hagamos descender el nivel del delito en las zonas más complejas de la ciudad. Yo sé que algunos van a decir es una ocupación. Sí, es una ocupación de pacificación. La gente nos lo pide” (Portal de noticias Gobierno de Córdoba, 2015).

Diez años más adelante de la emergencia de esta forma de discurso, aparecen nuevos semantemas en la gestión de seguridad que encabeza el gobierno de Juan Schiaretti desde Diciembre de 2015. La nueva estructura organizacional de las agencias del Estado, el nuevo Plan de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito, y la Policía Barrial coinciden en correr la problemática de (in)seguridad de la confrontación, de la lucha contra los enemigos-delincuentes, hacia la exclusión social y la falta de oportunidades. En el acto del lanzamiento de la Policía Barrial se hace énfasis en esta idea: "estamos convencidos de que la inseguridad es hija de la exclusión social, de la desigualdad y de la falta de oportunidades [...] Mientras no acabemos con la exclusión social, no le ganaremos la batalla a la inseguridad" (Juan Schiaretti, comunicación personal. Septiembre de 2016). Se ratifica esta idea en el acto de asunción de nuevas autoridades en la Secretaría de Seguridad: "La exclusión social es la madre de la seguridad. La exclusión social de la patria, el número de pobres que tenemos es la razón central de la inseguridad que sufrimos los Argentinos y también los cordobeses" (Juan Schiaretti, comunicación personal. Febrero de 2017).

La noción de convivencia social, que también ocupa el título del nuevo código contravencional y los primeros artículos del proyecto de modificación de la ley de Seguridad Pública, conecta la seguridad con la participación ciudadana. La problemática territorial se plantea ya no desde la estrategia de la ocupación territorial militarizada, sino desde una visión más integra. En el acto de presentación de la policía barrial se enuncia lo siguiente: "La policía barrial es una política de Estado del gobierno de Córdoba que buscará recrear la convivencia con los vecinos procurando la efectiva solución a los distintos problemas que hay en los barrios, pueblos y en ciudades de la provincia". En la misma línea, durante el acto de asunción de nuevas autoridades se profundiza en lo mencionado. Esta vez, enfatizando en un nuevo sujeto social "las barriadas populares" como destinatarias de las políticas de seguridad: "y es tan importante esa nueva forma de organización en los cuadrantes, que es la nueva forma de organizarse socialmente, como la acción de nuestra policía. Es tan importante el desarrollo comunitario de las barriadas más humildes de la ciudad de Córdoba como las acciones que pueda llegar a realizar nuestra policía [...]. Tienen una tarea central: ver que hace falta en esa comunidad, qué hace falta que se haga en cada barrio en lo referido a infraestructura física, en lo referido a posibilidades de estudio, en lo referido a necesidades de deporte, de cultura y del trabajo".

b. El Nuevo Código de Convivencia Ciudadana

En diciembre de 2015, la Legislatura de Córdoba aprobó mediante ley 10.326³ el nuevo Código de Convivencia Ciudadana en reemplazo al veintañal y cuestionado Código de Faltas. El nuevo instrumento normativo incorpora una serie de derechos y garantías básicos, reconocidos por la Constitución Nacional, que no por obvios eran contemplados por el derogado Código de Faltas.

El cambio normativo nos permite hacer, por lo menos, tres observaciones. La primera la tomamos de una frase del poeta y escritor José Martí: *"Los derechos se toman, no se piden; se arrancan, no se mendigan"*. Esta frase ha sido un hilo conductor a la hora de estudiar el paulatino proceso de consolidación de los Derechos Humanos. Como bien dice Liliana Giorgis (2009:12) al analizar la responsabilidad por violación a los Derechos Humanos, *"la fuente doctrinaria con la que se nutren los derechos humanos es la praxis histórica de quienes sufren o han sufrido, su flagrante violación"*. Vale decir, el cambio normativo no es una concesión del poder, un regalo ni un otorgamiento sino, por el contrario, es producto de la lucha de quienes han sufrido la violación a sus derechos. Miles y miles de jóvenes de los sectores populares que sufrieron la aplicación de una política de seguridad represiva que erigió al Código de Faltas como su paladín más agresivo. Pero no es solo el sufrimiento lo que produce cambios, sino la articulación de distintas estrategias militantes y, Córdoba, ha sido testigo de muchas de ellas. Cabe destacar, aunque no de forma taxativa, la ya famosa y cada vez más convocante Marcha de la Gorra⁴, presentaciones judiciales que incluyeron habeas corpus preventivos colectivos e innumerable cantidad de artículos periodísticos, científicos y eventos sociales, culturales y académicos contra el Código de Faltas. Estas pequeñas victorias en cuanto a la conquista de derechos no pueden ser consideradas y leídas como verdaderos triunfos que hagan bajar las banderas de los Derechos Humanos. Por el contrario, deben ser entendidas como pequeños cumplimientos de

³ La ley fue publicada en el B.O. de fecha 28/03/2016 y establece en el artículo 147 que la entrada en vigencia será a partir del 1° de Abril de 2016.

⁴ Para un análisis etnográfico sobre la marcha de la gorra, Véase, BOMBILLANI, Andrea – Editora – (2015): Callejeando la alegría... Y también el bajón. Etnografía colectiva de la marcha de la gorra; Encuentro Grupo Editor; Córdoba.

objetivos de corto y mediano plazo que requieren de su profundización para lograr los de largo alcance.

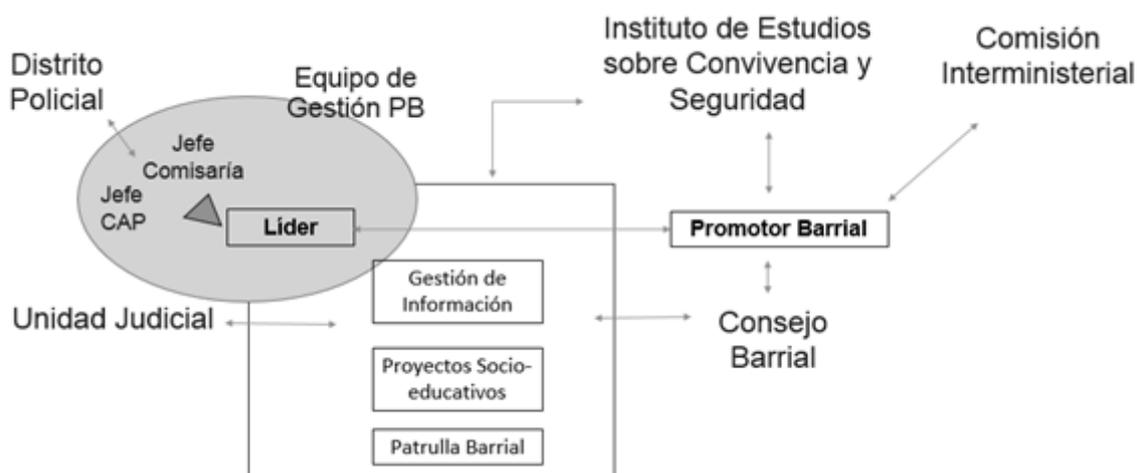
La segunda observación tiene que ver con lo que podemos considerar una ley mejor que la anterior, aunque peor de la que hubiéramos deseado. Frente al Código de Faltas que aplicaba sentencias de prisión dictadas por un comisario de policía, sin abogado defensor y sin consagración de derechos básicos como una llamada telefónica, el nuevo Código de Convivencia Ciudadana, al erigir a Ayudantes Fiscales y Jueces de Paz como autoridad de juzgamiento, así como incorporar de manera obligatoria la defensa técnica por un abogado defensor parece dar un avance en materia de derechos. Asimismo, se limita la detención preventiva en ocho horas y se eliminaron figuras de dudosa constitucionalidad, como la prostitución molesta o escandalosa, la mendicidad vejatoria y la de beber alcohol en la vía pública. Sin embargo, persiste la redacción de figuras vagas y ambiguas como actos contra la decencia pública y el cuestionado merodeo se sustituyó por la de conducta sospechosa.

La tercera y última observación para expresar sobre este cambio normativo se vincula a lo que el criminólogo italiano Darío Melossi (1996) formula con el nombre de "jurista ingenuo". El jurista ingenuo es quien cree poder solucionar problemas sociales modificando o creando leyes. Vale decir, los cambios legislativos hacia normativa más respetuosa de los Derechos Humanos son muy importantes, pero si éstos cambios no vienen acompañado de mutaciones estructurales en cuanto a la organización de las instituciones que aplican la ley, sin intentar modificar prácticas ancladas en una cultura institucional anquilosada en viejos paradigmas del positivismo criminológico, los meros cambios normativos se transforman apenas en declaraciones de buenas intenciones sin verdaderos compromisos de transformación.

c. El Plan de Integral de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito

El 11 de Diciembre de 2015 se presentó el Plan de Integral de Seguridad Ciudadana y Prevención del delito "Córdoba se encuentra". La iniciativa estuvo estructurada en dos pilares: por un lado, la institucionalización de la participación ciudadana en los consejos barriales, encabezada en la figura del "promotor barrial", y, por el otro, en la creación de la "policía barrial", una nueva herramienta de gestión organizada en materia de prevención y bajo un modelo de proximidad (ver gráfico 1).

Gráfico 1: Estructura Plan de Seguridad Ciudadana



Fuente: Protocolos oficiales de aplicación.

El plan de seguridad tiene precedentes en la materia en gobiernos anteriores. En la Córdoba post-dictatorial, durante los mandatos de Angeloz (UCR) 1983-1995, se avanzó en distintas estrategias que conectaron los problemas de "control de delito" a la "cuestión social" (Closa, 2010). Bajo la denominación de "Plan general de prevención y seguridad" se incrementó la vigilancia, se crearon grupos "antisaqueos" y destacamentos en barrios marginales. Se gestó así una política penal acompañada de coberturas en educación, salud, alimentación y escolaridad en sectores con menos recursos a la vez que se propició cierto ingresos de criminólogos y juristas bajo la creación de la "Dirección de Política Criminológica" (1986) (Hathazy, 2014). Sin embargo, ambas iniciativas quedaron trucas a la luz del estallido de la crisis económica de mediados de los 90 a la par de la llegada de Ramón Mestre a la gobernación⁵. Años más adelante, entre 2003 y 2006 la política preventiva estuvo orientada alrededor del "Plan Estratégico Provincial", donde las iniciativas fueron llevadas adelante desde la Secretaría de Seguridad y diferentes áreas de la policía. A partir de 2006, en el marco de la ley 9235, se crearon las "Juntas de Participación Ciudadana" bajo una estrategia de integración vecinal, donde fueron centrales las alarmas comunitarias, la implementación de denuncias anónimas y cámaras de seguridad. Carbajo (2016) y Hathazy (2014) coinciden, en este punto, que la orientación de las estrategias vinculadas a la prevención social, como lo fue en su primer momento el Plan Estratégico Provincial, no lograron dar a torcer el modelo punitivista que se consolidó durante la primera gestión de De La

⁵ Esto se puede leer en consonancia con la aparición del Código de Faltas en 1994.

Sota⁶. La política preventiva tendió en esta época hacia un predominio de la ocupación territorial y el policiamiento intensivo que fue acompañado por un uso de sus mismas características de las herramientas de control penal y contravencional.

El nuevo Plan "Córdoba se encuentra" puede ser considerado un momento bisagra. En su órbita se crean el Observatorio de Estudios para la Convivencia y Seguridad Ciudadana y los Consejos Barriales de Prevención y Convivencia. Esto implica, si se lee a partir de las tensiones propias de los campos gubernamentales, policiales y burocráticos, un reposicionamiento de actores y estrategias hacia adentro de la gestión de las políticas de seguridad de la provincia. Por un lado, a partir de convenios que se firman con diversas instituciones universitarias, propiciando un aumento de la injerencia de expertos, y, por el otro, con el retorno de numerosas estrategias de prevención que vinculan la seguridad a problemáticas habitacionales, de infraestructura, escolaridad, salud, entre otras, cristalizadas en el vínculo entre los consejos barriales y un gabinete inter-ministerial.

La policía barrial también data de una historia particular. Durante la experiencia que acompañó a la implementación del "Plan Estratégico Provincial" se llevaron a cabo algunas iniciativas que se pueden concebir en el modelo de *community policing*, flexibilizando la institución, buscando aumentar su confianza y la responsabilización de actores externos bajo modelos de proximidad (Tudela, 2007). Como resaltamos anteriormente, estas medidas fueron coincidentes con una politización del crimen que condujo a mayores medidas punitivas de control social en casos de merodeo, prostitución, delitos menores y una arbitrariedad creciente. En Córdoba, esto fue acompañado institucionalmente con la creación de la Dirección de Coordinación Comunitaria, el Departamento Social de Drogas Peligrosas y la División de Contención a la Víctima, pero siguieron el destino del Plan Estratégico Provincial. Enmarcados en el modelo de actuarialismo penal dominante del período donde se produjo un *revival* de la táctica de la sospecha, por ejemplo con la aplicación del Código de Faltas, ocuparon lugares secundarios en la agenda política, acompañando además la tendencia a nivel nacional de abandonar el *community policing* (Hathay, 2013).

En la actualidad, las experiencias de estudio de policías barriales o comunitarias son escasas. Sin embargo, podemos mencionar un antecedente de evaluación de impacto de

⁶ Hathazy (2013) sostiene aquí que el modelo se empieza a delinear durante la década los noventa.

estas experiencias que presentó el "Programa de delito y sociedad"⁷ de la Universidad Nacional del Litoral en Junio de 2016. Realizando en base a la implementación de la policía comunitaria del barrio Barranquitas, develó dos elementos cruciales interrelacionados: el impacto en los niveles de confianza con la policía y la imagen positiva del trabajo policial. El fortalecimiento de las instancias en las que se evalúan estas políticas desde ámbitos de la academia sigue comprendiendo un desafío. Volviendo a nuestra experiencia, con la creación del Observatorio de Estudios para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana, se planea, por ejemplo, la realización de veinte mil encuestas de victimización y percepción social del temor de delito en Córdoba Capital en convenio con la Universidad Nacional de Córdoba.

Los consejos barriales son el otro pilar del plan "Córdoba se encuentra". La ciudad de Córdoba está dividida en 119 cuadrantes, en donde bajo la figura del promotor barrial se vinculan vecinos y organizaciones de los barrios con un gabinete interministerial, que gestiona proyectos socio-educativos en función de las problemáticas que se presenten, bajo un esquema de mitigación de factores de riesgo. Tanto la emergencia de un saber experto, como la implementación de políticas de seguridad abocadas a un abordaje territorial que no había estado presente en las iniciativas de las gestiones anteriores son concebidas como un desplazamiento desde la visión de sus propulsores. Ananda Rosso, psicóloga del Observatorio de Estudios para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, sostiene que "esto se corre del enfoque punitivo y represivo que antes se tenía a uno más bien de tipo preventivo, viendo cómo están las condiciones del lugar, qué recursos se tiene, si se conocen los consejos barriales" (Ananda Rosso, comunicación personal. Octubre de 2016). En la misma línea, el Secretario de Seguridad Ciudadana, responsable de la implementación del plan insiste: "es mucho más fácil instruir policías y policializar la ciudad y que la gente valore la seguridad a través de la presencia policial. Siempre se ha hecho así, y hemos perdido muchísimo tiempo" (Diego Hak, comunicación personal. Octubre de 2016).

d. Proyecto de reforma de la ley de Seguridad Pública y Ciudadana

⁷ Informe titulado "Las experiencias de policía comunitaria en la ciudad de Santa Fe. Prácticas y efectos" en el marco del proyecto de extensión "Construcción de un mecanismo de monitoreo y evaluación de las experiencias de policía comunitaria en la ciudad de Santa Fe" dirigido por Máximo Sozzo (UNL).

En Marzo de 2004, en el marco de la ley 9120, se pone en funcionamiento el Tribunal de Conducta Policial, bajo el argumento de fomentar el control político de las fuerzas de seguridad. Se conforma con un representante del poder ejecutivo, legislativo y judicial y en los primeros nueve meses sanciona a 1300 policías, exonera a 20, pasa a 40 uniformados a pasiva y otros 40 con arresto preventivo. A finales del mismo año, después de la visita a la Provincia de Carlos Medina y Carlos Blumberg, se promovieron movilizaciones masivas que demandaron endurecimiento de las penas, que terminó en un acto con las fuerzas políticas que legitimaron la mano dura, y los procesos de policiamiento y re-militarización ya mencionados. En febrero de 2005, después del motín del penal de San Martín, el gobernador trazó una línea discursiva⁸ que determinó quiénes serían portadores de derecho y quiénes no. Siguiendo a Spósito (2010) entendemos que fueron estos discursos los que legitimaron la ley 9235 de Seguridad Pública.

La ley 9235 se sanciona el 4 de Mayo de 2005 y se compone de tres partes: 1) El sistema provincial de seguridad Pública y el Plan Estratégico Provincial, 2) Organización de la Policía de Córdoba y 3) Organización del Servicio Penitenciario. A pesar de la declamada conducción política y participación ciudadana (Plan Estratégico Provincial), los actores que toman centralidad son las instituciones de seguridad, otorgándole a los demás organismos gubernamentales y a la ciudadanía (Juntas de Participación Ciudadana) una función auxiliar y subordinada (Carbajo, 2016). La lectura de expertos observa la inscripción de la ley de seguridad en la doctrina de Tolerancia Cero y analiza su articulación con el aumento de las detenciones por contravenciones en la ciudad (de 5201 en 2004 a 8978 en 2005).

En Febrero de 2017 se presentó un proyecto de reforma de esta ley que, mantiene una línea con las distintas iniciativas expuestas en el apartado. Además de institucionalizar las ya mencionadas nuevas agencias de gestión de la seguridad, se incorporan la creación del Consejo Provincial de Seguridad Ciudadana y los Consejos Municipales. Esto se puede leer a contraluz del planteo de manera difusa que acompaña al texto de 2005. El proyecto en cuestión avanza en una línea que desde la Secretaría de Seguridad Ciudadana se venía esbozando desde 2016: “nosotros hemos planteado que la modificación de la Ley de Seguridad Pública tiene que incorporar nuevos conceptos. Desde la movilización que se dio por Alex Blumberg que fue una manifestación de que

⁸ Discurso citado en el primer apartado (pág. 8).

la gente pedía seguridad y se dio a llamar 'seguridad pública' pasamos a el concepto de 'seguridad ciudadana' que habla de la prevención, de la disuasión, de la aprehensión y de la aplicación de la ley penal, en esa faceta. Esto incorpora un salto cualitativo a lo que nosotros llamamos seguridad humana que apunta a mitigar los factores de riesgo”

(Diego Hak, comunicación personal. Octubre de 2016).

El proyecto, además, prevé la creación de la Dirección General de Control Policial, una nueva dependencia de la sub-Jefatura de Policía que funcionaría en coordinación el Tribunal de Conducta Policial. En el texto se justifica la injerencia en materia preventiva (a diferencia del tribunal que actúa una vez consumado los hechos), se especifica su autonomía por fuera del Estado Mayor Policial y su vínculo con la Legislatura Provincial a través de la presentación de informes anuales.

5. A modo de Conclusión

Creemos que se avanzó de un discurso en que se perseguía a los jóvenes de sectores populares en tanto clases peligrosas y por lo tanto, productoras de riesgo, a un modelo que continúa confundiendo delito y pobreza, solo que en este modelo, los pobres son víctimas de su exclusión y no los causantes del riesgo. Esto fue acompañado de una serie de tensiones en organismos de la burocracia del Estado y nuevas formas de gestión de la seguridad que permiten pensar en ciertas discontinuidades con el modelo del triple aumento que caracterizamos en un primer momento. Sin embargo, este modelo continúa estigmatizando la pobreza como única clase productora de criminalidad. Sigue creyendo que seguridad es incluir, dejando de lado el complejo entramado que implica el gobierno de la policía y su violencia y corrupción estructural. Sigue enfocándose en los delitos callejeros y deja de lado los delitos producidos por los poderosos, además de dejar fuera las economías delictivas complejas y altamente rentables en términos económicos. Se sigue preguntando porqué roba con armas el joven pobre del barrio, encontrando la explicación en su situación de vulnerabilidad social, pero no indaga, y menos aún investiga, cómo se encuentra el mercado ilegal de las armas. Es un avance en relación al actuarialismo penal que solo se preocupaba de gestionar el riesgo mediante el castigo preventivo de las clases populares, pero no avanza en la investigación seria, con involucramiento del Ministerio Público, de las economías delictivas complejas como el mercado de armas, la trata de personas y el narcotráfico en serio.

Como ya dijimos, un objetivo de este escrito ha sido dar cuenta de la heterogeneidad característica de los espacios de gestión de las políticas de seguridad dentro del Estado. Creemos que nutrir a las reflexiones de dinámicas endógenas e intra-organizacionales es un requisito para enriquecer el análisis de las gestiones de seguridad y problematizar sobre objetivos que materialicen institucionalmente una política securitaria. La llegada de la inclusión al discurso y a ciertas instancias del gobierno representó los numerosos y ya mencionados cambios en actores vinculados a la gestión de la seguridad. Como señala Sozzo (1999) aquí conviven diferentes formas y modalidades de producción de seguridad que se imbrican en una red extensa de estrategias no exclusivamente estatales. Desde nuestra perspectiva, entendemos que la inclusión es un requisito indispensable y necesario aunque no suficiente para planificar una política de seguridad. Sociedades desiguales y altamente estratificadas social, geográfica y simbólicamente, producen en su seno un mayor nivel de conflictividad, pero el objetivo de la política de seguridad no debiera ser la igualdad (o disminuir su contracara). Ese es el objetivo de una política económica en el marco de un Estado Social de Derecho. La política de seguridad debe gestionar eficazmente los conflictos leves y moderados a través de herramientas no penales, y administrar, de forma eficiente, el poder penal para desactivar las economías delictivas complejas (narcotráfico, mercado ilegal de armas, trata de personas, delitos ambientales, delitos económicos) y casos muy graves (como los homicidios).

6. Bibliografía

- BROCCA, Magdalena; MORALES, Susana; PLAZA, Valeria & CRISAFULLI, Lucas (2014) “Policía, Seguridad y Código de Faltas”. En AA.VV. *Mirar tras los Muros. Situación de los Derechos Humanos de las personas privadas de Libertad en Córdoba*: Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba.
- 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 (2002-2013)*. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Córdoba.
- CLOSA, Gabriela (2010) “La recuperación de la democracia y los gobiernos radicales. Angeloz y Mestre (1983-1999) en C. Tcach (coord.) *Córdoba Bicentenario. Claves de su historia contemporánea*. Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba.
- CHRISTIE, Nils (1975): "Definición del Comportamiento Violento" en ANIYAR DE CASTRO, Lolita -Comp.- (1975): *Los Rostros de la Violencia*; XXIII Congreso Internacional de Criminología, Universidad de Zulia, Maracaibo.
- CRISAFULLI, Lucas & JULIANO, Mario (2016): *Código de Convivencia Ciudadana de Córdoba*. Comentado; Lerner Editorial, Córdoba.
- CRISAFULLI, Lucas (2014): “El Martillo y la policía. Hacia la Tolerancia Cero y el Racismo”; en BISIG, Elinor –Dir.– (2014): *Jóvenes y Seguridad. Control Social y Estrategias punitivas de exclusión. El Código de Faltas en la Provincia de Córdoba*; Centro de Investigaciones Jurídico y Sociales, Córdoba.
- FEELEY Malcolm - Jonathan SIMON “Actuarial justice: The emerging new criminal law”, en Gabriel ANITUA “Derechos Seguridad y Policía” Editorial Ad Hoc, año 2009.
- 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*, nº 10, 2014. Recuperado de: <http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn10a13>
- HATHAZY, Paul (2013). *Fighting for a Democratic Police: Politics, Experts and Bureaucrats in the Transformation of the Police in Post-Authoritarian Chile and Argentina*. Koninklijke Brill, Leiden.
- O’MALLEY Pat (2015) “Repensando la penalidad neoliberal” en *Revista Delito y Sociedad* Nº 40, Año 24.

SOZZO, Máximo (1999). Seguridad urbana. Nuevos problemas, nuevas perspectivas. Santa Fé, editorial UNL.

SPÓSITO, Daniela (2010). El Estado excluyente. Diferentes y desiguales: políticas de control en dos siglos. Recuperado de:

<http://www.goethe.de/ins/ar/cor/prj/bic/vo3/es6623824.htm>

VIRGOLINI Julio E. S. “La razón ausente. Ensayo sobre criminología y crítica política”, Editorial del Puerto.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl (1991): “La Filosofía del Sistema Penitenciario en el mundo contemporáneo”; En Cuadernos de la cárcel. Edición especial de No hay Derecho. Buenos Aires.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl (1998): *Criminología. Una aproximación desde el Margen*, Temis, Bogotá.

Documentos oficiales

LEY N° 10326 “Código de Convivencia Ciudadana de la Provincia de Córdoba”.

Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba, Córdoba, 28 de Marzo de 2016.

PROYECTO DE LEY 20934E17 "Ley de Seguridad Pública y Ciudadana". Secretaría Legislativa de la Provincia de Córdoba. Córdoba, 21 de Febrero de 2016.

PROTOCOLOS DE ACTUACIÓN DE LA POLICÍA BARRIAL. Secretaría de Seguridad Ciudadana, Gobierno de Córdoba. Febrero de 2016.