

**POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD CIUDADANA DE LA PROVINCIA DE
CÓRDOBA: EL CASO DE LA POLICÍA DE APROXIMACIÓN EN LA CIUDAD DE
VILLA MARÍA**

Autora: Lic. Romero Ramayo, María de los Ángeles

Dependencia: Universidad Nacional de Villa María, Córdoba, Argentina

Correo electrónico: maria_angelesromeror@outlook.com.ar

Eje temático: Prevención, Seguridad Pública y Estado de Derecho

"Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), organizado conjuntamente por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, la Asociación Mexicana de Ciencia Política y el Tecnológico de Monterrey, 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto 2019"

Resumen

El presente trabajo propone un análisis reflexivo sobre la política de seguridad implementada en la ciudad de Villa María, Córdoba, Argentina, realizada en el marco del Plan Integral de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito de Córdoba, desde el año 2016. La misma, impulsa acciones a partir de sus tres ejes: la gestión por cuadrantes, la participación ciudadana y la policía comunitaria. A partir de una metodología cualitativa, con entrevistas semiestructuradas a los principales actores, se intentará dilucidar si la política de proximidad logra reducir las tasas delictivas, contemplando las dinámicas locales para el abordaje de la seguridad ciudadana.

Introducción

La seguridad en Latinoamérica en general y en Argentina en particular, se ha convertido en un concepto polisémico de las ciencias sociales. El mismo ha mutado en distintos contextos sociohistóricos y económicos entre la concepción de la seguridad como monopolio exclusivo del Estado, hasta entender la misma desde una perspectiva holística e integral, que contempla factores multicausales para pensar no sólo su abordaje, sino también los actores involucrados en dicho proceso.

De igual modo, con la llegada de las políticas neoliberales y una nueva forma de manejar lo público a fines de los '80 y principios de los '90, la seguridad ha sido pensada a través de su par integrador: la inseguridad, como una dicotomía a resolver a partir de presiones de distintos sectores sociales que se dirimían entre la disminución cualitativa de los hechos de inseguridad y la baja del temor de los ciudadanos de ser víctima de un delito.

A partir de este marco contextual, en la provincia de Córdoba, Argentina, la puja por la llegada de un nuevo paradigma de seguridad, se dio a partir de una serie de sucesos que pusieron en jaque la institución policial y su accionar, acompañada

por una fuerte crisis de legitimidad, en donde la incorporación de la ciudadanía como participe y coproductora de las políticas de seguridad, se convertía en tarea necesaria para (re)construir y (re) definir la relación Estado-sociedad, revalorizando la dimensión territorial en la gestión de la conflictividad social.

El marco legal sienta precedente en la reforma de la Ley de Seguridad Pública de la provincia de Córdoba N° 9235/05, refundida en la actualidad en la Ley de Seguridad Pública y Ciudadana, N° 10.437/17, y en la implementación del “Programa de Policía Barrial para la Gestión de la Seguridad Ciudadana por Cuadrantes”, aprobado en el año 2016, en el marco del Plan Integral de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito de la provincia de Córdoba.

El presente trabajo, enmarcado en una investigación en curso¹, tiene como objetivo indagar reflexivamente sobre la política de seguridad llevada a cabo en el territorio cordobés, específicamente en la ciudad de Villa María, localidad pionera en el interior provincial en donde se desarrolla el Programa de Policía Barrial, poniendo en valor la importancia de las dinámicas locales como arena en donde puede gestarse el éxito de la política, a partir del fomento de la participación ciudadana y la proximidad.

Para tal cometido se desarrollará una metodología cualitativa, a partir de una profusa búsqueda de material bibliográfico referido a la temática, normativa vigente, el programa de proximidad y entrevistas semi estructuradas al asesor internacional del gobernador en materia de seguridad, al secretario de Gobierno y Vínculos Comunitarios del municipio local y a mandos medios-altos de la Policía Barrial de Villa María, para detectar algunos indicadores que den cuenta del éxito o no, de la política de seguridad en cuestión.

El trabajo contará con tres apartados. En el primero, se referirá al abordaje de políticas en materia de seguridad en la provincia de Córdoba, señalando la convivencia de un paradigma tradicional y el modelo de proximidad, en el marco de

¹ La investigación se enmarca en el Proyecto: “Análisis de la Policía Barrial de la Provincia de Córdoba”, correspondiente a la convocatoria 2018/19 del Instituto de Investigación de la Universidad Nacional de Villa María, según Res. Rectoral N°614/18. Director: Dr. Fernando Pérez. Docentes investigadores: Lic. Jorge Méndez, Ab. Aldo Paredes. Adscripta investigadora: Lic. Romero Ramayo, María de los Ángeles. Estudiantes: Melina Ceballos, Sabrina Cabaña, Lucas Figueroa y Rocío Biagetti.

la llegada del neoliberalismo y sus consecuencias en la reforma policial. En segundo lugar, se ahondará en el paradigma de la proximidad, exponiendo los aspectos destacados del Programa de Policía Barrial cordobés, para, finalmente, enumerar las acciones en materia de seguridad, llevadas adelante por la municipalidad de Villa María en la actual gestión 2016-2019, haciendo énfasis en el trabajo desarrollado por la Policía Barrial, analizando los discursos de los actores, para detectar indicios que den cuenta si la política de proximidad, disminuye los hechos delictivos.

La metamorfosis policial y la convivencia de dos paradigmas de seguridad en la provincia de Córdoba: el tradicional y la proximidad

En Argentina, durante los años noventa, se comienza a dilucidar el aumento exacerbado de la inseguridad, en tanto temor a ser víctima de un hecho delictual, y el incremento de la población penitenciaria², de la mano de políticas punitivamente duras en materia de seguridad, en un contexto signado por políticas neoliberales que bregaban por la reforma del Estado, la eficiencia de sus instituciones y la rendición de cuentas a la ciudadanía (Guerrero, 2004).

Consecuentemente, siguiendo lo planteado por Frühling (2003), la institución policial no se mostraba ajena a dichos cambios, ya que muchos países latinoamericanos se encontraban atravesados por un proceso de democratización iniciado a partir de los años ´80, sumado al incremento de las tasas delictivas y la necesidad de reestructurar la gestión policiaca agotada e ineficiente, según lo establecido por referentes de los organismos financieros internacionales, que presionaban económicamente para lograr su cometido: el achicamiento del Estado.

Lo cierto es, que las respuestas al flagelo social de la inseguridad, durante mucho tiempo ha venido desde modelos tradicionales que entienden la seguridad

² Para ampliar información sobre cifras de la población carcelaria y características de la misma, ver: Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP), con informes anuales realizados en cárceles federales y provinciales de Argentina, elaborados por la Dirección Nacional de Política Criminal en Materia de Justicia y Legislación Penal. Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/estadisticas-ejecucion-de-la-pena>

pública como monopolio exclusivo del Estado, bajo tres supuestos fundamentales según señala Montbrun (2002); el patrullaje preventivo, caracterizado por la presencia policial *in situ*; las respuestas rápidas a los llamados de la población, como sinónimos de presencia policial efectiva, y la investigación científica, de la mano de un imponente aparato operativo.

Las políticas de seguridad de la provincia de Córdoba, se han caracterizado por brindar respuestas tradicionales, bajo una concepción restringida de la seguridad, enfocada y orientada a mantener el orden público del Estado y su política dirigida hacia la eliminación de las amenazas que generaba el llamado enemigo interno, materializado en programas enfocados al control del delito callejero (Plaza Schaefer, Semle, 2010).

Algunos autores como (Plaza Schaefer y Morales, 2010; Carbajo, 2017 y Crisafullo, 2017), coinciden en que el inicio de las políticas preventistas y punitivistas, abordadas desde un enfoque tradicional, se encuadran durante el inicio del mandato del gobernador Juan Manuel de La Sota, a partir del año 1999³. Allí, es posible hallar los primeros indicios reformistas del Estado cordobés en materia de seguridad, como la reestructuración de recursos humanos más efectivos y la profesionalización de la Policía y el Servicio Penitenciario, a través de la modernización y reingeniería de sus instituciones. Como señala Carbajo (2015), se habla de una modernización conservadora, cuyo modelo policial se asienta en una concepción belicista de la seguridad, con una estructura organizacional militarizada, centralizada, verticalista y burocratizada.

Si bien, la Ley de Seguridad Pública N°9235/05, otorgaba el marco para la implementación de políticas preventistas, inspiradas en políticas de tolerancia cero⁴,

³ Resulta válido señalar que desde el año 1999 gobierna el Partido Justicialista en la provincia de Córdoba. Juan Manuel de la Sota fue gobernador durante los períodos 1999-2002, 2003-2007; mientras que en el periodo que le sucedió, 2008-2011, fue gobernador su compañero de fórmula, Juan Schiaretti. Nuevamente durante 2012-2015, de la Sota regresa al poder ejecutivo, para ser sucedido en 2016 hasta la actualidad por J. Schiaretti, quien ha conseguido ser reelecto durante el periodo 2020-2023, mientras que, De la Sota, fallece en un trágico accidente en septiembre de 2018.

⁴ En el año 2004, el gobernador de la Sota, la Fundación Axel Blumberg (un referente polémico en materia de seguridad, emblemático públicamente luego del secuestro y muerte de su hijo, a quien corresponde el nombre de la institución), y el Institute Manhattan, firman un acuerdo para la implementación de políticas de Tolerancia Cero, tomando como modelo las políticas que había implementado el alcalde Giuliani en la ciudad de Nueva York.

el resultado no se mostraba auspicioso: no disminuían los hechos delictivos, aumentaba el presupuesto en seguridad, no siendo proporcional a la merma del temor a la inseguridad de la ciudadanía y se perdía credibilidad en las fuerzas policiales por la visibilización de hechos de corrupción, que alejaban cada vez más a la policía de la ciudadanía⁵.

No obstante, pese a la preminencia del modelo tradicional acentuado por el “distanciamiento profesional” entre el policía y la comunidad, el concepto ha ido cambiando de sentido y alcance, con una aproximación más integral y holística de la idea de seguridad. Con experiencias piloto en los Estados Unidos, nace a partir de los años ‘70 la policía comunitaria, de proximidad, una policía que es una función social haciendo respetar la paz pública, imponiendo el orden de la responsabilidad, es decir, una policía “que reconoce que la seguridad no es su asunto exclusivo, sino que esta debe ser coproducida con los habitantes, cuyas asociaciones locales hay que sostener, que hay que asociar mediante programas de prevención, etc.” (Monjardet, 2010, p. 294).

En este marco, Bernardo Gómez del Campo (2018), asesor internacional del gobernador cordobés en materia de seguridad, afirma que el divorcio entre la policía y la comunidad, sumado a fenómenos globales de alta complejidad como “terrorismo, delincuencia organizada y corrupción”, invitan a la comunidad a romper paradigmas, siendo el primero el que señala que la inseguridad se combate con más violencia.

Así, expresa:

[...] “Si generamos un policiamiento más cercano y próximo al ciudadano, y estamos convenciendo continuamente que el ciudadano y el policía comulguen, generamos algo que llamamos en la doctrina, la coproducción de la seguridad, donde por medio de la autopercepción y la seguridad personal por parte del ciudadano y las herramientas tecnológicas,

⁵ El Síndrome de Hillborough, se presenta como una teoría acertada para entender los motivos del déficit en imagen y eficiencia de la policía. Según expresa Ruiz Vázquez (2003), en dicho síndrome los esfuerzos policiales se centran en el mantenimiento del orden público en detrimento de la seguridad cotidiana y más apremiante de los ciudadanos, agudizándose en aquellos casos en donde la policía prioriza intereses particulares y evita abordar problemas que conllevaran a un desgaste innecesario.

protocolares y de especialización de una policía de proximidad, llevan a un punto de equilibrio donde ciudadano y autoridad representada por la policía detectan los riesgos comunitarios y los neutralizan”⁶ [...]

Este nuevo paradigma, en la provincia de Córdoba, se plasma en la promulgación de nuevas políticas de seguridad basadas en el respeto por los derechos humanos y la participación ciudadana, que toman cuerpo en la reforma de la Ley de Seguridad Pública N° 9235/05, refundida en la actualidad en la Ley N°10.437/17, implementando el “Programa de Policía Barrial para la Gestión de la Seguridad Ciudadana por Cuadrantes”. Dicho Programa, se presenta como un nuevo modelo policial de proximidad, que actúa bajo el sistema de cuadrantes propiciando el acompañamiento policial hacia el ciudadano.

No obstante, la puesta en marcha de este nuevo modelo de seguridad tiende a confundir la importancia de adopción de políticas de seguridad local, en tanto reconocimiento de las particularidades del territorio y puesta en conocimiento de las demandas específicas de los ciudadanos, con mayor descentralización (Ruíz Vásquez, 2005).

Como señala Frühling (2003), posiblemente la descentralización haya forjado que los gobiernos locales desplegaran políticas en el terreno de la seguridad ciudadana, más competitivos y eficientes que los desarrollados por los gobiernos centrales, abogando por una policía más cercana, que rinda cuentas y que flexibilice y reestructure sus principios de funcionamiento para atender a las demandas de la ciudadanía. Sin embargo, no hay que desestimar que “hubo una inserción en el tejido local de la acción pública en materia de prevención y respuesta a la inseguridad” (...) “en donde la policía basada en la comunidad no fue implementada como un compromiso con el ciudadano utilizando los mecanismos de participación, sino como un compromiso ideológico de reducción del tamaño del Estado” (Ruíz Vásquez, 2005, p.158).

De esta manera, indagar sobre el cumplimiento del objetivo de la proximidad en Córdoba, a partir del programa de la Policía Barrial, puede abrir el juego a

⁶ Entrevista realizada en el mes de abril de 2018, por el director del Proyecto de investigación “Análisis de la policía barrial en la provincia de Córdoba”, Dr. Fernando Pérez.

múltiples explicaciones sobre su aplicabilidad, el alcance de sus objetivos e incluso la intencionalidad más intrínseca de la política en cuestión. Para ello, a continuación, expondremos los aspectos principales de dicho Programa.

La policía de proximidad en la provincia de Córdoba: el Programa de Policía Barrial para la Gestión de Seguridad Ciudadana por Cuadrantes

Como señalábamos en el apartado anterior, el marco normativo fue fundamental para comenzar a trazar los lineamientos de una nueva política de seguridad en Córdoba. La acción principal fue la modificación de los primeros veintitrés artículos de la Ley N°9.235, en donde se enmarcaba una concepción de la seguridad restringida, avalando como único actor legítimo para la intervención de la misma, al Estado. A partir de ello, la nueva ley de Seguridad Pública y Ciudadana N°10.437, en su art. N°2, reconoce la importancia de la participación ciudadana en el desarrollo de las políticas de seguridad, como condición necesaria para promover la convivencia social, entre otros aspectos sobresalientes.

En estrecha consonancia, en la misma ley, en su Título II: “Plan Integral de Seguridad Ciudadana y prevención del delito”, la finalidad del mismo será “atender de manera integral y multidisciplinaria la problemática de la seguridad con eje en la prevención”, articulando con distintos organismos gubernamentales que desarrollen estrategias de participación de la ciudadanía.

La finalidad del plan es construir una convivencia ciudadana mediante acciones del Estado provincial y del servicio policial “en unidades territoriales de gestión del plan, llamadas cuadrantes”. De igual forma, en el art. 10 de dicha ley, se establece que la Policía Barrial se constituirá como secciones en las comisarías y operará según protocolos de trabajo específicos, aprobándose la implementación del “Programa de Policía Barrial para la Gestión de Seguridad Ciudadana por Cuadrantes”, bajo Res. N°674 del Ministerio de Gobierno de la provincia de Córdoba.

Tal como lo establece el mencionado Programa, ello implica “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”, (2016, p.4), en donde la idea de seguridad ciudadana, no se acota a la reducción de violencia e índices de delitos, sino, que es pensada como una estrategia integral.

En este sentido, la Policía Barrial es una policía comunitaria y es definida como:

“una política y una estrategia apuntada a la realización de un control más eficaz y eficiente del delito, a reducir el temor al crimen, a mejorar la calidad de vida, a perfeccionar los servicios policiales y a legitimar más a la policía, a través de una seguridad proactiva sobre los recursos de la comunidad que vela por cambiar las condiciones que causan el crimen” (Programa de Policía Barrial, 2016, p.11).

En la misma línea, se señala que la proximidad permite que se identifiquen acertadamente los problemas que afectan la seguridad, la convivencia y la calidad de vida de los vecinos, incentivando a la policía a participar en la efectiva solución de los problemas y a crear lazos de confianza con los ciudadanos.

El Programa de Policía Barrial para la Gestión Ciudadana por Cuadrantes, se estructura a partir de siete Anexos que complementan la Res. N° 674 del Ministerio de Gobierno de la provincia de Córdoba.

En el Anexo I, figura el marco conceptual, en donde se definen los objetivos, los principios, los niveles de responsabilidad, la metodología de implementación y la operacionalización del Programa: estrategias de diseño del mismo, selección del personal y capacitaciones. En el Anexo II, alude a pautas generales de implementación del Programa referidas al marco institucional y a la modalidad de trabajo de la Policía Barrial. En el Anexo III y IV menciona el programa de capacitación para líderes y supervisores y la capacitación para la patrulla de Policía Barrial, respectivamente. En el Anexo V, se enumeran y se especifican los diez protocolos de actuación, con sus respectivos anexos de modelos de entrevistas y planillas de relevamiento de tareas diarias. Finalmente, llegando al Anexo VI, señala la implementación del Programa fijado para el año 2016, y en el Anexo VII, brinda el marco conceptual para la intervención de la policía barrial.

El objetivo general de la Policía Barrial, es “la optimización del servicio de la policía, el fortalecimiento de los recursos humanos y la distribución eficiente de los recursos”, centrando la atención hacia el manejo de los recursos y la reducción de costos, en donde el lema que subyace es “hacer más con menos”.

Además, se alude a diferentes niveles de responsabilidad del personal policial, en los que se utiliza dicha terminología para garantizar su implementación. A decir del mismo: Gerente de la Policía, Gerente Operativo, Subgerente Operativo, Subgerentes de la policía, Coordinador General, Coordinador Operativo de Reacción, Jefe de Cuadrantes, Líder de Cuadrantes, Supervisor barrial y finalmente, la patrulla.

Los distintos grados de responsabilidad que se reflejan piramidalmente, ponen en juego la toma de decisiones en los distintos niveles jerárquicos, siendo fundamental el conocimiento de estado de situación para planificar acciones que den respuestas eficientes.

En este sentido, la planificación estratégica reconoce en una de sus premisas, admitir la necesidad y dificultad de formular propósitos claros de utilidad para su comunidad y a descubrir la conveniencia de construir asociaciones con actores sociales relevantes (Aguilar Villanueva, 2006). La policía comunitaria implica un nuevo contrato policía-comunidad, basado en el respeto, la confianza y la mutua interacción, en donde la “policía es una herramienta de la propia comunidad y por lo tanto no pueden estar separadas o aisladas” (Montbrun, 2002, p. 5).

La puesta en marcha de la Policía Barrial, requiere del acceso, producción y sistematización de información para el análisis estratégico y la planeación del servicio de la policía de manera articulada con los actores gubernamentales, judiciales y sociales involucrados en la gestión territorial del cuadrante (Ministerio de Gobierno, 2016).

Asimismo, se reconoce el ejercicio planificador, no sólo a través de la voluntad de logro, trasladado en la reducción de los delitos, sino también a la expresa selección de los objetivos y las acciones organizadas bajo un mando directivo que darán respuesta a la problemática planteada. La Barrial realizará

diagnósticos que tienen como finalidad conocer e identificar los aspectos más relevantes a nivel geográfico, demográfico, urbano, social, educativo, económico, cultural y delictivo que caracterizan a los cuadrantes, para la definición de estrategias del territorio en cuestión, distinguiendo por colores, rojo, amarillo y verde, según el grado de vulnerabilidad de la población.

Algunas de las actividades básicas de la planeación estratégica en los circuitos de intervención de la Policía Barrial, son: apreciación de la situación, el diagnóstico situacional, la resolución/derivación de conflictos, los protocolos de actuación y los informes de rendición de cuentas, reflejados en la elaboración de informes por cuadrantes.

Por otro lado, según el Programa, para la concreción de un nuevo modelo policial es necesaria la participación ciudadana y la gestión interagencial, en donde “la proximidad social permita empoderar a la ciudadanía para un acercamiento más adecuado con el Policía de Barrio” (Ministerio de Gobierno de la provincia de Córdoba, 2016, p. 6). Para ello, se dispuso en el art. N° 12 de la Ley N° 10.437, “la constitución de Consejos Departamentales, Municipales y Barriales de Prevención y Convivencia con una perspectiva multidisciplinaria de la seguridad ciudadana como ámbitos de encuentro y labor comunitarios donde se fijen las prioridades de los barrios que integren el cuadrante o ámbito territorial que corresponda”.

Finalmente, otro de los elementos es la descentralización. Considerando que una de las principales características del modelo de la policía tradicional enmarcó “un concentracionismo decisonal, dado por la existencia de una conducción policial única, centralizada y agrupada en un Estado Mayor de carácter castrense, con estructura cerrada e hiperjerarquizada” (Saín, 2015, p. 154), con la comunitaria, la policía sufre un cambio organizacional “con una desconcentración creciente y una reorganización de las patrullas para establecer una comunicación de doble vía entre el público y la policía” (Ruiz Vásquez, 2005:177).

La descentralización organizacional en el seno de los servicios de la policía comunitaria, “implica la delegación decisonal formal en los policías que actúan a nivel del barrio, de la autoridad decisonal que necesitan para actuar eficazmente, o sea el reconocimiento de su autonomía práctica, de su capacidad para decidir ellos

mismos las prioridades locales, los horarios de trabajo mejor adaptados a la situación local y a las demandas del público” (Monjardet, 2010, p. 292). Es así, que una policía descentralizada pone en juego la seguridad de los gobiernos locales, dada las especificidades de los territorios y la nueva vinculación que el personal policial deberá tener con el mismo.

El análisis propuesto, no intenta agotar las categorías puestas a consideración, sino que el mismo contribuya a detenerse en ciertos elementos que se posicionan como prometedores, en un nuevo contexto, que al menos discursivamente se posiciona desde un modelo alternativo para entender una gestión de la seguridad ciudadana.

Seguridad ciudadana y policía barrial. El caso de la ciudad de Villa María, Córdoba

La ciudad de Villa María, cabecera del departamento General San Martín, cuenta con 69745 habitantes⁷, siendo la misma, un polo de desarrollo productivo agrícola-lácteo ganadero, con un importante enclave industrial, destacable en la provincia de Córdoba.

En este apartado, nos interesa aludir a la concepción y abordaje de la seguridad que se esboza desde la municipalidad de Villa María, así como las principales actividades que se vienen desarrollando en materia de seguridad, considerando como afirman Schleider y Carrasco (2016), que estamos en el inicio de una nueva época donde la necesidad social y política debe ser orientada “en términos de clarificar y definir cuáles son las herramientas con que cuenta un gobierno local para desarrollar este nuevo tipo de política y cómo logra potenciar su principal activo, que es el conocimiento local sobre la conflictividad y la violencia” (p.21).

De igual forma, a partir de la puesta en marcha del Plan Integral de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito de la provincia de Córdoba, en donde los ejes

⁷ Datos proporcionados por el sitio web oficial de la Municipalidad de Villa María, según lo establecido por el Centro Estadístico Local. La cantidad de habitantes se corresponde con la adecuación de información del Censo 2010. Disponible en: <https://villamaria.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=ed95000d6ce4458e8742e45a019c4d3c>

de acción se centran en la policía barrial, el sistema de cuadrantes y la participación ciudadana, en la ciudad de Villa María, se han planteado acciones conjuntas entre la Policía de la provincia, Gendarmería Nacional, la Policía Federal y la Policía Municipal, interesándonos, a los fines del siguiente trabajo, la percepción de los actores involucrados en la policía barrial, intentando dilucidar, si existen algunos elementos que comiencen a dar cuenta del éxito, o no de dicha política y los puntos de encuentro con la política local.

Según se establece en el sitio web oficial de la Municipalidad de Villa María⁸, la seguridad es un eje central de la política de gobierno local, en donde se resalta la instalación de un Centro de Monitoreo y doscientas cámaras de seguridad en los principales lugares y sectores de la ciudad, el Centro de Emergencia “Villa María Responde”, y el trabajo mancomunado entre las fuerzas de seguridad, mencionadas con anterioridad, para lograr un abordaje integral de la política de la inseguridad.

Tal como lo establece el Secretario de Gobierno y Vinculación Comunitaria de la Municipalidad de Villa María, “entendiendo la seguridad como aquellos aspectos que dan bienestar a los vecinos de la ciudad, tanto en el espacio público, pero también como aquello que impacta en la vida privada” (...) para ello “se han fijado criterios de colaboración permanente con las fuerzas de seguridad”⁹.

Dentro las acciones llevadas a delante por el gobierno local, se destacan, por un lado, aquellas que se enmarcan en las competencias propias del municipio, como el “Operativo Blanco”, por ejemplo, actividad que primeramente la realizaba la policía, para quedar finalmente, en manos del municipio, en donde se actúa preventivamente con presencia policial municipal *in situ* en horarios de ingreso y egreso de instituciones educativas de la ciudad.

Por otro lado, sobresalen aquellas acciones encabezadas por el municipio, con una colaboración activa de los miembros de las fuerzas de seguridad, anteriormente señaladas. Una de ellas, son las Unidades Territoriales de Seguridad Ciudadana, dispositivos ubicados en los principales accesos de la ciudad, con cobertura de

⁸ Ver: Municipalidad de Villa María. Disponible en: <https://www.villamaria.gob.ar/ejes-gobierno>

⁹ Entrevista realizada al Secretario de Gobierno y Vínculos Comunitarios de la Municipalidad de Villa María, en septiembre de 2018, por la Lic. Romero Ramayo María de los Ángeles, en el marco de la investigación en curso.

veinticuatro horas, evidenciando el trabajo articulado entre los principales actores a cargo de la gestión de la seguridad local.

No obstante, nos interesa resaltar una de las acciones llevadas a adelante por el gobierno municipal, destacando la división de cuadrantes de la ciudad y el patrullaje preventivo por medio de dicho sistema. En palabras del Secretario de Gobierno:

“Se han determinado doce sectores, en la actualidad ya estamos funcionando en la lógica de cuadrantes con afectación en todos ellos en un horario nocturno de ocho horas en un convenio y en una articulación muy fuerte con policía de la provincia (...) cuatro móviles son afectados por el municipio, con su chofer respectivo y con ese chofer del municipio van dos policías de la provincia”

Cabe señalar que los patrullajes además de ser preventivos, actúan en calidad de disuadir cualquier actividad que afecte la normal convivencia de la ciudad. No siendo, necesariamente, un criterio para la división de la ciudad, la distribución geográfica-administrativa de los Muncierca¹⁰, sino, que se consideran

“características de homogeneidad geográficas y barreras físicas, entonces, hay cuadrantes que toman parte de un Muncierca, es más, pueden tomar parte un barrio, y otro cuadrante puede tomar parte de otro Muncierca o de otro barrio, sí, porque en el medio puede haber alguna barrera que imposibilite algún paso”.

Lo interesante de la gestión por cuadrantes a nivel local, radica en la esencia misma que plantea el Programa de Policía Barrial para sus efectivos, salvando las distancias, en que el primero realiza tareas preventivas-disuasivas por las competencias que le confiere la Constitución Nacional y Provincial, y el último difiere, pudiendo actuar de oficio ante cualquier hecho delictivo.

¹⁰ Los Muncierca es el nombre que reciben los espacios desconcentrados territorialmente por el municipio en la ciudad de Villa María. Actualmente funcionan ocho Munciercas que contemplan los barrios distantes del centro, a los fines de “acercar” el municipio a los vecinos, atendiendo demandas varias vinculadas a trámites administrativos, servicios básicos, propuestas socioculturales, salud, entre otras.

La Policía Barrial, en Villa María, se puso en funcionamiento a fines del año 2017, en un acto inaugural, en donde el Ministro de Gobierno provincial, señalaba al respecto:

“una policía amiga del vecino, una policía de proximidad, trabajando en conjunto con la municipalidad, nos va a permitir en esa tarea preventiva tener más o menos 20 mil habitantes en estos cuatro cuadrantes que van a tener el sistema de prevención de policía barrial”¹¹.

Por su parte, nuestro entrevistado N°1¹², señala que el proyecto de la Barrial en general, y los cuadrantes en particular, “*surgió para generar una nueva imagen a la policía, recuperar la confianza a través de la proximidad y el acercamiento*” (...) “*y las entrevistas para poder tener un registro de como de desarrolla el delito en distintos momentos, lugares y tiempo*”.

Para ello, la ciudad se encuentra dividida actualmente en cuatro cuadrantes activos: el primer cuadrante comprende el microcentro, con unas 48 manzanas de recorrido y unos 3.000 habitantes aproximadamente. El segundo cuadrante, comprende los barrios Florentino Ameghino y Lamadrid, con un total de 95 manzanas de recorrido y unos 11.500 habitantes aproximadamente. El tercer cuadrante, comprende el barrio Centro Sur, integrado por 16 manzanas y un aproximado de 3.000 habitantes, mientras que el cuarto cuadrante, se ubica en el barrio Las Acacias con 19 manzanas y unos 1.500 habitantes.

A partir de los siguientes datos proporcionados, comienzan a manifestarse las primeras limitantes respecto a la implementación del Programa. Por un lado, los principales problemas se derivan de la falta de personal policial y la intencionalidad latente de ampliar los cuadrantes en algún momento. Como señala el entrevistado N°2: “*en este momento no se cuenta con recurso, recurso humano. Obviamente que todo ciudadano quisiera tener su policía, su patrullero en la cuadra, pero bueno*” (...)

¹¹ Portal Digital de Noticias. Nota publicada el 4 de octubre de 2017. Disponible en: <https://www.villamariaya.com/cerca-de-la-gente-comenzo-a-funcionar-la-policia-barrial-en-cuatro-cuadrantes/>

¹² Las siguientes entrevistas fueron realizadas en el marco del Proyecto de investigación “Análisis de la Policía Barrial en la provincia de Córdoba”. A los fines investigativos se resguardará la identidad de los entrevistados, mandos medio-altos de la policía barrial, identificándolos con números.

De este modo, la carencia se hace sentir en el territorio, en donde los mismos ciudadanos manifiestan su disconformidad, pese a la aceptación de la política de proximidad: *“si está muy bueno pero a la noche no estas, no estas a la tarde”*, expresa el Entrevistado N°2. Los vecinos no sólo se acostumbran al patrullaje diario, sino que también comienzan a exigir la presencia de los efectivos en otras franjas horarias, que, dada la situación diagnóstico mencionada con anterioridad, resulta dificultoso poder cubrir dicha demanda.

Asimismo, la falta de personal, no solo se manifiesta en la imposibilidad de cubrir horarios extensos o ampliar el territorio de actuación, sino que, la Policía Barrial cubre múltiples funciones, no limitándose meramente a la puesta en marcha del Programa. Tal como señala el Entrevistado N°1, trazando una diferencia con la capital cordobesa: *“en el interior lo que tiene de diferente de Córdoba, es que el personal barrial no está dedicado solo exclusivamente a la tarea barrial” (...)* *“En Córdoba si estás en su cuadrante, conoces de memoria todo el sector. Acá no, el policía, en cualquier dependencia que haga falta tiene que ir”*.

Respecto al dispositivo de las entrevistas, como el principal instrumento para la recolección de datos que permitan construir un mapa que georreferencie los hechos delictivos, reconociendo su gravedad y las posibles líneas de acción, se asume que la proximidad ha permitido completar las mismas, dado el acercamiento con los vecinos: *“ha habido grandes resultados, buenos resultados gracias a la colaboración de la sociedad, en aportes de información que ha permitido esclarecimiento de ciertos hechos delictivos”* (Entrevistado N° 2).

Sin embargo, otras limitantes subyacen, vinculadas a equipamiento técnico para el desarrollo de las tareas: *“tenemos las entrevistas hechas, pero no tenemos ese soporte técnico que nos falta, por ejemplo, el celular J7, la notebook” (...)* (Entrevistado N°1)

Por otro lado, si bien en el Programa de la Policía Barrial (2016) se establece que la misma “no es una división dentro de la Estructura institucional de la Policía sino una política, filosofía y estrategia de trabajo policial a extenderse progresivamente a las áreas operativo-preventivas de la institución policial” (p.22), las tensiones producto de la convivencia de dos paradigmas de seguridad no tardan

en visibilizarse entre las nuevas capas de policías barriales y el personal más antiguo: *“estaría bueno para agregar por ahí, que esta capacitación la tuviera todo el personal policial, porque se la está dando solamente al personal que egresa nuevo y el personal antiguo por ahí no lo entiende, o la ve como otra forma que no va a funcionar”* (Entrevistado N°1). En este sentido, resulta válido señalar el distanciamiento teórico del programa y lo fáctico en el territorio, considerando que autores como Ruiz Vázquez (2005), expresan que parte del éxito del Programa, entre otros factores, obedecen a la apropiación de la doctrina de proximidad y la coproducción de las políticas de seguridad con toda la ciudadanía por parte de toda la institución policial.

Ergo, en el análisis preliminar que realiza Bernardo Gómez del Campo (2018), cuando lo convocan a diseñar la política de seguridad cordobesa, reconoce que uno de los potenciales factores de éxito fue desde el principio, que los referentes en la materia estaban convencidos de su implementación y sus posibilidades de impacto favorable, no solo en la fuerza policial, sino también en la ciudadanía. En palabras del asesor: *“cuando tu interiorizas algo y lo haces tuyo, lo defiendes porque crees en él”*. Ello puede percibirse en los mandos intermedios de la Barrial: *“la sociedad se muestra muy contenta, muy conforme, y desde el punto de vista profesional nosotros también obviamente, siempre tratamos de dar sentido de pertenencia”* (...) (Entrevistado N°2).

Un tema candente, que se propone desde el Programa es la idea de la descentralización, principalmente considerando la impronta verticalista que ha caracterizado históricamente a la institución policial. Se plantea una descentralización que se exprese en la toma de decisiones de los distintos niveles de responsabilidades. Así, se reconoce cierto grado de autonomía a la hora del abordaje territorial: *“Nosotros también diagnosticamos en base a la problemática que pueda llegar a pasar en un barrio”* (Entrevistado N°2).

No obstante, en cuanto a la relación interministerial entre agencias y la fluidez de las acciones, se presentan como un condicionante a la hora de agilizar áreas funcionales como el caso de la logística, en donde urge la descentralización para actuar eficientemente, con posibilidades de que sea canalizado por el municipio,

como un reflejo de un trabajo conjunto (Entrevistado N°2), situación que dista de lo que pasa realmente.

Cuando se indaga respecto a las posibilidades de emitir alguna valoración cualitativa respecto de si la presencia de la Barrial en este corto tiempo, ha logrado de algún modo reducir la incidencia delictiva, es muy difícil emitir un juicio, según alude uno de los entrevistados: *“aún no tenemos un sistema para mostrarlo, no le vamos a decir si aumentó o bajo si no se tiene una base de datos”* (Entrevistado N°1).

Así también, como señala Bernardo Gómez del Campo (2018):

“Aún nos falta la unidad de medida, la estamos construyendo, entonces no tenemos una unidad de incidencia sobre eficiencia, lo que si tenemos es una unidad de medida de percepción subjetiva de seguridad y podemos decir que hoy, donde tú te pares y existe la Barrial y hagas una entrevista ciudadana o hagas un sondeo, vas a obtener mucha información a favor de la Barrial (...) Nuestra primera unidad de medida si es sobre percepción, vamos muy bien, pero eso no significa que se resuelva el problema (...)

En tal sentido, hasta no establecer una unidad de medida que pueda brindar datos certeros sobre el éxito de la Barrial, es posible tomar, sin que se presente como un dato menor, ciertas percepciones de los actores. En tal caso, la confianza dada por el acercamiento de la policía y los vecinos, refleja sus frutos en otros aspectos, como el aumento de las denuncias:

“ha pasado, por ejemplo, en algunos cuadrantes de Córdoba, de que al momento de hacer un registro de los datos se ve que hay una gran cantidad de hechos delictuales. Pero eso no quiere decir que haya habido más hechos delictuales en ese barrio durante ese mes determinado, sino que la gente se ha animado a realizar la denuncia, que muchas veces eso no pasaba, porque faltaba esa confianza (...)” (Entrevistada N°3)

La proximidad da sus frutos, y el acercamiento con los vecinos que forman parte del cuadrante, vuelven a reconstruir la confianza de la ciudadanía hacia la

institución policial, principalmente con aquellos encargados de realizar las patrullas a pie diariamente. En palabras de nuestro entrevistado N°2:

“esa confianza lleva su tiempo, lleva un proceso, no es fácil. Si bien acá en Villa María vamos a tratar de no estigmatizar, ni etiquetar, sabemos que hay barrios como en toda ciudad grande que son más problemáticos que otros, pero de a poco se ha logrado ganar en el territorio, en el buen sentido de la palabra, de la buena confianza (...)”

Resulta interesante una lectura entre líneas, sobre lo dicho anteriormente, principalmente cuando subyacen vestigios de la formación tradicional de la policía, en donde se los prepara para identificar posibles sospechosos delictuales, caracterizados por ciertos atributos físicos, entre otros, que conduce a una estereotipación del sujeto-delincuente, y la intencionalidad de “no estigmatizar, no etiquetar”, como una cuestión de cada policía. Como expresa Bernardo Gómez de Campo (2018), “la proximidad debe ser institucional, no personal”. Tal vez, se haya comenzado por un convencimiento personal de cada Policía Barrial que egresa de la institución y el desafío sea sostener esa convicción, en una institución verticalista con una fuerte cultura institucional tradicional, en donde los más antiguos, descreen de dicha política y tensionan en el accionar cotidiano.

Respecto a la participación ciudadana, otro pilar de la Policía Barrial, aludiendo a la constitución de Consejos Departamentales, Municipales y Barriales de Prevención y Convivencia, aún no se encuentran en funcionamiento, porque no se deja en claro quién debe conducir dichos espacios, propiciando la convocatoria de los actores institucionales barriales. Según menciona nuestro entrevistado N°2: *“yo creo que esa ley tendría que poner un ente o un responsable, un coordinador a nivel municipio que lleve adelante esta acción (...) como una responsabilidad que puedan tener los referentes vecinales a través de un equipo de trabajo” (...).*

Ante ello, podría pensarse la finalidad del funcionamiento de un Consejo Barrial o Municipal. Es decir, ¿la ciudadanía estaría preparada para diseñar planes de acción ante hechos delictivos, o bien acciones preventivas colaborativamente con la policía, sin que estos encuentros se diluyan ante las críticas y quejas

recurrentes sin sentido alguno? O en tal caso, ¿la policía cuenta con las herramientas para proponer ejes de acción, delegando injerencia a la ciudadanía para preposición de acciones?

Muchas son las preguntas que surgen de pensar dichas instancias, sin embargo, no se desestima en lo absoluto la potencialidad de los actores territoriales. Los mismos cuentan con un capital, que han construido por el hecho de estar en el barrio permanente, conociendo no sólo a los vecinos, sino también sus demandas y problemáticas. Por ello, no sorprende que los policías barriales pongan en valor a dichos actores, a la hora de establecer el primer acercamiento: *“nos ayudan mucho los referentes, por eso primero acudimos a los referentes barriales. Tantos las escuelas, los dispensarios, puntos clave, presidente de barrio, son personas que están metidas en el barrio y conocen, nos pueden ayudar (...)* (Entrevistado N°4)

Considerando lo mencionado en este apartado, se vislumbra, por un lado, algunos indicios de que la proximidad está dando algunos resultados, principalmente, relacionados a la reconstrucción de la legitimidad de la institución policial, no sólo con el acercamiento hacia el ciudadano que posibilita reunir información para identificar y actuar ante hechos delictivos, sino también con el incremento de las denuncias. Claramente, a la par de una valoración positiva se hacen sentir limitantes propias de la envergadura de la política en cuestión, considerando que plantea un paradigma de seguridad que promueve cambios radicales en muchos aspectos, tales como la formación profesional que impacta inmediatamente en el accionar cotidiano, además de las carencias presupuestarias, traducidas en falta de recursos humanos y equipamiento técnico.

Por otro lado, se abre una nueva línea de investigación, al evidenciarse una demanda latente de la institución policial hacia el municipio, para que coordine y fomente acciones colaborativas que permitan el desarrollo fluido de las políticas, poniendo en primera plana, las capacidades municipales de coordinación de políticas, y la toma de consciencia del impacto que implica la localización territorial en el municipio de las políticas de seguridad, específicamente el de la Policía Barrial.

Reflexiones finales

El Programa de la Policía Barrial es una política de seguridad provincial, que se desarrolla como primera experiencia piloto en el interior de Córdoba, en la ciudad de Villa María. Si bien, es muy apresurado pretender una evaluación de la política en cuestión, debido a su corto tiempo de implementación y las unidades de medida no establecidas en cuanto a criterios de impacto social, algunas percepciones subjetivas, analizando los relatos de sus principales actores, dan cuenta de algunos resultados auspiciosos.

El Programa de Policía Barrial señala retos en su implementación que no son menores a la hora de entender su finalidad. Por un lado, aparece la idea de abordar el delito de manera eficaz, planificando acciones estratégicas que brinden respuestas a la ciudadanía, invitándola a ser partícipe y coproductora de las mismas. Allí, se vislumbran limitantes referidas a la carencia presupuestaria reflejada en la cantidad de recursos humanos y equipamiento técnico, que imposibilitan el abordaje del delito, no sólo plasmado en el relevamiento de información clave del territorio que brindan los vecinos, sino también con dificultades logísticas de toma de decisiones y actuación, que entorpecen el trabajo policial.

Por otro lado, como reto, se postula “la dignificación del trabajo policial y su reposicionamiento dentro de la comunidad”, volviendo a reconstruir los lazos sociales entre Estado y sociedad, de la mano de una institución que ha perdido su prestigio. En tal caso, dicho reposicionamiento se evidencia en el trato con los vecinos, en el relevamiento de información, en el aumento de denuncias, ergo, la ciudadanía exige más personal en su zona de cobertura y la extensión del abordaje territorial, que, dada la falta de personal, resulta dificultoso.

Ambos retos demandarán aprobación social en el mediano y largo plazo, por su pronta trayectoria, su despliegue parcial y la limitante de recursos. No obstante, el reposicionamiento de la fuerza policial, mostrando una imagen amigable, se deja entrever en el acercamiento que tienen con los distintos referentes barriales e institucionales de la ciudad, además de los vecinos que forman parte de los cuadrantes.

Ante dichas percepciones favorables, no hay que confundir las mismas con una valoración exitosa de la política, considerando aún, que ni los encargados de llevar a delante el Programa, pueden emitir dicha enunciación. Lo que, si es cierto, es que la gente siente a la policía más cerca, percibe un policía distinto en el que puede confiar, y en tal caso, estas cuestiones vuelven a posicionar a la fuerza de seguridad dentro de la sociedad, otorgándoles el grado de legitimidad que necesitan para justificar su accionar.

En lo que respecta al fomento de la participación ciudadana, el municipio cuenta con potenciales respecto al trabajo territorial, uno de ellos es su desconcentración administrativa en donde se nuclean los Municercas. Dichos espacios, que funcionan como articuladores con las instituciones barriales reconocidas e institucionalizadas, inclusive planificando acciones conjuntas de trabajo, podrían pensarse como el punto de partida para poner en funcionamiento los Consejos Municipales y /o Barriales, que bregan por la participación ciudadana y la gestión en conjunto de las políticas de seguridad.

En tal sentido, es válido no confundir mayor descentralización con la puesta en conocimiento de las características del territorio y las principales demandas sociales del mismo, en tanto factor crucial que determine las posibilidades de incentivar la participación ciudadana y el involucramiento en sus problemáticas.

Por otro lado, aparecen cuestiones a considerar para pensar en las intencionalidades más intrínsecas de dicha política. Una de ellas, son sus características, postulándose como preventista y reconociendo en su Programa, como uno de los factores primordiales para pensar la criminalidad, la desigualdad social en términos de acceso a recursos indispensables para gozar de una vida digna. Es decir, los sujetos proclives a la delincuencia son aquellos que no tienen garantizados ciertos derechos, y es a ellos, a quien se dirige dichas políticas, en términos de perpetuar la criminalización de la pobreza de los sectores populares que habitan en zonas periféricas urbanas, pese a los intentos personales de “no etiquetar”, de “no estigmatizar”.

Finalmente, no hay que perder de vista, el Programa y su anclaje territorial, en donde urge, no solo dimensionar la importancia del despliegue de una política

de tal envergadura en el plano local, sino también la necesidad inmediata de tomar cartas en el asunto, a la hora de coordinar acciones conjuntas y planificadas con la institución policial, no solo para abordar la política de seguridad pensando en su éxito, sino para darle realmente el enfoque integral, desde las múltiples aristas que se pueden concebir las situaciones de violencia y el incremento de hechos delictivos.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. (2006) *Gobernanza y Gestión Pública*. FCE. México. Capítulo III.
- Frühling, H. (2003) *Policía Comunitaria y Reforma Policial en AL ¿Cuál es el impacto?* Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Universidad de Chile.
- Guerrero, O. (2004) *La Nueva Gerencia Pública Neoliberalismo en la administración Pública*. Fontamara, México.
- Legislatura de la Provincia de Córdoba (2017) *Ley N°10.437 Modificación de ley 9235 - Sistema Provincial de Seguridad Pública y Ciudadana*.
- Ministerio de Gobierno de la Provincia de Córdoba (2016) *Programa de Policía Barrial para la Gestión de la Seguridad Ciudadana por Cuadrantes*.
- Monjardet, D. (2010) *Lo que hace la policía: sociología de la fuerza pública*. 1° ed. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Montbrun, A. (2002) *Policía y seguridad pública: modelos en marcha*. Publicado en *LA LEY- Gran Cuyo*, Año VI, N°1
- Pérez, F. (2019) *La Policía Barrial: el caso de la ciudad de Villa María Córdoba Argentina*. Ponencia presentada en el 1° Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Villa María. [Material inédito].
- Plaza Schaefer, V., Semle, P. (2010) *Seguridad y Política Criminal desde la perspectiva de los DDHH*. Editorial UNC.
- Ruiz Vásquez, J. (2005) *La seguridad ciudadana y las dinámicas locales*. En *Papel Político*, N°18. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá Colombia.

- Saín, S. (2015) El leviatán azul: policía y política en la Argentina. 2° ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores
- Schleider, T., Carrasco, M. E., (eds.) (2016) Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana / Martín Appiolaza [et al.]. - 1a ed. . - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: ILSED.

Otras fuentes

- Entrevistas a miembros de la Policía Barrial de la ciudad de Villa María (2018).
- Entrevista al Secretario de Gobierno y Vínculos Comunitarios de la Municipalidad de Villa María (2018).
- Entrevista al Asesor internacional en materia de seguridad del gobierno de la provincia de Córdoba, Bernardo Gómez del Campo (2018).