



12° CONGRESO ARGENTINO DE ANTROPOLOGÍA SOCIAL

La Plata, junio y septiembre de 2021

GT04: La seguridad en la agenda antropológica

Participación ciudadana en la ciudad de Córdoba Reflexiones en torno al estudio antropológico de las políticas públicas

Vittorelli, Sofía Ma. Doctoranda en Ciencias Antropológicas, FFyH, UNC. Becaria doctoral IDACOR-CONICET-Universidad Nacional de Córdoba.

sofia.vittorelli@gmail.com

Resumen

Esta ponencia se inscribe en una investigación etnográfica que tiene por objeto la participación ciudadana en seguridad en la provincia de Córdoba. El escenario está compuesto por la figura de los Consejos Barriales -espacios institucionalizados de gestión y administración vecinal de la seguridad- y por la trama de relaciones sociales y políticas que lo conforman. La intención de este trabajo es profundizar sobre la construcción del *modelo de participación ciudadana* desde el análisis de los marcos normativos implicados como el conjunto de políticas públicas que consagran modos locales de abordar la problemática de la (in)seguridad, y por ende la realidad social. Tales procesos están asimismo inmersos en otro orden de discusiones nacionales y regionales, ligadas al paradigma de la *seguridad ciudadana*. A través de ello, se espera analizar la configuración que adopta el gobierno local en la producción de estas políticas públicas y programas de seguridad, el rol que ocupan los *expertos* en tanto *asesores* en la elaboración de éstos y las tensiones que emergen entre estos “modelos constitucionales” y formas de participación locales dentro de una escena vecinal. Por otro lado, este trabajo reflexiona sobre dos cuestiones metodológicas, en primer lugar: ¿cómo introducir en el análisis etnográfico una escala regional y nacional? Y, en segundo lugar, una

perspectiva comparativa que nos permita establecer correlaciones o corrimientos entre programas, políticas nacionales y locales.

Estos interrogantes se desprenden de una investigación doctoral en curso que indaga sobre los denominados Consejos y su rol dentro de la política de seguridad provincial, así como las relaciones de consenso y resistencia que los vecinos/as establecen con los funcionarios construyendo nuevas formas de participación, definiciones y jerarquizaciones vinculadas con sus propias trayectorias.

Palabras claves: *Córdoba; Internacionalización; Participación ciudadana; Seguridad ciudadana;*

Introducción

El presente trabajo se plantea analizar desde un conjunto de normativas y escenas etnográficas la construcción del *modelo de participación ciudadana*¹. Por un lado, examinaré el proceso de conformación del *Programa Integral de Seguridad Ciudadana: Córdoba se encuentra* (2016) dentro de la agenda gubernamental cordobesa. Por otro lado, analizaré el proceso de discusión legislativa en torno a la nueva *Ley de Seguridad Pública y Ciudadana* (2017). A través de ello, pretendo indagar sobre el sentido(s) antropológico de las políticas públicas y las implicancias de éstas en determinadas prácticas políticas ligadas a la definición y control estatal del delito, desde actores sociales concretos. Por último, reflexionar cómo ciertos sentidos de (in)seguridad producen ciertos discursos y practicas comunes sobre la *criminalidad*, la *prevención* y el *delito*. Estos interrogantes forman parte de una pesquisa doctoral en curso, y de un trabajo de campo que desarrollo desde el año 2014. Dicha investigación se propone indagar en torno a la figura de los Consejos Barriales -espacios de participación ciudadana-, los modos de participar y gestionar reclamos de los/as vecinos/as que participan y las políticas de seguridad en la Córdoba contemporánea.

1 De ahora en adelante, emplearé cursiva para señalar categorías nativas. Asimismo, su uso o no da cuenta de un trabajo propio del investigador en transformar tales categorías nativas en categorías analíticas. Sobre este recurso ver Bermúdez (2018). El uso de comillas procura resaltar términos y citas teóricas

Los documentos aquí trabajados son analizados en tanto prácticas estatales y procesos por medio de los cuales se construye y define la agenda gubernamental de seguridad, aunque bien sabemos que existen -además- otras y múltiples instancias de la vida social donde esta agenda es tensionada, discutida y repensada. Una de esas instancias son las asambleas del Consejo Barrial de zona sur. Allí, los vecinos y vecinas que participan redefinen las definiciones que reviste el “problema de la seguridad” a la luz de sus propias problemáticas y necesidades barriales relacionadas con la falta o fallas en los servicios públicos, la infraestructura, y secundariamente con la presencia policial y el patrullaje (Vittorelli, 2018.a). Estas definiciones se transforman en argumentos que los/as vecinos/as movilizan para explicar su *estar allí* que, si bien refieren a un rasgo omnipresente de la (in)seguridad (Kessler, 2011), se tensionan y articulan con memorias y emociones concretas.

Con la inauguración gubernamental del nuevo Plan Integral, producto y respuesta a dos acontecimientos policiales se inició un periodo de consolidación de los espacios de participación vecinal, ahora denominados Consejos Barriales. Estos últimos, a diferencia de espacios previos, se conformaron a partir de la combinación de una estrategia gubernamental, que buscó entre otras cosas reconciliar el vínculo policía-ciudadanía, ocupar territorialmente zonas de la ciudad consideradas en *peligro*; así como hacer confluir múltiples intereses vecinales y trayectorias barriales disímiles, aunque la gran mayoría movilizadas por *hacer algo por el barrio* y buscando ser *reconocidos* por el estado.

La propuesta de trabajar con documentos escritos, normativas y/o archivos estatales, ha sido un movimiento teórico recientemente discutido dentro de la disciplina antropológica.² Esta corriente, entre otras cosas, llama la atención sobre la escasa o nula reflexividad en torno al trabajo con documentos y su incorporación dentro del análisis antropológico, como consecuencia de la desvalorización epistemológica hacia estos objetos y la demarcación de límites disciplinarios.

2 No obstante, Evan Evans-Pritchard (1987) ya había alertado sobre los usos acríticos de las fuentes documentales, una crítica con poca repercusión para la época. En estos últimos años, diversos antropólogos y antropólogas han planteado la necesidad de ir más allá de la dimensión instrumental de los documentos, analizando a estos como productores de conocimientos, relaciones y efectos de poder (Stoler, 2010; Cunha, 2004; Shore, 2010; Gupta, 2012; Lowenkron y Ferreira, 2014; entre otros).

Asimismo, las diferencias y el contraste establecido con otras herramientas de conocimiento más “autoevidentes” como la observación participante y la entrevista, fueron durante mucho tiempo, argumentos a través de los cuales se fijaron ciertos límites. Esta ponencia se suma a estos esfuerzos al examinar en tanto “artefactos” (Latour en Lowenkron y Ferreira, 2014) un conjunto de política(s) pública(s) en materia de seguridad provincial reconociendo que la formulación de dichas políticas es una actividad sociocultural reglamentada, inmersa en procesos sociales cotidianos, en protocolos lingüísticos y en determinadas prácticas culturales (Shore, 2010: 24). En este sentido me pregunto: ¿cómo dar cuenta del proceso de formulación de una política pública si, la mayoría de las veces, a lo que uno tiene acceso es al resultado final, es decir, al documento escrito? “¿deberíamos poner atención a los textos y narrativas que constituyen estos formuladores de políticas públicas, el lenguaje y los discursos que dan forma y legitiman sus actividades, y las maneras estratégicas por medio de las cuales los individuos responden, manipulan o refutan ese lenguaje?” (ibid. 25,26) ¿Cómo es construido ese modelo normativamente? ¿Cuáles son las instancias e implicancias que se ven involucradas en este proceso de formación estatal?

En efecto, Shore (2014) señala que, para desarrollar un trabajo de investigación desde el ámbito de la antropología social sobre estas cuestiones, debería iniciar con una reflexión crítica acerca de las definiciones, sentidos y usos que giran en torno al término “políticas públicas”, así como las implicancias que estas definiciones tienen para la investigación en concreto. Implica, entonces, eliminar el supuesto de que esas políticas sean públicas. Por su parte, la distinción analítica efectuada por Sousa Lima y Castro (2008) entre “politics” -como la actividad, arte de gobierno de formular y generar expectativas sobre entidades territoriales soberanas, jurídicamente definidas- y “policy” -ideas, programas de metas que involucran valores y prácticas, aquello que refiere a la administración- es esclarecedora en dos direcciones. En primer lugar, porque nos permite distanciarnos de ciertos esquemas de entendimiento sobre las actuaciones gubernamentales desde un modelo objetivo, racional e instrumentalista, en palabras de los autores de “public administration” (p. 357). Y, en segundo lugar, posibilita poner en discusión aquellas miradas que

tienden a conceptualizar a los procesos de formulación de políticas como procesos lineales que vienen de arriba hacia abajo, que comienzan con la formulación y terminan en la implementación o evaluación.

En esta línea de corrimientos, la propuesta será entonces desarticular tales concepciones a la luz de situar los marcos normativos en una complejidad de escenas cotidianas y rutinarias desde una perspectiva que explore y establezca un dialogo comparativo. Los dos escenarios con los que trabajaré en esta oportunidad, buscan colocar la pregunta por las condiciones, efectos y posibilidades generativas de la acción y de las relaciones políticas (Fernández Álvarez, Gaztañaga y Quirós, 2017), así como observar en la acumulación de determinados capitales y “acuerdos prácticos” (ibid.) la consolidación de ciertos saberes, *especialistas* y agentes quiénes de manera casi anónima actúan, producen y redefinen los programas securitarios. En lo que sigue, la ponencia se estructura en dos escenas etnográficas. Primeramente, recuperaré unas jornadas organizadas por el gobierno provincial para la inauguración del programa securitario *Córdoba se encuentra*. En ellas, varios *especialistas* de la *prevención* -de origen internacional- presentaron programas y prácticas gubernamentales *exitosas* en seguridad. En segundo lugar, trabajaré con la versión taquigráfica y las discusiones legislativas que se suscitaron en torno a la sanción de la *Ley de Seguridad Pública y Ciudadana* en abril del 2017, a partir de descripciones no normativas (Tamagnini, 2015).

Córdoba se encuentra: apertura institucional y saberes *especialistas*

El *Plan Integral de Seguridad Ciudadana y Prevención del delito: Córdoba se encuentra*³ fue presentado en mayo de 2016, en el marco de una jornada desarrollada en el auditorio principal de la Universidad Provincial. Si bien se trató de una actividad abierta al público en general, llegué a ella a través de Rubén⁴. Procuré sentarme a su lado, me presentó a los vecinos que lo acompañaban -solo conocía a dos de ellos de las asambleas de la Junta vecinal que coordinaba- esta vez eran

3 De aquí en adelante me referiré a este programa como Plan Integral.

4 Rubén se transformó en mi principal interlocutor de campo. Cuando lo conocí se desempeñaba como coordinador de la Junta de Participación Ciudadana de un barrio tradicional de la ciudad de Córdoba. Se identificaba como un vecino preocupado por el barrio, que un día había decidido involucrarse porque los hechos de inseguridad eran *alarmantes*.

todos varones y pertenecían a barrios que yo no conocía. Mis credenciales profesionales -estudiante universitaria- fueron citadas por Rubén, al mismo tiempo que me presentaba a los vecinos como *vecinalistas*, como los *verdaderos vecinos preocupados por el barrio*. La jornada comenzó con las palabras de bienvenida del gobernador Schiaretti, desde el atril central y hacia una audiencia conformada principalmente por cadetes de la Escuela de Suboficiales de Policía “General Manuel Belgrano”, el gobernador definió a la inseguridad como una problemática *hija de la exclusión social*. Para combatirla, agregó, *hace falta una mirada integral que no sólo atienda al combate contra el delito sino también una serie de acciones en retroceso de la exclusión, una sociedad comprometida y encaminada por el Estado*. La intención de modificar el programa de seguridad fue prometida en campaña, y se articuló al movimiento nacional liderado por el expresidente Mauricio Macri cuyo enunciado principal se expandió en torno al “problema del narcotráfico” y a la desfederalización de esta problemática. Seguidas las palabras del gobernador, en representación del Ministerio de Seguridad de Nación el Licenciado Bursaco refirió a la problemática nacional.

Entre los puntos que repasaron, coincidieron que las inversiones gubernamentales debían orientarse hacia la *prevención* como paradigma y estrategia de acción por las instituciones encargadas de gestionar la seguridad (policías locales, Gendarmería, instituciones federales), pero, sobre todo, debía transformar el escenario social y los espacios de participación ciudadana⁵. El gobernador presentó como pilares fundamentales de *prevención* la figura de los Consejos Barriales y la nueva Policía Barrial. A diferencia de las experiencias previas de participación en seguridad relacionadas con movimientos de *autoconvocados*, los consejos serían constituidos por varios barrios cercanos entre sí y con semejanzas de acuerdo a la homogeneidad de sus habitantes y sus problemáticas (vulnerabilidad social y

⁵ En la provincia, el discurso de la participación ciudadana en materia de seguridad no es nuevo, en diferentes momentos históricos los gobernadores han recurrido a él con similares objetivos políticos. Durante los años 2013-2014 este discurso creció de manera exponencial a raíz de un conjunto de acontecimientos sociales y políticos que tuvieron como protagonista a la policía provincial. El denominado *narcoestándalo* y el acuartelamiento policial repercutieron directamente en la arena política local, y en los modos de pensar y practicar la seguridad. Como consecuencia de estos hechos, el -entonces- Gobernador De la Sota junto a su sucesor Schiaretti, ejecutan este programa y envían al parlamento provincial un proyecto de ley, con el objetivo de modificar la Ley de Seguridad Pública (2005).

delictual, porcentaje de trabajo formal-informal). Tales clasificaciones y divisiones territoriales fueron producto de la aplicación de un Sistema de Cuadrantes -conocido por la policía- ejecutado por el Observatorio de Estudios para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, dependiente del Ministerio de Gobierno provincial⁶. El mandatario entendía que el panorama local delictivo se configuraba en torno a pequeñas y medianas asociaciones ilícitas, y que en este contexto la participación de los vecinos se volvía indispensable para reconstruir el *mapa del delito*⁷. Por último, a la par de los consejeros trabajaría la Policía Barrial dentro de los límites de los *cuadrantes*, en conjunto con el CAP -Comando de Acción Preventiva- y la jurisdiccional policial asignada a esos territorios.⁸ Destacó, finalmente, que la formación de este cuerpo acontecería por fuera de los esquemas *tradicionales y conservadores* de formación policial, y serían capacitados para *estar más cerca de los vecinos*, aspirando a fortalecer la proximidad como vínculo entre uniformados y vecinos (Frederic, 2018).

Luego, el escenario fue ocupado por invitados internacionales: licenciados y doctores en seguridad provenientes de dos países del continente (Canadá y México) y representantes del Banco Mundial y los Estados Unidos. Las disertaciones de estos tres *especialistas* estuvieron orientadas a la *prevención en seguridad* para ello, expusieron un conjunto de *buenas prácticas* y pasos a seguir por los gobiernos locales. Las definiciones y propuestas que compartieron se vuelven elementos interesantes para rastrear las discusiones y agendas de seguridad regionales/locales. Primero, porque los *expertos* locales -asesores del Plan Integral- comparten parte de sus trayectorias con estos *especialistas* (han compartido viajes, congresos, cursos, entre otras actividades); y segundo, es a través de estas relaciones que se fue configurando la definición de *seguridad ciudadana* y el rol de

6 El análisis de dicho mapa según el gobierno provincial arroja los siguientes datos: de 119 cuadrantes 40 están en rojo, es decir el 20% del mapa corresponde a una zona crítica, lo que equivale a 200 barrios que se encuentran en un mayor nivel de vulnerabilidad. Además, 25 barrios que fueron señalados con color rojo coinciden con zonas puntuales que el último jefe de la FPA (Fuerza Policial Antinarco tráfico) habría señalado como zonas “calientes” de ventas de droga y narcomenudeo.

7 En otra oportunidad analicé las particularidades que adquirió este proyecto en el marco de las celebraciones de *firmas de acto-acuerdo*. Ver Vittorelli (2018.b)

8 La inauguración de esta dependencia policial aconteció meses después de las jornadas en agosto de 2016.

los vecinos. En esta oportunidad, fueron los *expertos*⁹ quienes coordinaron las presentaciones de los *especialistas*. La *prevención* como concepto y práctica fue el hilo conductor de todas las experiencias presentadas por estos últimos, asimismo se referían a cada experiencia como *exitosas* y *eficientes* en la administración de delitos (prácticas) y delincuentes (sujetos).

Mediante el uso de gráficos e imágenes, el Dr. Irvin Waller de Canadá -el invitado estrella para los *expertos*, referente y consultor externo del Plan Integral- presentó extractos de su último libro “Control Inteligente del delito”, un libro que examina al crimen y a la violencia como situaciones posibles de ser controladas por los gobiernos modernos. La serie de experiencias que compartió hicieron foco sobre determinados sectores sociales que en sus términos estaban desprotegidos. Así, *jóvenes, niños y mujeres* fueron clasificados como población en peligro y en situación de vulnerabilidad, frente a la cual el *Estado padre* debía intervenir produciendo derechos y garantizando respuestas. Destacó un programa de prevención de la violencia a temprana edad destinado a los padres de los niños (caso chileno), un programa de mentores destinados a jóvenes (caso colombiano) y un programa canadiense de comisarías mujeres, pensado en un contexto de violencia de género. En este contexto, la prevención parecía delinarse como una habilidad social y cognitiva, en este sentido me pregunto: ¿Qué es lo que se previene o promueve? ¿es prevención al delito o a las conductas delictivas? ¿en qué situaciones es necesario intervenir o prevenir y en cuáles no? ¿Cuáles son los agentes u organizaciones *certificadas* para intervenir en materia de *seguridad ciudadana*? ¿hasta qué punto estas herramientas preventivas no actúan gestando estereotipos delictivos?

Movilizado por los alarmantes índices de violencia observados en el contexto americano, pero en particular el Latinoamericano, Waller señaló que en términos generales las problemáticas sociales del siglo XXI no pueden ser resueltas con

9 El Plan Integral fue producto del trabajo de dos equipos interdisciplinarios contratados por el gobierno a finales del 2015. Por un lado, un grupo técnico de arquitectos provinciales coordinados por el arquitecto colombiano Restrepo; y por otro, un área social bajo las directrices de un abogado penalista cordobés con una amplia trayectoria en materia de prevención y participación en centros internacionales. La construcción del programa se realizó en base a un conjunto de experiencias previas sobre el tratamiento de la (in)seguridad, como en sus trayectorias individuales.

métodos reactivos (extremadamente costosos) del siglo XX, ni con una policía represiva ni con políticas de encarcelamiento masivo. En este sentido, propuso que las políticas actuales debían ser transformadas a la luz de mecanismos preventivos, más rentables y efectivos, que *actúen de antemano controlando la delincuencia*. En sus términos, *mejor drenar el pantano que luchar contra los cocodrilos*, un control inteligente del delito se traduce -según su exposición- en el seguimiento y vigilancia de ciertos *factores* que están en *riesgo*. Tales factores -consensuados a la vez por otras organizaciones internacionales como UNICEF, Banco Mundial y FMI- se relacionaban con situaciones y rasgos individuales. El carácter objetivo, con el que este *especialista* los presentó, se combinó con una lectura biologicista y anómica del delito. Es decir, con las principales tendencias criminológicas de Estados Unidos (Kessler, 2011). Así, Waller y el resto de los *especialistas*, coincidieron en este punto al postular como principal causa delictual el consumo de drogas y alcohol, seguido por situaciones de abuso y maltrato infantil, divorcio, corrupción de los gobiernos e impunidad judicial.

Es entonces que la *prevención* se delinea como una herramienta situacional pero también procesual de las conductas y ciertos comportamientos inmorales, no sólo hacia estos grupos sociales que se consideran en *riesgo*, también para integrar a la *víctima*. La categoría *víctima*, en estas presentaciones como en el discurso gubernamental, adquiere varias acepciones y reviste figuras ambiguas. Por un lado, refiere a un conjunto de la población que, como resultado de una desigual distribución de los recursos queda relegado de la esfera gubernamental. En este lugar, son ubicados los *jóvenes vulnerables* que recurren al uso de la violencia como modo de revertir esa ausencia estatal, o al sistema-mercado “ilegal” para obtener recursos económicos; algunos funcionarios los denominan *víctimas del sistema*. Por otro lado, la categoría se vincula a un grupo poblacional que sufre o padece las consecuencias de las acciones de los anteriores, estas son presentadas como *víctimas de la delincuencia*. Sin embargo, la brecha que se abre entre ambas definiciones pareciera delimitar el campo de acciones estatales y gestar políticas públicas en sentidos diferentes.

Estas jornadas y las que se organizaron subsiguientemente, trazaron el devenir de la agenda securitaria, me mencionó Claudio durante la entrevista. Su trayectoria como abogado penalista y miembro del Centro Internacional para la prevención de la criminalidad (Canadá) forjaron un modo de pensar teóricamente la (in)seguridad y la violencia¹⁰. Claudio era conocido por el plan de participación ciudadana que había confeccionado exitosamente durante los años 2009 y 2010 para la ciudad de Cipolletti (Rio Negro). A Córdoba llegó a fines del 2015 para diseñar y desarrollar un nuevo plan de seguridad centrado en la prevención a través de la participación ciudadana. En sus términos, la propuesta cordobesa se inscribe en un movimiento de *pacificación* de la violencia (urbana principalmente) desde un enfoque *social* que no sólo comprende las complejidades sociales, además posibilita *romper el círculo de la violencia que se manifiesta en la deserción escolar, el consumo de drogas y en la falta de sentido de vida en los jóvenes*.

Maquillaje humo: debates en el recinto parlamentario

La materialización de este programa en un cuerpo normativo bajo la letra de ley, fue presentado en la Cámara de Legisladores en febrero de 2017 bajo la caratula *proyecto de ley*. Este proyecto pretendía modificar y actualizar la *Ley de Seguridad Pública* aprobada en 2005 hacia una *Ley de Seguridad Pública y Ciudadana*. Antes de ello, el plan comenzó a ser implementado en varios barrios de la ciudad, alrededor de 22 Consejos Barriales fueron inaugurados mes a mes, luego de las jornadas de presentación. El tratamiento legislativo tuvo lugar en la 9na sesión ordinaria.¹¹ La presentación -signada por detalles y un tratamiento pormenorizado de

10 Esta categoría nativa aparece recurrentemente cuando se habla del “problema de la seguridad”. En línea con las consideraciones que proponen Garriga y Panizo (2020) se trata de una categoría polisémica y en disputa que da cuenta de múltiples legitimidades entre prácticas y representaciones del universo social. Mayoritariamente y en relación a estos contextos políticos, la categoría flexa sobre las posibilidades de implementar una ley y herramientas de prevención en pos de reducirla.

11 La posibilidad de participar de la sesión y permanecer durante toda la jornada en el recinto fue producto de la gestión de otro compañero, secretario de una de las legisladoras de Unión por Córdoba. Lejos de tratarse de una gestión burocrática, se trató más bien de ciertas habilitaciones y negociaciones que se fueron gestionando personalmente desde la valla policial, en la mesa de entrada y finalmente al ingreso y permanencia dentro del recinto. Reconstruiré la sesión a partir de la versión taquigráfica disponible online en la página de la Legislatura y desde mi estar allí. Por una cuestión de extensión, ciertas discusiones y elementos quedarán por fuera de este escrito.

artículo en artículo, interpelando al recinto y pidiendo la intervención del presidente cuando los murmullos y voces de otros legisladores o el público alteraban- estuvo a cargo del *bloque autor*, en este caso legisladores oficialistas de Unión por Córdoba (UPC). El debate, si bien fue guiado por el presidente del recinto en cuanto a intervenciones, se consolidó de acuerdo al *formato libre*: el oficialismo a través de sus legisladores presentó el proyecto, luego, el presidente le da la palabra a los/as legisladores/as de otros bloques -usualmente aquellos que han participado del tratamiento en comisión- en un orden establecido -de acuerdo al número de legisladores que conforman los bloques-. En medio de estas intervenciones otros/as legisladores/as o los mismos que intervinieron antes, toman la palabra, relativizando el orden establecido. La mayoría de estas intervenciones, exceptuando las regladas previamente, devienen en *chicanas* políticas o comentarios irónicos a través de los cuales se busca ridiculizar o descalificar al opositor.

La legisladora oficialista, por su parte, destaca la emergencia de un nuevo paradigma que se funda a partir de la creación del Sistema provincial de Seguridad Pública y Ciudadana “(...) y con ello, de un conjunto de elementos organizados cuyo objetivo es el combate de la inseguridad, a través de una acción integral del Estado, con la estrecha colaboración de la ciudadanía y todos los actores de la sociedad, destinados a propiciar una convivencia pacífica y la erradicación de la violencia”¹². Así como entendía Claudio, el compromiso ciudadano en la discusión securitaria fue presentado como parte de los derechos y obligaciones que tienen los *ciudadanos* en relación a la problemática de la (in)seguridad. Así, la legisladora ubicó “al ciudadano o vecino ya no sólo como un sujeto pasivo que vive, o sufre, o simplemente es parte de la población que resulta víctima, sino también actor central que propone cuáles son los aspectos más relevantes donde el estado debe intervenir”. De esta forma, instituciones estatales y *ciudadanía* se comprometen en un sistema de cogestión compartida. No obstante, señala, no se debe perder de vista que el estado es el principal responsable de garantizar seguridad y su intervención debe continuar sea

12 A partir de aquí las citas introducidas con comillas referirán a las discusiones en el seno del recinto. El objetivo de no señalar inmediatamente después de la cita su procedencia acude a la intención de volver más amena la lectura, despojándola de paréntesis y años. Esta marcación será utilizada sólo en el caso en que sea necesario. Por otro lado, el orden en el que serán presentadas y agrupadas no corresponde con el orden de los hechos, sino más bien a una construcción analítica propia.

desde el rol policial como desde los programas gubernamentales -como el que se esta tratando-.

La incorporación la categoría *ciudadana* en la definición del sistema de seguridad estableció distancias entre dos extremos. Por un lado, el carácter *publico* refería a la competencia de las instituciones policiales en sus diversas dependencias de mantener el orden a través de mecanismos de control y reacción -en primer lugar- y funciones preventivas -en segundo lugar-. Este punto permanece intacto en relación al marco normativo anterior. El carácter *ciudadano*, por otro lado, es presentado en términos novedosos y en línea con las tendencias regionales de “avanzar con un concepto integral”. Se refiere a este carácter como el conjunto de medidas y previsiones “que aporta el estado con la participación de la comunidad a través de los Consejos Barriales”, como *auxiliares* al sistema y que “complementarían a las fuerzas de seguridad, no sólo porque tienen una competencia, sino por el conocimiento territorial que tienen”. Este fue un punto de divergencia entre los legisladores en el tratamiento en comisión el carácter *auxiliar*. Mientras que el proyecto original disolvía esta categoría y diferenciación interna al considerarlas como parte del mismo sistema y en un mismo nivel de responsabilidad, dos legisladores de la oposición expresaron que este carácter debía permanecer.

La conceptualización de *ciudadanía* fue asociada y construida discursivamente como en el texto de ley a un conjunto de ideas y aspiraciones sociales -nativas del texto de ley, mencionadas también en las jornadas- vinculadas a la *democratización barrial, enriquecimiento institucional, cogestión y empoderamiento ciudadano*. La intención del gobierno es que tales aspiraciones se combinen y doten al marco normativo de un *contenido humanista* relacionado con los DD.HH. como con el fortalecimiento del vínculo entre fuerzas policiales y ciudadanía. Este *contenido humanista*, explica la legisladora, se relaciona con la *seguridad humana*, un concepto entendido gubernamentalmente como el núcleo central de la modificación. La lectura que realiza la legisladora sobre estos cambios introduce la discusión sobre determinados “sentimientos morales” (Fassin, 2016) sobre lo “humanitario” y sobre el rol que el parlamento tiene sobre la ciudadanía en el cumplimiento de ciertas responsabilidades en tanto funcionarios públicos.

Las intervenciones que esgrimieron los bloques opositores no sólo estuvieron orientados a modificar puntualmente algunos artículos *conflictivos*, plantearon el rechazo de la ley argumentando que el proyecto bien podría ser una programa desarrollado por el gobierno ya que no presentaba grandes cambios respecto a la ley anterior; y que más bien se trataba de un *maquillaje humo*, es decir, un revestimiento que lejos de reformar y proponer un modelo de *seguridad ciudadana* sólo se trataba de un “decálogo de buenas intenciones que cambiaba de nomenclatura y carácter los programas”. Las principales críticas surgieron en torno a la escasa y nula presencia-existencia de datos sobre causas, factores o características delictuales locales. Las preguntas ¿para qué? y ¿para quienes? inscribía la falta de datos en otra serie de problemas que, para los legisladores presentes tampoco, el proyecto, daba respuesta. Así, la legisladora de Cambiemos interrogó: “¿Qué estudios se realizan por las causas que generan la delincuencia? ¿Cuáles son los instrumentos que permiten medir el impacto de las políticas implementadas en los últimos 17 años? ¿Por qué se viene privatizando el servicio de seguridad en Córdoba? ¿Cómo seleccionamos y formamos a nuestros policías? ¿Cómo trabajamos en los barrios captados por el narcotráfico?”. De alguna forma, tales interrogantes llamaban la atención sobre las distancias entre la formulación de este tipo de políticas entendidas como *preventivas* y la ejecución de las mismas en los territorios, en medio de ambos el diagnóstico se volvía necesario en tanto arrojaría datos sobre el contexto social, cultural, en el que se pretendía aplicar.

En segundo lugar, la similitud de este proyecto con otros programas anteriores del orden policial ponía en evidencia la profundización de un modelo securitario reactivo a lo largo de los últimos años y un incremento del presupuesto en seguridad, que en términos del legislador del Frente de Izquierda busca la militarización de los barrios con nuevas estructuras de control -policial y ciudadanas- y la segmentación barrial para poder identificar culpables, con la particularidad que “los consejos barriales no van a cumplir otra tarea que la de pintarle la cara a la policía cuando se cometan excesos, recurrentes dentro de la policía de hoy”. Además, el legislador de Córdoba Podemos¹³ relacionó estas políticas con el resabio de la vieja doctrina de seguridad

13 El frente Córdoba Podemos se encuentra conformado por legisladores del Kirchnerismo cordobés.

nacional, “una doctrina que no convive con un doble estándar de seguridad que pueda darle solución a los problemas de seguridad que hoy existen”.

Por otro lado, la propuesta de construir una Policía Barrial (dependiente del Ministerio de Gobierno y Seguridad, pero con una formación distinta) y una Dirección General de Control de la Conducta Policial como órgano paralelo al ya existente Tribunal de Conducta Policial generó una serie de posiciones encontradas entre los legisladores. La posibilidad que la misma policía ejerza su propio autocontrol y su regulación interna mediante esta dirección, no resolvería los problemas de corrupción y los episodios controversiales (en aumentos estos últimos años).

Por último, el otro “riesgo” se relacionaba con la actuación, alcances o límites que estos espacios de participación ciudadana, y los vecinos que, agrupados en ellos, tendrían. En otras palabras, ¿Cuál sería efectivamente el lugar otorgado? Y ¿Qué tipo de gestiones realizarían estos vecinos? El legislador del Partido Obrero Cordobés reflexionó sobre el paradigma consolidado en el proyecto de ley: “en realidad, la población no controla nada. Es una relación desigual entre gente armada y gente desarmada. Por ejemplo, habría un control si la gente pudiera ir a la comisaría y pudiera decir: ¿me muestra que operativos que hicieron? ¿Cuál fue el resultado?”. El encargado de dar respuesta a estas intervenciones y cerrar el debate fue otro legislador del *bloque autor*. Su presentación se centró en reforzar lo que la legisladora había dicho al posicionar al estado como garante de la *seguridad ciudadana* y de los bienes materiales: “no debe ser solamente un problema del gobierno: tenemos que involucrar a la sociedad en su conjunto”. Asimismo, reflexionó sobre la tarea que la oposición tiene con el proceso, en este sentido los alentó a dejar de lado “mezquindades políticas” y discutir el proyecto porque “eso es lo que espera la sociedad”. Finalmente, el presidente llamó a poner en consideración el proyecto y continuo: “los que estén por la afirmativa sírvanse de expresarlo”. Mediante una votación *por signo*, un grupo de legisladores/as ubicados hacia la derecha del recinto levantaron su mano, convalidando un sentido afirmativo y de esta forma, por *mayoría* -es decir la mitad más uno de los legisladores presentes- queda aprobada la modificación de la *Ley de Seguridad Pública y Ciudadana*.

En suma, el tratamiento recuperado desde la versión taquigráfica y desde el registro de campo arrojan elementos “buenos para pensar” los sentidos que no sólo impregnan el problema securitario, sino también sobre los sentidos que adquiere la práctica de formular política(s) pública(s). Tal como sugiere Shore (2010) las políticas reflejan maneras de pensar sobre el mundo e inciden en la construcción de categorías del individuo y de la subjetividad (p.32). En este caso, el Plan y el proyecto de ley actúan objetivando categorías como *ciudadano*, *funcionario público*, *profesional* en relación a la labor policial, y *criminales*, aquellos que dañan la moral profesional o ciudadana. Al categorizar, nominar y clasificar, estas políticas locales, consolidan imágenes ideales o modelos que se producen en el marco de esquemas morales, sobre conductas y disposiciones. Así el *buen ciudadano*, definido gubernamentalmente y utilizado en la rutina de los consejos barriales como *vecino proactivo*, especifica una identidad social que dispone cuerpos en espacialidades concretas (consejos barriales) y responsabilidades en tanto *auxiliares* del sistema securitario. Por otro lado, la *policía profesional* es aquel que cumple con el rol que le fue asignado socialmente: mantener el orden a través de mecanismos reactivos con el objetivo de contrarrestar el delito y el crimen organizado, y es aquel que ante todo prioriza la *vocación al servicio de la comunidad*.

Reflexiones finales

A través de examinar dos escenas etnográficas de mi trabajo de campo y desde la mirada teórica que ciertas corrientes dentro de la Antropología social han construido en torno al estudio de la política(s) pública(s), pretendí reflexionar sobre determinados procesos de formación estatal. En particular, esta ponencia buscó examinar diversas acciones políticas relacionadas con -una parte- de la agenda de seguridad cordobesa en miras de rastrear las condiciones e introducción del modelo de *participación ciudadana*, así como la producción de una determinada definición de *seguridad ciudadana* desde un plano rutinario y anclada en sujetos concretos. El interés por presentar dos escenas, a primera vista disimiles entre sí, permitió analizar en línea con la propuesta de Fernández Álvarez y al. (2017) “la política como proceso vivo”. Cada escena estuvo atenta a responder la pregunta por la

dinámica de los procesos políticos y por el carácter generativo de las prácticas. Podemos observar que estas definiciones políticas producen activamente identidades y se reconoce en ellas un carácter instrumental, son herramientas de intervención y acción social para administrar, regular y cambiar la sociedad que legitiman determinadas decisiones y posiciones de autoridad legislativa y gubernamental; así como otorgan coherencia, orden y certeza a acciones desorganizadas e inciertas de gobierno. Detrás de intenciones como -mencionadas durante el tratamiento legislativo- *son políticas para cuidarnos y es lo que la sociedad espera* puede reconocerse cierta idea de política pública que da cuenta del significado antropológico que tienen en la vida social: un “símbolo condensado” (Turner, 1967) que para los/as legisladores/as se proyecta en una serie de expectativas (propias y ajenas, por ejemplo, del estado) y posibilidades que pueden trazar el rumbo de la sociedad. De esta forma, la formulación de política(s) pública(s) se entiende como una actividad estatal garantizada e instrumentalidad por el principal agente que es el mismo estado, pero que en ocasiones diluye su centralidad y se lo asocia a otros agentes estatales (gobernador, legisladores, ministros).

Por otra parte, recuperar estas -diferentes- escalas temporales involucradas permite pensar, quizás, en un plano metodológico que hace posible identificar acciones estatales y ejecutores de política(s) pública(s) -Observatorio de estudios, Rubén, Claudio, *especialistas*- como responsables de la “tutela del estado” (Sousa Lima, 2002) y del supuesto monopolio de un conjunto de políticas -siempre deseado y nunca existente-. En otras palabras, lo que usualmente se conoce como políticas de *seguridad ciudadana* alude al desenvolvimiento de acciones instituidas en territorios estatales y la mediación en el ejercicio de derechos políticos y civiles. Pero también y siguiendo a Sousa Lima (ibid..) debe ser entendido como un amplio movimiento “revelador” de procesos de formación estatal, de ideas, de planos y acciones de gobierno para un conjunto de *ciudadanos*. Esta visión analítica de los procesos nos permite, asimismo, examinar en el caso del Plan Integral y el *modelo de participación ciudadana* se sustentan y sostienen a partir de esquemas de

pensamiento oriundos de otros tiempos históricos y de otros espacios sociales y geográficos -el caso de Cipolletti y Medellín, Colombia-.

Como he señalado la *participación ciudadana* y la *prevención* se consolidan como los enunciados centrales en la agenda gubernamental y las técnicas seleccionadas para abordar la problemática. El carácter objetivo con el que se las presenta a ambas, por los *especialistas* y por Claudio, el *asesor*, las inscribe en un orden social disgregado y apartado de los contextos y problemáticas locales; más bien intervienen cimentando distancias temporales y espaciales entre sujetos y comunidades. Se convoca a la *ciudadanía* a participar desde un “saber de la experiencia” (Annunziata, 2013) y “un saber local” indisociable de las prácticas y experiencias de quienes viven en esos territorios: los vecinos. En el caso del Consejo Barrial estudiado, quienes participan -en su gran mayoría- son vecinos con trayectorias constantes en torno a la participación ciudadana, varios de ellos y ellas consolidados en relación a determinadas problemáticas que hacen al barrio. No son identificados con la categoría de *militantes*, sino bajo la de *referentes barriales* y simultáneamente, *vecinos proactivos*: entendiendo por ello a aquel vecino/a preocupado por el barrio, que moviliza saberes -aunque éstos no deben exceder el marco de experiencias cotidianas y singulares-.

La producción de enunciados performáticos como resultado de los *factores de riesgo* contribuyen a crear relaciones y asociar elementos dentro de una configuración semántica, esto es un conjunto de nociones que se constituyen juntas, se responden y complementan para dar cuenta de una realidad social. En este caso, la configuración inseguridad-ciudades-tolerancia cero reconoce el “problema de la seguridad” y asigna roles entre *especialistas* y legisladores, en situaciones pertinentes: jornadas y Legislatura. Podemos, entonces, considerar a estas dos últimas instancias como parte de los canales a través de los cuales se institucionaliza una definición de seguridad y se establecen roles.

Los sentidos beligerantes a partir de los cuales el gobernador Schiaretti se refiere a la inseguridad, en efecto, materializan prácticas que regulan las relaciones sociales y la circulación por la ciudad: los cadetes y oficiales presentes en la jornada construyen y consolidan una imagen de los barrios periféricos como *peligrosos* o

zonas rojas, de sus habitantes como delincuentes o *victimias del sistema*. Tales identificaciones se combinan con imágenes amenazantes de la ciudad y de los barrios de Córdoba; los mismos agentes y funcionarios se refieren a algunos barrios como *tierra de nadie y acá la policía no entra*. Imaginarios que no son propios de la institución policial, trascienden el tejido social, ya que en realidad de allí provienen. La inversión política puesta sobre estos reclamos de seguridad que priorizan los delitos callejeros, deja por fuera y minimiza otras situaciones de inseguridad y vulneración de derechos que se ven expresados por ejemplo en los casos de *gatillo fácil* o muertes por violencia policial. Esta desatención no es sólo política, también mediática y da cuenta de la continuidad de políticas persecutorias y punitivas del delito. El texto de la ley y las presentaciones oficialistas prologan esta “configuración semántica” que distingue Fassin (2016) al consolidar un modo de ver la seguridad fuertemente ligada al narcotráfico. Desde ahí, el “problema de la seguridad” finalmente parece encontrar una solución en el control: un control difuminado y vigilante hacia todos/as y entre todos/as, allí el lugar del vecino. Estas cuestiones se relacionan con las concepciones de “ciudadanías particularistas” (Hathazy, 2014) que circulan y coexisten al interior de las políticas de *seguridad ciudadana* del gobierno de Córdoba fundadas en la amplificación del mercado, la precarización del trabajo y la retirada de la protección social del estado (en general), no sólo contribuye a la atomización de la sociedad, generan nuevos procesos de exclusión al interior de los barrios, entre comunidades y grupos generacionales; sino que también legitima nuevas configuraciones urbanas y sociales catalogadas como *vulnerables y peligrosas*.

Referencias bibliográficas

- Annunziata, R. (2013) Democratizar la ciudad. Los presupuestos participativos en Rosario y Morón. Revista Nueva Sociedad n°243, enero-febrero. Pp. 119-130.
- Cunha, O. (2004) Tempo imperfeito: uma etnografia do arquivo. Mana 10 (2). Pp. 228-322. Recuperado de: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-93132004000200003
- Evans-Pritchard, E.E. (1987) Los nuer. Barcelona: Anagrama.

- Fassin, D. (2016) *La razón humanitaria. Una historia moral del tiempo presente*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Fernández Álvarez, M.I; Gaztañaga, J.; Quirós, J. (2017) La política como proceso vivo: diálogos etnográficos y un experimento de encuentro conceptual. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. LXII, núm. 231, septiembre-diciembre. Pp. 277-304
- Frederic, S. (2018) La politización del trabajo policial en Buenos Aires. Gendarmes y policías locales frente al policiamiento de proximidad. *Trabajo y sociedad*, n°31 invierno, pp.33-51. ISSN: 1514-6871
- Garriga Zucal, J; Panizo, L. (2020) *Sufrir, matar y morir. Contribuciones a la socio-anthropología de las violencias y las muertes*. Editorial Teseo. Recuperado de: <https://www.teseopress.com/sufrimatarymorir/>
- Hathazy, P. (2014) “Inseguridades interpeladas: políticas contra el crimen y las ciudadanías en la Córdoba neoliberal”. En N. Bermúdez; M. Previtali (Ed.) *Merodear la ciudad. Miradas antropológicas sobre espacio urbano e “inseguridad” en Córdoba*. (pp. 27-55).
- Kessler, G. (2011) *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Ley 10437. Modificación de la ley sobre Seguridad Pública y Ciudadana provincial. Córdoba, 16 de marzo de 2017. Boletín oficial.
- Ley 9235. Ley de Seguridad Pública para la Provincia de Córdoba. Córdoba, lunes 16 de mayo de 2005. Boletín oficial.
- Lowenkron, L. y Ferreira, L. Anthropological perspectives on documents. Ethnographic dialogues on the trail of police papers. *Vibrant*, vol. 11, n°2. Pp. 75-111. Recuperado de: <http://www.vibrant.org.br/issues/v11n2/laura-lowenkron-leticia-ferreira-anthropological-perspectives-on-documents-ethnographic-dialogues-on-the-trail-of-police-papers/>
- Shore, C. (2010) La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas. *Revista Antipoda* n°10. pp. 21-49.
- Sousa Lima, A.C. (2002) “introdução. Sobre gestar e gerir a desigualdade: pontos de investigação e diálogo”. En: _____ (Ed.) *Gestar e gerir. Estudos para uma*

- antropología da administração pública no Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Nucleo de Antropología da Política/UFRJ.
- Sousa Lima, A.C. y Castro, J.P. (2008) "Política(s) Pública(s)". En: Pinho, O. y Sansone, L. (Ed.) *Raça novas perspectivas antropológicas*. 2da edicao. ABA EDUFBA Salvador. Pp. 351-391.
- Stoler, A.L. (2010) Archivos coloniales y el arte de gobernar. *Revista colombiana de antropología*. Volumen 46 (2). Pp. 465-496.
- Tamagnini, L. (2015) Reflexiones en torno al estudio antropológico de las políticas públicas a partir de una experiencia de pesquisa. 4tas. Jornadas de Investigación en Formación: Los productos de la investigación: divulgación, popularización e intervención en las ciencias sociales. 16 y 17 de abril 2015. Instituto de Desarrollo económico y social.
- Turner, V. (1967) *La selva de los símbolos. Aspectos del ritual ndembu*. Siglo Veintiuno Editores: Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Vittorelli, S. a (2018) Ya no somos dueños de la calle. Política de Seguridad Ciudadana en la Córdoba contemporánea. Tesis final de Licenciatura en Antropología, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba.
- _____, b. (2018) Firmas de acto-acuerdo. Performance estatal en la construcción del "problema de la seguridad" en la provincia de Córdoba. *Question* 1(59) e086. doi:<https://doi.org/10.24215/16696581e086>