

Cambios organizacionales en el sistema de seguridad pública y ciudadana de la provincia Córdoba y sus derivaciones en las solidaridades y la participación ciudadana

Año
2019

Autores
Mazzalay, Víctor Hugo y Soda, Pedro

Este documento está disponible para su consulta y descarga en el portal on line de la Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo Alberto Podestá", en el Repositorio Institucional de la **Universidad Nacional de Villa María**.

CITA SUGERIDA

Mazzalay, V. H. y Soda, P. (2019). *Cambios organizacionales en el sistema de seguridad pública y ciudadana de la provincia Córdoba y sus derivaciones en las solidaridades y la participación ciudadana*. 1er Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Villa María, articulando diálogos políticos y académicos en Ciencias Sociales. Villa María: Universidad Nacional de Villa María



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional

Título INFORME DE INVESTIGACIÓN: **La seguridad ciudadana en la Provincia de Córdoba. De las juntas de participación ciudadana para la prevención integral a los consejos barriales de prevención y convivencia**

Línea Temática: Seguridad Ciudadana

Autor: MAZZALAY, Víctor Hugo

Dependencia/Institución u organización: UNVM-UCC-CONICET

Dirección postal: 25 de Mayo 1065 (5000) Córdoba

Mail: vhmazzalay@gmail.com

Autor: SODA, Pedro

Dependencia: UNVM

Dirección Postal: 25 de Mayo 1065 (5000) Córdoba

Mail: pedrosoda@gmail.com

Título:

Cambios organizacionales en el sistema de seguridad pública y ciudadana de la provincia Córdoba y sus derivaciones en las solidaridades y la participación ciudadana

1. Resumen

El gobierno de la provincia de Córdoba ha asumido un conjunto de cambios en materia de seguridad, inclusivo de lo institucional, organizacional, cultural y tecnológico. Estos cambios se realizaron con la finalidad de establecer nuevas reglas y pautas de acción en materia de seguridad. El conjunto de acciones llevadas adelante tuvieron su eje, principalmente, en los reclamos de más seguridad de parte de la población.

A tal fin, se pueden advertir tres hitos que tienen efectos concretos en los aspectos organizacionales y culturales de la institución policial, integrante del sistema de seguridad provincial: a. la Ley 9235 - año 2005- que regula el Sistema de Seguridad Pública, b. la Ley 10.200 -Creación de la Fuerza Policial Antinarco tráfico-, c. Ley 10.437 -año 2017- que modifica la Ley 9235 y concibe el nuevo Sistema de Seguridad Pública y Ciudadana.

El Plan Estratégico Provincial tuvo por finalidad, como queda expresado en el artículo 8º de la Ley 9235 “desarrollar una política de estado en prevención, que atienda de manera integral la problemática de la seguridad pública, articulando los esfuerzos de los distintos organismos gubernamentales en el desarrollo de estrategias que tengan como eje la participación ciudadana en la reconstitución de redes comunitarias y que promuevan el desarrollo humano para el logro de una mejor calidad de vida. A la par, se asume desde esta norma la regulación del Sistema de Seguridad Pública de la provincia de Córdoba.”

La norma citada propicia la constitución de Juntas de Participación Ciudadana para la Prevención Integral. Estos son ámbitos de encuentro comunitario que tienen la finalidad de desarrollar programas, subprogramas, proyectos y actividades que aborden las problemáticas locales y/o regionales en materia de seguridad ciudadana.

Asimismo, este trabajo intenta entender en las políticas que se desarrollaron después del año 2005 con la modificación de la Ley de Seguridad Pública y las derivaciones que tuvieron en las solidaridades y participación ciudadana. El fundamento de dicha distinción se sustenta en la

incorporación de la participación ciudadana en las políticas de seguridad, hasta entonces monopolizadas por las instituciones de seguridad y justicia.

En el período post 2005, advertimos dos fases en materia de participación ciudadana ligada a los aspectos de seguridad: un primer período, el período 2005 – 2015, comprensivo de la creación de las Juntas de Participación Ciudadana para la Prevención Integral (JPCPD); desarrollándose en la actualidad, una nueva fase con la conformación de los Consejos Provinciales, Departamentales, Municipales y Vecinales, instancias de participación pero con una lógica diferente a la de las Juntas.

En este marco, se producen cambios concretos en el sistema de seguridad provincial, antes público, ahora abarcativo de lo público y ciudadano, tanto en sus aspectos institucionales como estructurales y culturales en ciertas organizaciones constitutivas del sistema provincial. Estos cambios, que tienen la intencionalidad de mejorar las estadísticas en materia de seguridad -violencia y delito- y la subjetividad de la sociedad en lo referente a la inseguridad, miedo y temor; repercuten sobre el interior de la sociedad y de las comunidades mismas.

En tal sentido, este trabajo tiene como objetivo, avanzar en identificar las derivaciones que estos cambios pueden generar en las solidaridades y la participación de la ciudadanía, a raíz de las modificaciones producidas a nivel institucional en el sistema de seguridad, con efectos concretos en lo cultural y organizacional, que sirvan de aporte conceptual a futuros trabajos de campo.

Para ello, nos vamos a valer de trabajos previos que abordaron la temática, sumado a la identificación de cierto material teórico que busca darle un sustento teórico a la dilucidación de la incógnita planteada.

2. Los estudios organizacionales

Dado que la teoría de las organizaciones por sí solo nos impide profundizar en la identificación de determinados comportamientos y efectos de políticas, la idea es avanzar utilizando como técnica metodológica a los estudios organizacionales. Este herramienta surge por las dificultades que existían para entender determinados comportamientos o situaciones que se generaban en el seno de las organizaciones, aspecto que se intensifica en el ámbito público. La teoría de las organizaciones, nace en el ámbito privado y buscan establecer un marco para mejorar, en principio, los aspectos inherentes a la faz interna de la organización, tales como la estructura organizativa, funciones, tareas y procedimientos. Para ello, se valió de la elaboración de procesos y principios ordenadores de la organización. Con el tiempo, a medida que crecían en tamaño y complejidad las organizaciones avanzaron en otros aspectos incluyendo al contexto o ambiente externo en los estudios. A los fines de no desviarnos del objetivo primario de este trabajo, podemos identificar dos paradigmas sobre los que giraron las teorías de las organizaciones; uno primero, que giraba en torno a la eficiencia organizacional, que derivaba en organizaciones de corte vertical; uno segundo, que enfocado en el aprendizaje organizacional, con tendencias a organizaciones de corte horizontal.

Algunas acusan esta nueva visión de mirar los aspectos organizacionales desde un anarquismo epistemológico. “En este último sentido se analiza el devenir histórico de esta naciente especialidad a fin de establecer como hipótesis la ya añeja aspiración (criticada por Donalson 1995:6) consistente en el abandono de un cuerpo unificado de conocimientos y acogerse al anarquismo epistemológico (la fragmentación o el pluralismo, a pesar de la posible crítica sustentada por Popper de irracional o falsacionista, ver Prohens 1982), lo que permitirá a los estudios organizacionales la construcción de explicaciones más robustas y con una mayor capacidad hermenéutica de los fenómenos organizacionales. En otros términos, el carecer o abandonar la reflexión sistemática del fenómeno organizacional (visión racional, positivista y prescriptiva), sobre bases teórico-metodológicas universales, conducentes a la integración y acumulación de conocimientos en aras de una teoría unificada.” (Medina, C.; p. 92; 2010)

Optamos por esta metodología dado que nos permite poder incorporar herramientas y conceptos de otras disciplinas que exceden a la teoría de las organizaciones. Además, para poder situarnos en un lugar concreto resulta sumamente importante confluir con otros campos de estudio. De lo contrario, delimitaríamos el análisis a una cuestión meramente prescriptiva y racional, dejando inconcluso, el análisis de ciertas situaciones concretas originadas en el cambio organizacional. Cuando el campo de análisis, incluye a las políticas y su gestión consideramos que es más potente avanzar mediante los estudios organizacionales.

“Los Estudios Organizacionales a diferencia de la Administración, intentan revelar la vida organizada que no puede ser contenida en indicadores, sino al contrario, expresa y reconoce su compleja naturaleza. Además, los Estudios Organizacionales buscan reivindicar y revalorizar al hombre en la organización, así como su importante papel en la construcción de la realidad social. Rescata las características humanas de ese hombre extraviado en la maquinaria organizacional; no mira con desconfianza su actuación, sino encuentra en él la fuente de verdad sobre las organizaciones.” (Ramirez Martinez, Vargas Larios, Albuquerque; 35; 2011)

“Los Estudios Organizacionales muestran que el control en la organización establece relaciones estructurales de dominación en las cuales el conflicto y las contradicciones están presentes. Al no basarse exclusivamente en la racionalidad económico-administrativa, los Estudios Organizacionales logran transitar por diversos campos disciplinarios como el psicoanálisis, la sociología, la ciencia política, entre otros, logrando hacer visibles los efectos del control organizacional en el hombre.” (Ramirez Martinez, Vargas Larios, Albuquerque; 36; 2011)

3.1. La incorporación del ciudadano a las nuevas políticas de seguridad

En el año 2017, el Gobierno de la provincia de Córdoba realiza cambios en la ley de seguridad ciudadana, ley 9235 que repercuten en su política de seguridad. Estos cambios, en principio, obedecen a las demandas de la ciudadanía que solicitaban más seguridad. A estas demandas se suman las críticas de los dirigentes opositores y la mayor visibilización y atención en los medios de comunicación.

En clara referencia a lo que había acontecido durante el levantamiento policial del año 2013, sumado al deterioro de la imagen policial que se había producido, en el marco de un nuevo período de gobierno (2.015 – 2.019), se recurre nuevamente a la modificación del Sistema Provincial de Seguridad Pública, que incorpora en su denominación el concepto de ciudadana, es decir, su nueva denominación es “Sistema Provincial de Seguridad Pública y Ciudadana”.

Tanto en el año 2005 como en el período de análisis, el gobierno asume la necesidad de redefinir las políticas de seguridad. Y en tal sentido, busca darle una mayor efectividad. Es así como, define un conjunto de acciones con efectos organizacionales, culturales, tecnológicos con una redeterminación de la gestión policial, con efectos en la efectividad de las políticas de seguridad.

3.2. Las Juntas de Participación para la prevención del delito

La Ley 9235 promulgada en el año 2005, había incorporado en su articulado los aspectos inherentes a la participación ciudadana. Es evidente, que el Ejecutivo Provincial advierte la necesidad de una reestructuración del marco legal, debido a la progresiva desintegración de las Juntas de Participación para la prevención del Delito. Este programa, descrito con anterioridad, tenía el propósito de

incorporar al ciudadano en la definición de las políticas y acciones de prevención de seguridad en las localidades o barrios donde funcionaban. Esta experiencia, de un total de 260 espacios de participación creados a lo largo de todo el territorio provincial, terminaron funcionando sólo 3, desvaneciendo de esta manera los objetivos trazados en el marco del programa, llegando a su punto culmine en el año 2017 con la sustitución de juntas por los consejos barriales.

3.2.1. Estado de las principales variables organizativas de las Juntas de Participación

A modo de diagnóstico podemos mostrar el estado de situación, en términos generales de estos espacios, a partir del siguiente cuadro de análisis.

Estado de las principales variables organizativas de las Juntas de Participación para la Prevención del Delito

Variable	Estado
Estructura	Simple
Tipo de Organización	Poco Profesional
Lógica de Funcionamiento	Enfocada en las necesidades y misión institucional
Toma de Decisiones	En base al aprendizaje – Alto voluntarismo
Motor del Cambio	Medio
Desarrollo de Nuevos Servicios	Bajo
Tamaño de la Organización	Pequeña
Dinámica de la Organización	Baja
Profesionalización	Baja
Tecnología	Baja
Interpretación del Contexto	Se limita a la misión institucional – Baja conciencia
Sentido de Pertenencia	Medio (depende del lugar)
Planificación	No
Convenios Interinstitucionales	Medio Bajo

En función de lo analizado anteriormente, advertíamos que estos espacios, que se encontraban en una situación embrionaria, que no tenían en ese momento en claro el propósito o misión organizacional, con un alto voluntarismo e indefiniciones llevaron a la redefinición del rol del ciudadano en las políticas de seguridad. También, es cierto que estos espacios, tal cual están diseñadas y al no ser una expresión genuina del lugar - salvo contadas excepciones – agotaron esta experiencia participativa.

3.3. La policía barrial y los consejos barriales

Ahora bien, el problema de la inseguridad se agravaba, aumentando la percepción de inseguridad, con una imagen policial deteriorada, se lanza el nuevo plan de seguridad que, en lo inherente a la prevención del delito urbano, sustituye a las juntas de participación para la prevención del delito, -en un trabajo previo advertí sobre las imposibilidades ciertas de lograr los objetivos trazados de estos espacios-, por la conformación de una policía de proximidad. Este cambio institucional tendrá sus efectos sobre el sistema de seguridad, a la par que redefine la participación de la ciudadanía.

Situándonos en la ley n.º 10.437, la norma establece, en su artículo 6º, que “EL Sistema Provincial de Seguridad Pública y Ciudadana” está conformado por: a. el Ministerio de Gobierno o el organismo que en el futuro lo sustituya; b. la Comisión Interministerial de Seguridad Ciudadana; c. el Observatorio de Estudios sobre Convivencia y Seguridad Ciudadana; d. el Consejo Provincial de Seguridad Ciudadana; e. los Consejos Departamentales, Municipales y Barriales de Prevención y Convivencia, f. las Fuerzas de Seguridad Pública y Ciudadana (la Policía de la Provincia de Córdoba; la Fuerza Policial Antinarco tráfico, y el Servicio Penitenciario Provincial). Son parte y dentro de sus responsabilidades está la de planificar, organizar y ejecutar las políticas de seguridad pública y ciudadana.

De acuerdo al Protocolo 4 – Reuniones Vecinales y del Consejo Barrial -del Decreto 674: “La Policía Barrial participará en las reuniones del Consejo Barrial y promoverá su constitución en los cuadrantes donde todavía no estén constituidos. Asimismo, promoverá reuniones vecinales cuando haya demandas de seguridad en el sector, articulando la participación de autoridades gubernamentales de la Secretaria de Seguridad Ciudadana y las autoridades policiales del Distrito.”

En tal sentido, de acuerdo al análisis de la normativa, observamos cuatro actores involucrados en el desarrollo de la gestión territorial por cuadrantes, con distintas instancias de participación: a. El Consejo Barrial, b. El promotor barrial, c. La Policía Barrial, d. La Secretaria de Seguridad Ciudadana.

4. Las modificaciones en el sistema y sus repercusiones en la organización policial

Tomando como eje de análisis las modificaciones del año 2008 -ley 9235- y la del año 2017-ley 10437-, que tienen un impacto en la institucionalidad de la seguridad ciudadana en Córdoba, incorporando al análisis los aspectos organizacionales, advertimos una redefinición de las relaciones intra e interorganizacionales. Entiendo que, la forma de red que se presumía en la ley 9235, al incorporar como socio organizacional en la definición de las políticas a las juntas de participación de prevención del delito; es remplazada por un conjunto organizacional, en donde, la Secretaria de Seguridad, actúa como eje de la relación con el resto de las otras organizaciones -consejos-, siendo el área ejecutora la estructura organizativa del “Programa de Policial Barrial”.

A los fines de entender como repercutieron estos cambios institucionales, sobre los aspectos intra y extra organizacional, debemos antes, advertir sobre las relaciones de complementariedad o

coordinación horizontal existente. En definitiva, en este nuevo contexto de cambio organizacional y de mayor visibilidad, las competencias que se requieren a nivel organizativo son diferentes a las que se refieren a la coordinación vertical, que es en sí la estructura misma de la organización.

Se advierte, de manera aproximada, dado que aún nos encontramos en el proceso investigativo, que aunque existe una alta Institucionalidad Formal -existen acuerdos formales y hay una norma de aplicación-, se observa una baja intensidad, conectividad, interdependencia y complementariedad. Siguiendo a (Ilari; 2015; p. 72, 79).

En otro orden, y distinguiendo tres aspectos prioritarios para avanzar en el diseño organizativo de una determinada política el mismo viene dado por el propósito organizacional que es provisto por la dimensión institucional, luego se define las líneas estratégicas inclusivas de los objetivos estratégicos y sus derivados, para luego, avanzar con la estructura organizativa. Ese desarrollo es limitado por el contexto y potenciado por las capacidades organizativas.

5. Aspectos a considerar para avanzar en una metodología para la definición de las políticas de seguridad ciudadana

Entendemos que para el diseño e implementación de una política, es prioritario, tener algún tipo de análisis de la población objetivo o lugar que se va a ver afectado por dicha política. De ahí, la necesidad de considerar en el análisis un conjunto de conceptos que son inherentes a un barrio, o bien, a la dimensión territorial que sea afectada por una acción o política concreta.

5.1. *El capital social*

El capital social es el conjunto de recursos actuales o potenciales ligados a la posesión de una red durable de relaciones más o menos institucionalizadas de interconocimiento y de interreconocimiento; o, en otros términos, a la pertenencia a un grupo, como conjunto de agentes que no solo están dotados de propiedades comunes (susceptibles de ser percibidas por el observador, por los otros o por ellos mismo), sino que también están unidos por vínculos permanentes y útiles (Bourdieu, 2011: 221).

En este apartado vamos a considerar las tres concepciones sobre capital social. “El capital social está constituido por la totalidad de los recursos potenciales o actuales asociados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuos. Expresado de otra forma, se trata aquí de la totalidad de recursos basados en la pertenencia a un grupo”. El capital total que poseen los miembros individuales del grupo les sirve a todos, conjuntamente, como respaldo, amén de hacerlos -en el sentido más amplio el término- merecedores de crédito. En la práctica, las relaciones de capital social sólo pueden existir sobre la base de relaciones de intercambio materiales y/o simbólicas, y contribuyendo además a su mantenimiento.” (Bourdieu, P; 148; 2001)

(Ramirez Placenzia, 23, 2005) considera que en esta definición: “...habría cuatro elementos esenciales que la articulan y que es necesario precisar para entender el alcance de su propuesta: la pertenencia a un grupo, la existencia de relaciones de intercambio material y simbólico que se dan en su interior, su grado de institucionalización y los recursos que posee dicho grupo.”

A los fines de nuestro trabajo podemos concluir que Bourdieu elabora el concepto de capital social en relación a las clases, no considerándolo independiente de los aspectos culturales y económicos, aspectos que sobresalen en la obra del autor.

En [(Ramírez Plascencia; 4; 2005)] Coleman entiende al capital social como una vinculación del actor con la estructura, lo explicita del siguiente modo "... le parece que el capital social es capaz de conciliar dos tradiciones explicativas de la acción social: la que tiende a explicarla por referencia al contexto de normas, reglas y obligaciones que la gobiernan (sociologismo) y la que deja de lado este entorno y la explica a partir de suponer individuos del todo movidos por su interés propio (tradición que llama economicismo).

Por su parte, Putnam tiene una perspectiva más comunitarista, indagando en las condiciones que hacen que las instituciones sean más efectivas, sólidas y eficientes.

"Putnam caracteriza a la comunidad cívica como aquella en la que la ciudadanía tiene un alto compromiso cívico, se asume y actúa como iguales políticamente, son capaces de una elevada solidaridad, confianza y tolerancia, y dan un fuerte impulso al asociativismo en la vida pública (ibid: 86 y sigs.)" [(Ramírez Plascencia; 2005; 29)]

Mediante estas tres conceptualizaciones sobre el capital social queremos introducirnos a nuestro interés primario que pone su foco en el capital social comunitario; más en concreto, como repercute una determinada política en la confianza y las redes sociales.

Podemos aproximar una definición de capital social comunitario considerando el voluptuoso desarrollo de esta categoría. Previo a esto, resulta adecuado advertir sobre porque nos enfocamos en el territorio, y nos apartamos en este trabajo del concepto de sociedad. El gobierno de la provincia de Córdoba, tanto con la normativa del 2005 - Ley 9235 -, como con las modificaciones a dicha norma en el año 2017 – Ley 10467 -, considera a la población como socio de las acciones en materia de seguridad en los espacios barriales. Es decir, el eje de las políticas de seguridad, tanto con las juntas de participación para la prevención del delito como los consejos barriales, consideran a la proximidad territorial - que puede diferir a la dimensión del barrio como en el caso de los cuadrantes -, como eje organizativo básico. Es desde ese territorio, que se desarrollan las acciones, y no, desde una prevención del delito más enfocada en aspectos situacionales, que si tienen como eje, por ejemplo, las políticas desarrolladas por la Fuerza Policial Antinarco tráfico.

5.2. El sentido de comunidad

"El sentido de comunidad fue inicialmente estudiado por Sarason en su obra El sentido psicológico de la comunidad. En concreto, la define como: "la percepción de similitud con otros, el reconocimiento de la interdependencia con los demás, la voluntad de mantener esa interdependencia dando o haciendo por otros lo que uno espera de ellos y el sentimiento de que uno es parte de una estructura más amplia, estable y fiable" (p. 157)." [Hombrados-Mendieta, I; López-Espigares y otros, 2014]

La sociedad actual, tiene sus orígenes en el barrio. Tanto las grandes urbes como las localidades aledañas a la ruralidad argentina, se definen con un centro embrionario, para luego, comenzar a desarrollarse en sub – sistemas identificados como barrios. Estos lugares han ido cambiando en el tiempo, llegando en la actualidad, en muchos casos, a transformarse en no lugares, como por ejemplo, los barrios dormitorios o ciudades dormitorios, existiendo cada vez más dificultades para avanzar en lugares interdependientes y de una cierta cohesión social. A esto, se suma el desarrollo de los barrios

cerrados por cuestiones de miedo o de pertenecer, que agudizan aún más el alejamiento en un mismo lugar. Todo indicaría que existe una tendencia a la exclusión, tanto en los lugares más marginales de la sociedad como en los sectores de mayores ingresos que optan por los barrios cerrados. No es menos cierto, que los sectores que quedan excluidos de las categorías mencionadas también, mediante medidas de la definición de las medidas de seguridad, han recaído en situaciones de exclusión. Entonces, el anonimato y el aislamiento conducentes de un mayor individualismo son consecuentes con una mayor alejamiento (ostracismo).

Ahora bien, si consideramos que el sentido de comunidad se encuentra relacionado con la calidad de vida de una población, claramente debemos redefinir la importancia que tienen los espacios/lugares. Si terciarizamos el servicio de seguridad, es probable, que esto vaya a contramano de ciertas prácticas de acción colectiva.

5.3. Cohesión Social e Integración Social

El programa de Policía Barrial, entre sus fundamentos, destaca como objetivo a la cohesión social. De ser así, las políticas de seguridad deben enfocar el eje en la integración social, entendida como los mecanismos para mantener o reparar aquellos que han sido cortados o son precarios. En consecuencia, las políticas de la índole que sea, deben aportar a la integración social si persiste la idea de avanzar en la cohesión social. Y en tal sentido, sólo es posible abordar el territorio desde las conflictividades sociales presentes y posibles.

“Así, una visión normativa más realista ha relacionado el tema de la integración social con una aspiración mucho más modesta, compartida con la noción de “orden social”: moderar los conflictos y las contradicciones sociales, ya que es imposible evitarlos. En este escenario la diferencia entre integración y orden social estriba en que en el primer caso únicamente se privilegiarían medios no coercitivos.” [Barba Solano, Carlos; 2011; 74]

“La idea fuerza en esta perspectiva es que los conflictos y las contradicciones sociales pueden y deben ser atemperados, pues no hacerlo puede poner en peligro la sobrevivencia de la sociedad como un todo, se asume así un interés común mínimo: evitar la desintegración de la sociedad.”[Barba Solano, Carlos; 2011; 74]

Luego, de indagar sobre diversas definiciones sobre cohesión social, a los fines de este trabajo, consideramos utilizar la conceptualización que hace al respecto la CEPAL: “En este sentido, la cohesión social se define como la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan. Este concepto, que será el utilizado en adelante, ofrece algunas ventajas. En primer lugar, permite vincular dimensiones de la realidad que por lo general transcurren por carriles divorciados: la política social y el valor de la solidaridad difundido en la sociedad; las sinergias entre equidad social y legitimidad política; la transmisión de destrezas y el apoderamiento de la ciudadanía; las transformaciones socioeconómicas y los cambios en la interacción social; los cambios socioeconómicos y los cambios en la subjetividad colectiva; la promoción de una mayor igualdad y de un mayor reconocimiento de la diversidad —sea esta de género, etnia o raza—, las brechas socioeconómicas y el sentido de pertenencia.

6. El barrio como eje de las políticas de seguridad ciudadana

Antes de que cuestionar el concepto de capital social, que lo considero adecuado para el análisis que estamos proponiendo, se debería considerar al lugar donde se encuentra asentada esa población y poder inferir desde ahí que efectos tienen las políticas por sobre esa población. A mi entender, al no

haber ni estudios ni metodologías absolutamente acabadas, es fundamental recurrir a diferentes herramientas que nos permitan acercarnos a la problemática como tal.

La cantidad de variables que afectan a un determinado contexto son infinitas, más en el marco de complejidad actual. Por lo tanto, debemos esforzarnos en avanzar en consideraciones que aporten a mejoras concretas y no hundirnos en discusiones sobre lo que es y no es en relación a las políticas que se implementan y sus consecuencias.

Lo que sí podemos adelantar es que las políticas actuales no pueden desarrollarse sin considerar el territorio, más concretamente, la cultura, su relación con el medio, las pretensiones que tiene el medio hacia ese sector y las capacidades económicas y sociales comprensivas de ese sector. Eso genera un conjunto interminable de posibles situaciones, problemas y, por ende, soluciones. Y esto no es tarea sencilla, dada que como dijimos con anterioridad las variables y sus consecuencias generan constantes modificaciones del medio, con diferenciales en su velocidad.

A modo de hipótesis, es probable que la confianza como atributo de las personas y organizaciones del territorio sean favorables para el desarrollo de las políticas de seguridad ciudadana, en un contexto de redefinición de los saberes y creencias.

7. La interinstitucionalidad

Tomando como eje de análisis las modificaciones del año 2005 -ley 9235- y la del año 2017-ley 10437-, que tienen un impacto en la institucionalidad de la seguridad ciudadana en Córdoba, advertimos una redefinición de las relaciones interorganizacionales. Entiendo que, la forma de red que se presumía en la ley 9235 al incorporar como socio organizacional en la definición de las políticas a las juntas de participación de prevención del delito, se pasa a un conjunto organizacional, en donde, la Secretaria de Seguridad, actúa como eje de la relación con el resto de las otras organizaciones -consejos-, siendo el área ejecutora la estructura organizativa del “Programa de Policial Barrial”.

El Programa de Policía Barrial es un programa de policía de proximidad, que se fundamenta claramente en la determinación de cuadrantes asentados en espacios urbanos abarcativos de zonas conformadas por un grupo mínimo de barrios. El total de cuadrantes definidos mediante Resolución Ministerial n° 674 -Programa de Policia Barrial para la Gestión de Seguridad Ciudadana por Cuadrante” son 119, es decir, un promedio de entre 3 y 4 barrios por cuadrantes, dependiendo del barrio y la zona de la ciudad.

Siguiendo a Ilary, advertimos un conjunto de aspectos que distinguen organizativamente a lo que es una junta de lo que es Policía Barrial.

Para el siguiente análisis vamos a considerar los tipos de coordinación horizontal desarrollados en Ilari, pag. 72, 79. En base al libro de Richard Hall, Organizaciones, Estructuras y Procesos, distingue un conjunto de dimensiones que muestran la interrelación existente entre distintas unidades

organizativas. A los fines de este trabajo, hemos comparado como se dan esas relaciones, considerando la institucionalidad vigente, con las Juntas de Participación Ciudadana para la Prevención del Delito y la Policía Barrial y su interacción con los Consejos Municipales y otras áreas públicas que se crean mediante la Ley nº 10.437.

A continuación distinguimos la categorías existentes y a posteriori una breve explicación.

Grado de Complejidad/Dimensiones	Ley 9235 – Juntas de Participación para la Prevención del Delito	Ley 10.437 – Policía Barrial y Consejos Barriales
Forma	Red	Conjunto Organizacional
Tamaño	Grande	Medio
Cobertura	Bajo	Alto
Continuidad	Alto	Alto
Institucionalidad Formal	Medio/Bajo	Alto
Conectividad	Alto	Medio
Interdependencia	Alto	Bajo
Complementariedad	Alto	Alto
Intensidad	Medio	Bajo
Frecuencia	Medio	Medio (entre ciertas áreas intraministeriales)
Implicancia	Medio	Medio
Reciprocidad	Alto	Bajo
Participación en la Toma de Decisiones	Alto	Medio
Estabilidad	Medio	Medio
Diferenciación Cultural	Alto	Medio
Grado	Articulación	Cooperación
Dispositivo Utilizado	Grupos de Trabajo y comisiones permanentes	Objetivos Transversales y Puestos de Enlace

7.1. Análisis del funcionamiento de las Juntas de Participación Ciudadana para la prevención del delito

En primer lugar, las Juntas aparecen interactuando con áreas gubernamentales y no gubernamentales en forma de red, donde estos espacios tenían posibilidades ciertas de establecer acciones en relación a la prevención del delito, tanto en su faz de recomendaciones como de gestión, aunque esta última se viera resentida por las competencias y tiempos de los integrantes de las juntas. El tamaño dependiendo del lugar donde se encontraban las juntas era relativamente grande, dado que la cantidad de organizaciones participantes era elevado; aunque, puede que haya habido lugares donde hubiese existido otro dimensionamiento. Intuimos que con el tiempo, al no quedar en claro el rol de las juntas, muchos miembros o socios de estos espacios hayan dejado de participar. La cobertura, es decir, la coordinación de políticas de áreas diferentes fue mínima; incluso, no hubo ni recursos ni posibilidades ciertas de elaborar un plan estratégico que distinguiera objetivos de corto, mediano y largo plazo. Esto seguramente que fue causante de su continuidad, muchas de ellas no alcanzaron a superar el año de funcionamiento desde su creación. En relación a su institucionalidad, se advierte una norma gubernamental que deja conformada a la junta, estableciendo una estructura orgánica, pero que carece de las funciones básicas de constitución, entre ellas, los recursos necesarios para su funcionamiento, aunque algunas fueran abastecidas con transferencias por parte del gobierno provincial. A nuestro entender, la institucionalidad fue mínima dejando librado a estos espacios a definir acciones y estrategias en relación a los problemas más urgentes y visibles del espacio geográfico de su competencia. La conectividad es baja, la instancia de diálogo se realizaba con el área de seguridad provincial o con el comisario de la zona, por lo general a raíz de los hechos delictivos en la zona, o bien, ante un reclamo concreto sobre el funcionamiento de algún servicio público. Esto impedía la interdependencia dado que en la práctica, el intento de actuar como red, quedaba resentido dado que el reclamo era lo habitual por sobre la propuesta, al carecer las juntas de los medios para poder gestionar y complementar las políticas de seguridad de la zona, siendo baja la intensidad al ser mínima la cogestión existente.

Al analizar como estaba diseñado esta política, es fácil advertir que a la alta participación, no se la acompañó de una alta reciprocidad, debido a que desde los inicios mismos, no había una simetría de poder entre los actores participantes a nivel interorganizacional. Claramente, la gestión nunca de ser asumida por el gobierno provincial, en concreto, la institución policial. Siendo de este modo, es razonable pensar que en ningún momento se tuvo en cuenta a la diferenciación cultural, aspecto por demás importante cuando se decide en materia de seguridad ciudadana.

Para concluir, entendemos que grado de coordinación fue de Reconocimiento y Comunicación, entendidos como uno de los estadios más bajos de la coordinación horizontal. Asimismo, los

dispositivos utilizados fueron de adaptación mutua, fortalecidos por la definición de objetivos transversales o consensuados entre el sector público y los espacios de participación.

7.2. Análisis organizacional de la Institucionalidad derivada de la Ley 10.437

El nuevo sistema de seguridad pública y ciudadana, intenta en su institucionalidad darle una mayor participación a las instituciones relacionadas a la investigación y el estudio de la seguridad, y las metodologías necesarias para mejorar la calidad de las estadísticas, diagnósticos y herramientas para la toma de decisiones -por ejemplo, encuestas de victimización, mapa del delito, entre otros-. La búsqueda de una mayor profesionalización, que se advierte con la creación del Observatorio de Estudios sobre Convivencia y Seguridad Ciudadana y la incorporación de más cuadros técnicos a las áreas de gobierno, tienen en principio, de manera planificada o no, la incorporación de la racionalidad técnica al voluntarismo participativo que caracterizó a las juntas. Otro aspecto que es destacable, es el rediseño en las instituciones que van a formar parte de la planificación y gestión de las políticas de seguridad: a. el Ministerio de Gobierno o el organismo que en el futuro lo sustituya; b. la Comisión Interministerial de Seguridad Ciudadana; c. el Observatorio de Estudios sobre Convivencia y Seguridad Ciudadana; d. el Consejo Provincial de Seguridad Ciudadana; e. los Consejos Departamentales, Municipales y Barriales de Prevención y Convivencia, f. las Fuerzas de Seguridad Pública y Ciudadana (la Policía de la Provincia de Córdoba; la Fuerza Policial Antinarcostráfico, y el Servicio Penitenciario Provincial).

Uno encuentra, y reiteramos que no sabemos si se hizo ex profeso, como cambio fundamental no la política en sí, que claramente con una policía de proximidad busca acercarse al vecino, sino más bien, a la incorporación de los centros de estudios y profesionales en la temática como aspecto central de estas políticas.

Ahora bien, apartándonos de las prioridades decisionales, es necesario recurrir como eje fundante, al establecimiento de nexos horizontales que le den sostenibilidad a las políticas de seguridad ciudadanas desarrolladas con el nuevo sistema. Para ello, se desprende de la norma, que el gobierno redefine las formas de relacionamiento interorganizacional, pasando de un forma que aspiraba a un trabajo en red, por un conjunto organizacional. Este cambio en el relacionamiento con las otras organizaciones, obedece a una cuestión de cultura organizacional que entiende que en estos menesteres la participación ciudadana tiene un límite, limitando sus funciones al reclamo, la sugerencia y la opinión no vinculante.

8. Hallazgos

1. Se advierte el paso de un trabajo en red que se pregonaba en el anterior sistema de seguridad (Ley 9235) a una concepción más de tipo de Conjunto Organizacional.
2. En segundo lugar, con la nueva ley se incorporan nuevos actores que en principio cuentan con capacidades y competencias técnicas inexistentes en el período 2015 -2017. Presumimos que pasamos desde una mirada vocacional – comunitaria a una toma de decisiones más racional y profesional perdiendo incidencia la participación ciudadana, en sustitución de coordinaciones intraorganizacional -creación de una Comisión Interministerial, Observatorio de Estudios sobre Convivencia y Seguridad Ciudadana- y de coordinación interorganizacional con una fuerte incidencia de instituciones de investigación como las universidades -Observatorio de Estudios sobre Convivencia y Seguridad Ciudadana, Consejo Provincial y Consejos Regionales y Barriales-.
3. Existe una continuidad en la política,
4. Modificación del rol policial, auspiciando la proximidad con el vecino (policía militarizada a una policía comunitaria).
5. La Seguridad Ciudadana como eje de las políticas de participación ciudadana, relegando a las políticas sociales de dicho lugar.