

# Políticas de seguridad en Córdoba: el campo estatal y sus intervenciones frente a diferentes conflictividades sociales

---

**Mariana Carbajo**

carbajo.mariana@gmail.com

Universidad Nacional de Villa María, Argentina

**Agustín Zanotti**

agustinzanotti@gmail.com

Universidad Nacional de Villa María, Argentina

**Nicolás Cabrera Durán**

nico\_cab@hotmail.com

Universidad Nacional de Villa María, Argentina

**Andrés Hernández**

undher@gmail.com

Universidad Nacional de Villa María, Argentina

**Florencia Rodríguez**

florenciarodriguezarg@gmail.com

Universidad Nacional de Villa María, Argentina

## Políticas de seguridad en Córdoba: el campo estatal y sus intervenciones frente a diferentes conflictividades sociales

### Resumen

El artículo presenta avances de un proyecto de investigación en curso sobre políticas públicas abocadas a la gestión de diferentes conflictividades sociales, violentas y/o delictivas, reconociendo las modalidades que asume el gobierno de la seguridad en la provincia de Córdoba. Partimos de la hipótesis de que Estado provincial desarrolló, en el periodo 2003-2013, diversas iniciativas que implican la creación de estructuras gubernamentales, la sanción de marcos legales y el desarrollo de una incipiente articulación interministerial que colocó a la institución policial como actor central de sus políticas de seguridad.

En esta oportunidad se presentarán exploraciones sobre tres casos de conflictividades violentas que ingresaron en la agenda del Estado provincial a lo largo del periodo: la violencia escolar, la violencia en el fútbol y la violencia familiar. El foco estará puesto en inteligir las condiciones que hacen a la definición de estas conflictividades sociales y las particularidades del campo estatal y sus intervenciones para la gestión de las mismas, reconociendo el lugar asignado a la institución policial, así como a otras agencias estatales y no estatales.

**Palabras clave:** campo estatal; conflictividades sociales; violencia familiar; violencia en el fútbol; violencia escolar

### Introducción

La comunicación presenta el proyecto de investigación “Políticas de seguridad pública en la provincia de Córdoba: miradas sobre el Estado y sus iniciativas para el abordaje de diferentes conflictividades sociales (2003-2013)”<sup>1</sup>. El mismo busca poner en discusión ciertas caracterizaciones generales del campo de la seguridad y las políticas de seguridad de la Provincia de Córdoba en relación a políticas públicas específicas del Estado provincial abocadas a diferentes conflictividades: la violencia en la escuela, la violencia en el fútbol y la violencia familiar. Siguiendo a Elías podemos vislumbrar los diversos “umbrales de violencia” (1993) que coexisten en las distintas figuraciones sociales, complejizando las lecturas sobre el fenómeno y enfatizando su carácter multiforme y multicausal.

Las discusiones actuales sobre seguridad se vienen enriqueciendo con aportes provenientes de un abanico de disciplinas. En ciencias sociales y en sociología en particular, existen pensadores de gran relevancia que han profundizado sobre los problemas del orden social, la proliferación de la vigilancia y el control, las configuraciones del delito y las seguridades e inseguridades contemporáneas. Junto con ello se analizan las concepciones e intervenciones que desde el Estado se proponen frente a tales problemas, las políticas implementadas y sus consecuencias en términos de convivencia social y el sostenimiento de derechos individuales y colectivos. Desde la recuperación de la democracia, el sistema y el gobierno de la seguridad pública en Argentina se ha caracterizado por una tendencia a la delegación a la institución policial de la gestión de los asuntos de seguridad y de la organización y administración del sistema policial, que viene de la mano del doble pacto de reciprocidad

---

<sup>1</sup>El proyecto es financiado por el Instituto de Investigación de la Universidad Nacional de Villa María, Córdoba, Argentina. Dir: Carbajo, Mariana; Codir: Zanotti, Agustín (Res. Rec. 864/2014).

entre gobernantes e instituciones policiales (Sain, 2008; Binder, 2009).

En el caso de la provincia de Córdoba, investigaciones recientes señalan una policialización del gobierno de la seguridad provincial que no solo implicó la delegación del gobierno de la seguridad provincial a una institución policial cada vez más autonomizada, sino el encumbramiento de funcionarios policiales en las estructuras ministeriales y la mayor injerencia policial en el abordaje punitivo de la conflictividad social (Plaza Schaefer y Morales 2014; Carbajo, 2015). Así, puede reconocerse que el ascenso policial a la conducción de la seguridad provincial vino de la mano de una re-militarización burocrática de la institución policial, producto de las luchas y dinámicas intra-burocráticas, en las que algunas de las facciones de los oficiales más militarizados lograron el control y la orientación general de la organización policial (Hathazy, 2013).

En nuestra indagación buscamos conceptualizar el *campo estatal* y su vinculación con lo que comprendemos como el *campo de la seguridad pública*. Entendemos a este último como un espacio de lucha por imponer concepciones acerca de las violencias y los delitos; concepciones sobre mundo social y el lugar de los conflictos, así como prácticas consecuentes de intervención y gestión sobre los mismos (Sain, 2008). Este se conforma por el conjunto de actores estatales y no estatales que intervienen en la definición y aplicación de formas preventivas y penales, en donde median relaciones complejas y contradictorias.

En esta disputa, encontramos esfuerzos por instalar *un cambio de paradigma en materia de seguridad*. Este proceso implicaría el traspaso de una *concepción tradicional*, articulada a nociones de seguridad nacional o seguridad interior y por lo tanto centrada en el Estado y sus agencias para el mantenimiento del orden público, hacia una visión más holística e integral que ponga foco en el desarrollo de estrategias de prevención que aúnen esfuerzos tanto de los Estados como de la ciudadanía para el abordaje de los conflictos.

## Aproximaciones al abordaje estatal de conflictividades y violencias

La pregunta que orientó la investigación es *¿Qué características asumieron las políticas públicas del gobierno de la provincia de Córdoba abocadas a la gestión de la violencia familiar, la violencia en el fútbol y la violencia escolar entre los años 2003-2013?* En torno a ella, articulamos los siguientes interrogantes: *¿Cómo se definen o son caracterizadas las prácticas violentas o delictivas?, ¿Cuáles fueron las principales iniciativas en torno a la cuestión? ¿Cuáles son y cómo están compuestas las estructuras gubernamentales que intervienen y sus objetivos? ¿Qué lugar se les asignó en ellas a la policía y cuáles fueron los ámbitos previstos para otras agencias estatales y no estatales?*

Si bien los casos refieren a problemas de naturaleza diversa, todos ellos tienen en común el haber ocupado un lugar prominente dentro de la agenda de seguridad provincial. Podemos hipotetizar que el hilo que une a todas estas problemáticas está dado por una lógica del pánico moral (Cohen, 2002), la cual bajo determinadas circunstancias llevó a definir ciertas conflictividades como graves y/o amenazantes del orden social. La *escuela*, la *familia* y el *deporte* condensan prácticas, representaciones y sensibilidades con un alto umbral de intolerancia a la violencia. Se trata de tres esferas de alta exposición moral, donde los acontecimientos violentos activan espirales de indignación, paliativos espasmódicos y largas coberturas mediáticas. Al ser percibidas como vehículos civilizatorios en donde los individuos aprenden el refinamiento de sus conductas, la auto-coacción de la agresividad o el disciplinamiento de sus cuerpos (Eliás, 1993), la violencia tiende a despertar una reacción de escándalo y repudio.

## Del Programa de Violencia Familiar al Programa SALVA

La violencia familiar es una problemática de larga data que ha acumulado diversas respuestas estatales en la medida que fue cobrando mayor visibilidad pública. La misma se vincula inherentemente con el concepto de familia, que implica circunscribir la potencial víctima a mujeres, menores, ancianos

y/o discapacitados que serían violentados por una persona con la cual tienen una relación familiar, un vínculo legal o de hecho. A pesar de que en la última década ha estallado el concepto tradicional de familia, sigue presente el carácter heterosexual/patriarcal y reproductivo que caracterizan el tipo de violencia que se posibilita en estos espacios.

Desde hace varias décadas, la temática de la violencia familiar ha generado distintas respuestas gubernamentales tanto a nivel internacional como nacional, provincial y local. A nivel nacional se promulgó la Ley 24.417 de Protección contra la violencia familiar (1994) y el Decreto 235/96; la Ley 26.171 de Ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (2008); Ley 26.485 de “Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales” (2009) y el Decreto 1.011/2010.

A nivel provincial, se vienen replicando leyes e iniciativas estatales con particularidades y adecuaciones locales. Como antecedente local se encuentra la Comisión Permanente de Prevención de la Violencia Doméstica, Ley 7861 (1989). En 2006, se sanciona la Ley provincial 9283 de violencia familiar y posteriormente su Decreto Reglamentario 308/07. Entre los actores gubernamentales abocados a la problemática, la Dirección de Violencia Familiar es la autoridad de Aplicación. En este marco se crea el “Programa Prevención y Erradicación de la Violencia Familiar” (Dec. 1030) cuyo objetivo es mejorar la eficacia en la implementación de las políticas públicas en función de un marcado y sostenido incremento de las presentaciones y denuncias realizadas por las víctimas. A la par, en el plano judicial se crean Juzgados en la capital y el interior de la provincia.

El actor policial comienza a tener una presencia institucional y formalizada en el tratamiento de esta forma de violencia. En el año 2009 se aprueba el Protocolo de Actuación Policial ante Situaciones de Violencia Familiar<sup>2</sup>. Durante 2010 se capacitó al plantel policial sobre la problemática y se estableció que su intervención quede reducida a situaciones de violencia física. En 2013 se crea el Programa SALVA (Sistema de Alerta para Víctimas de Violencia Familiar), consistente en un sistema de Botón Antipánico residencial. El dispositivo de alerta se vincula a la línea 101 de Emergencias policiales, emitiendo un pedido de auxilio que es receptado por los operadores. El mismo cuenta con la posibilidad de registrar audio, lo cual luego puede ser utilizado como material probatorio en casos de agresión. Si bien la Justicia provincial es quien ordena la entrega de los botones a víctimas de violencia, la gestión, capacitación y monitoreo de los botones es responsabilidad de la Policía.

La injerencia institucionalizada del aparato policial ha aumentado en las intervenciones contra la violencia familiar, reconociendo una tendencia hacia la judicialización-policialización de una problemática.

## **Violencia en el fútbol: de la policialización a la pluralización de actores**

A nivel nacional en los 80 y 90 comenzaron a generarse normativas específicas destinadas a abordar la violencia en los espectáculos deportivos. La Ley 23.184 de 1985 establece el primer régimen penal y contravencional para “reprimir hechos de violencia que se cometan con motivo o en ocasión de espectáculos deportivos”. En 1993 se dictó la Ley 24192 que modifica parcialmente la anterior. Finalmente en 1997 el Decreto 1466 crea el Consejo Nacional para la Prevención de la Violencia y la Seguridad en el Fútbol.

Por contraposición al terreno nacional, el Estado provincial no había implementado políticas específicas en materia de seguridad vinculadas a espectáculos futbolísticos. Las tareas de seguridad y control en este ámbito pertenecieron exclusivamente a la policía y no se contemplaban programas preventivos, ni articulaciones entre las fuerzas de seguridad y organizaciones de la sociedad civil.

Durante los años posteriores a 2007, la violencia en el fútbol se incrementó considerablemente tanto en el ámbito nacional como provincial. A raíz del asesinato de un hincha de Tigre por

---

<sup>2</sup> En la redacción del documento participa el Ministerio Público Fiscal y el Ministerio de Justicia, Resol. 277/09.

simpatizantes de Nueva Chicago, la Asociación del Fútbol Argentino conjuntamente con el Estado Nacional deciden prohibir la asistencia del público visitante a todos los partidos de categorías de ascenso nacional que se disputen en el territorio argentino. Aniceto y López Maldonado (2012) observan que en la ciudad de Córdoba también se dio un incremento de la violencia.

En ese marco, tanto el Estado provincial como el nacional propusieron innovaciones normativas. En la provincia de Córdoba se produjo en 2007 un ordenamiento del Código de Faltas, quedando instituido mediante Ley 9.444. En dicho corpus se reglamentan artículos que penan contravenciones vinculadas a espectáculos deportivos. Además, a principios de 2008 se sanciona la Ley nacional 26.358 que modifica diversos puntos del “Régimen Penal y Contravencional para la Prevención y Represión de la Violencia en Espectáculos Deportivos” establecidos por la anterior Ley 23.184.

A fines del 2008 el Estado provincial crea el CO.SE.DE.PRO. (Consejo de Seguridad Deportiva Provincial), órgano que centraliza las funciones de coordinar, supervisar y decidir en materia de seguridad deportiva para todos los deportes que se desarrollen en calidad de espectáculo en la provincia de Córdoba. El mismo está conformado por: un miembro de la Subsecretaría de Participación Ciudadana, un miembro en representación de la Agencia Córdoba Deportes, dos miembros en representación de la Policía de la Provincia de Córdoba, un miembro en representación de la Municipalidad de la ciudad de Córdoba, un miembro en representación de la Liga Cordobesa de Fútbol y un miembro de la Federación Cordobesa de Fútbol. Su reglamentación establece asimismo la posibilidad de incluir además cualquier otro representante de la sociedad civil que se considere pertinente.

La constitución del CO.SE.DE.PRO. pone en sintonía a la provincia de Córdoba con el decreto nacional 1466/97. El Consejo puede entenderse como un intento de cristalizar un enfoque centrado en la participación de múltiples actores para el abordaje integral de la problemática. Las iniciativas propuestas por el organismo son: la modificación del Código de Faltas, la planificación de diagnósticos regionales vinculados a la seguridad deportiva, jornadas de capacitación, planificación de operativos pensando en el antes, durante y después de cada partido, la articulación con las seguridades privadas que cada club contrata, la atención puesta en la infraestructura de los estadios y sus condiciones sanitarias, entre otros. Restará ver, mediante una prolongación diacrónica del estudio aquí propuesto, si estos lineamientos generales pudieron concretarse o si el proceso desembocó finalmente en lógicas disímiles a las proyectadas.

## **Escuelas entre la convivencia y la policialización de la seguridad**

Muchos de los trabajos que abordan el problema de la violencia en las escuelas suelen remontarse al trágico episodio ocurrido en 2004 en la ciudad de Carmen de Patagones, como hito que permite explicar la importancia creciente que adquirió dicha problemática en la agenda pública durante la última década. En ese año, el Ministerio de Educación de la Nación crea el Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas, así como el Programa de Convivencia Escolar (Res. 1619/04).

En el caso de la Provincia de Córdoba, los primeros programas implementados en la materia son anteriores. La creación de un Programa de Convivencia Escolar (PCE) empezó a funcionar desde el año 2000, estructurándose a partir de cuatro ejes de acción: asistencia técnica, capacitación, producción de insumos y material didáctico e investigación, las cuales han sido sostenidas desde entonces. A partir de 2010 este renueva su importancia dentro de las políticas implementadas por la Subsecretaría de Promoción de Igualdad y Calidad Educativa. La resolución ministerial 149, dispone que todos los centros educativos provinciales de nivel medio debieron elaborar desde ese año Acuerdos Escolares de Convivencia (AEC), los cuales deberán ser construidos a través de la participación democrática de todos los actores escolares (directivos, docentes, no docentes, estudiantes y padres) y serán renovados cada tres años.

Junto con lo anterior, el área de Asistencia Técnica del PCE implementó una línea de asistencia

telefónica (0-800) y un Plan de Apoyo y Acompañamiento Técnico a Escuelas de Nivel Medio, el cual realizó un total de 1090 intervenciones entre 2010 y 2014<sup>3</sup>.

La profundización de las intervenciones en el marco del paradigma de la convivencia escolar, no ha descartado sin embargo la búsqueda de estrategias complementarias, sobre todo dirigidas a situaciones de crisis o formas delictuales que rozan la problemática escolar. Tal fue el caso de una serie de enfrentamientos entre bandas criminales durante 2013, cuyo desarrollo involucró a distintas escuelas de la capital cordobesa.

Según un relevamiento elaborado por la Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba, unas 160 escuelas de la Ciudad de Córdoba (25% de las 670 escuelas públicas) sufren las consecuencias de contextos violentos (La Voz del Interior, 24/5/2013). En este sentido, la presencia policial en escuelas se ha incrementado. Según datos oficiales, mientras en 2011 contaban con custodia policial 47 escuelas, a principios de 2014 la presencia de uniformados se eleva a 101 (La Voz del Interior, 26/5/2014). Si bien la demanda de protección muchas veces surge de las propias instituciones educativas hacia el Ministerio, quien otorga servicios en calidad de guardias adicionales, la policía interviene también de modo autónomo.

Paralelamente, en 2011 el gobierno anunció la instalación de Cámaras de seguridad para controlar el entorno de las escuelas provinciales. Esta medida, enmarcada en el Plan Provincial de Seguridad Ciudadana, apunta fundamentalmente a prevenir la venta de droga y otros delitos que se producen en sus inmediaciones. La selección de las primeras 50 escuelas que integrarán el programa piloto se hará en función de las demandas de las instituciones y el “mapa del delito” elaborado por la Policía de Córdoba (La Voz del Interior, 13/7/2011). La institucionalización del paradigma de convivencia se combina de este modo con otras estrategias de gobierno de las conflictividades en el escenario escolar.

## **Reflexiones finales**

El abordaje exploratorio de las políticas públicas provinciales abocadas a la violencia familiar, la violencia en el fútbol y la violencia en la escuela nos ha permitido comenzar a identificar los modos en los que cada problemática asoma en la agenda gubernamental y las tensiones entre lógicas de policialización y de ciudadanización en las iniciativas públicas.

Luego de estas primeras exploraciones asoman desafíos para continuar el estudio. En primer lugar, profundizar la reflexión respecto de por qué determinadas violencias se configuran como objetos específicos de intervención estatal y describir sus particularidades. Por otro lado, ahondar en las iniciativas presentadas, ampliando el análisis de la perspectiva de los actores involucrados, las características de las articulaciones inter-agenciales y los resultados de los programas estudiados. Por último, analizar de qué manera la aparición de diferentes tecnologías de control se articulan con las particularidades del modelo policial cordobés. En este sentido, rastrear las tensiones hacia el interior del campo estatal entre respuestas que apelan a la expansión de la vigilancia y el control, frente a aquellas que apuestan a soluciones integrales y una democratización del gobierno de la seguridad.

---

<sup>3</sup>Ver: Trayectorias y narrativas de gestión: convivencia escolar. Informe 2013/2014.

## **Bibliografía:**

- Aniceto, M. Á. y López Maldonado, M. (2012). *Estudio de Determinación del CO.SE.DE.PRO. En el marco de una Política Pública de Seguridad en la Provincia de Córdoba*. Trabajo final de grado UNVM, inédito.
- Binder, A. (2009). El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual. En: Kessler, G. (Comp.), *Seguridad y ciudadanía*. Buenos Aires: Edhasa.
- Carbajo, M. (2015). Acerca del proceso de policialización del gobierno de la seguridad en la Provincia de Córdoba: descripción y análisis de las políticas públicas de seguridad entre los años 2003-2013. Trabajo Final de la Especialidad de Criminología Universidad Nacional de Quilmes, inédita.
- Cohen, S. (2002). *Folk devils and moral panics: the creation of the mods and rockers*. Londres: Routledge.
- Elías, N. (1993). *El proceso de civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Hathazy, P. (2013). (Re) Militarización policial en Argentina: Entre luchas burocráticas y lógicas políticas. *Actas XIV Congreso Nacional y Latinoamericano de Sociología Jurídica*. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales-UNC y Sociedad Argentina de Sociología Jurídica. Córdoba, Octubre.
- Plaza Schaefer, V. y Morales, S. (2013). Seguridad y democracia. Tensiones de origen. Aportes al análisis de la política de seguridad en la provincia de Córdoba. *Estudios*, 29, 111-131. ISSN: 1852-1568.
- Sain, M. (2008). *El Leviatán azul: Policía y Política en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.

---

## **Sobre los autores**

### **Mariana Carbajo**

carbajo.mariana@gmail.com

Licenciada en Comunicación social (UNC); Especialista en Criminología (UNQUI) y Maestranda en Ciencias Sociales (ETS-UNC).

### **Agustín Zanotti**

agustinzanotti@gmail.com

Licenciado en Sociología (UNVM); Doctor en Estudios Sociales de América Latina (CEA) y Becario Posdoctoral Conicet-CIECS.

### **Nicolás Cabrera Durán**

nico\_cab@hotmail.com

Licenciado en Sociología (UNVM) y Becario Conicet IDAES-UNSAM.

### **Andrés Hernández**

undher@gmail.com

Licenciado en Sociología (UNVM) y Becario Conicet IEHS-UNICEN.

### **Florencia Rodríguez**

florenciarodriguezarg@gmail.com

Estudiante avanzada de la carrera licenciatura en Sociología de la Universidad Nacional de Villa María (UNVM).