

LA GESTIÓN TERRITORIAL DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA POR CUADRANTES DESDE UNA CLAVE PARTICIPATIVA¹

THE TERRITORIAL MANAGEMENT OF THE CITY OF CÓRDOBA BY QUADRANTS FROM A PARTICIPATORY KEY

Ana Laura Elorza², Ernesto Morillo³, Fani Balcazar⁴, Mónica Alvarado⁵ y Mariana Gamboa⁶

Resumen

Este artículo aborda la gestión en el territorio del Plan Provincial de Gestión Territorial por Cuadrantes del gobierno de la provincia de Córdoba, tomando la experiencia del consejo barrial desarrollada en el Cuadrante Yapeyú de la Ciudad de Córdoba. En especial, nos interesa profundizar sobre dos aspectos: primero, las diversas estrategias de relacionamiento y demandas que los actores implementan en su relación con el estado, que nos permite ver la acción de los actores locales en la trama de contradicciones intraburocráticas, y segundo, la implementación de diversas estrategias del estado en torno a una problemática o territorio, intervenciones que muchas veces son contradictoria y conflictivas entre sí.

La metodología empleada es cualitativa, con lectura y análisis de fuentes secundarias (documentos de la política analizada) y análisis de entrevistas realizadas al promotor social y referentes de organizaciones sociales que participan en el consejo barrial del cuadrante de Yapeyú. Recuperamos los sentidos y prácticas de los sujetos en torno al espacio multiactoral, a las estrategias de gestión de las organizaciones territoriales y al modo de intervención estatal en las problemáticas que surgen en el marco del caso analizado.

Palabras clave: Políticas sociales urbanas, Gestión territorial, Participación

Abstract

This article deals with the management in the territory of the Provincial Plan of Territorial Management by Quadrants of the government of the province of Córdoba, taking the experience of the neighborhood council developed in the Yapeyu Quadrant of the City of Córdoba. In particular, we are interested in deepening two aspects: first, the various relationship strategies and demands that the actors implement in their relationship with the state, which allows us to see the action of local actors in the plot of intrabureaucratic contradictions, and second, the implementation of various state strategies around a problem or territory, interventions that are often contradictory and conflicting with each other.

The methodology used is qualitative, with reading and analysis of secondary sources (documents of the analyzed policy) and analysis of interviews conducted with the social promoter and referents of social organizations that participate in the neighborhood council of the Yapeyú quadrant. We recover the senses and practices of the subjects around the multiactoral space, the management strategies of the territorial organizations and the state intervention mode in the problems that arise within the framework of the case analyzed.

Keywords: Urban social policies, Territorial management, Participation

1 Este trabajo es resultado de los avances del proyecto de investigación "Espacio urbano, políticas sociales focalizadas territorialmente y organizaciones sociales en la ciudad de Córdoba" de la Facultad de Ciencias Sociales, financiado por Secyt- UNC.

2 Investigadora asistente CONICET INVIHAB FAUD y docente de la Facultad de Ciencias Sociales - UNC

3 Docente investigador de la Facultad de Ciencias Sociales - UNC

4 Lic. en trabajo social. Maestranda en la Maestría en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales – UNC.

5 Lic. en Sociología. Doctoranda del Doctorado en Administración Pública IIFAP - Facultad de Ciencias Sociales - UNC

6 Docente investigador de la Facultad de Ciencias Sociales - UNC

1. Introducción

En la ciudad de Córdoba, durante la última década comienza a re-configurarse en la agenda pública y política el problema de la inseguridad desde una concepción de seguridad ciudadana con una perspectiva territorializada, asumiendo una correlación entre áreas donde reside la población en condiciones de pobreza con mayor inseguridad e índices de criminalidad. En diciembre de 2015 el gobierno de la provincia lanza el Plan Integral de Seguridad Ciudadana y Prevención del delito “Córdoba se encuentra”, el cual tiene como objetivo abordar de manera integral el tema de la seguridad a partir de dos ejes centrales: la modernización de la institución policial y la transformación urbana con el apoyo de programas de desarrollo social.

En este marco, se impulsa en el año 2016 una política provincial de gestión territorial basada en los principios del urbanismo social, con la asesoría de uno de los expertos referentes de los planes urbanos en Medellín. El Plan Provincial de Gestión Territorial por Cuadrantes, contemplado en la Ley 10437/17 Plan Integral de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito, constituye una estrategia que implica una organización y división del territorio de la ciudad según cuadrantes, según el nivel de vulnerabilidad del sector. En estos cuadrantes se dispone la conformación de Consejos Barriales, entendiendo que la comunidad es el principal espacio para intervenir desde una estrategia preventiva del delito, involucrando al conjunto de los actores locales a planificar en torno a las problemáticas territoriales hacia un hábitat seguro.

El presente trabajo aborda la gestión en el territorio de esta política, tomando la experiencia del consejo barrial desarrollada en el Cuadrante Yapeyu de la Ciudad de Córdoba. En especial, nos interesa profundizar sobre dos aspectos: primero, las diversas estrategias de relacionamiento y demandas que los actores implementan en su relación con el estado, que nos permite ver la acción de los actores locales en la trama de contradicciones intraburocráticas, y segundo, la implementación de diversas estrategias del estado en torno a una problemática o territorio, intervenciones que muchas veces son contradictoria y conflictivas entre sí.

La metodología empleada es cualitativa, con lectura y análisis de fuentes secundarias (documentos de la política analizada) y análisis de entrevistas realizadas al promotor social y referentes de organizaciones sociales que participan en el consejo barrial del cuadrante de Yapeyú. Recuperamos los sentidos y prácticas de los sujetos en torno al espacio multiactoral, a las estrategias de gestión de las organizaciones territoriales y al modo de intervención estatal en las problemáticas que surgen en el marco del caso analizado.

2. Aproximaciones teórico-conceptuales

En el marco de las reconfiguraciones neoliberales de las últimas décadas -en los planos económico, tecnológico, cultural y político- puestas en marcha para responder a la necesidad de una organización socioespacial estable, que garantice las condiciones más adecuadas para el despliegue de la dinámica capitalista en los territorios (Harvey, 2014), las ciudades continúan siendo los lugares estratégicamente centrales para la constitución de tales proyectos, pero también, en donde se da su reiterado fracaso y en donde surgen resistencias (Nik, Peck, Brenner; 2009) que son vistas desde los gobiernos como desórdenes que deben controlarse y/o administrarse mediante el ejercicio de los poderes estatales.

Una de las modalidades de abordaje del conflicto urbano, derivado de los procesos de desigualdades inherentes al capitalismo, son las políticas sociales del Estado. Estas expresan estas contradicciones y tensiones, así las políticas sociales se desarrollan *“por un lado, modelando la estructura social y espacial requerida por el proceso de acumulación del capital y, por el otro, proponiendo respuestas públicas a los problemas sociales —pobrezas,*

segregaciones, violencias— que procuran restañar las lesiones que producen esas desigualdades” (Soldano, 2019 p.105). En este sentido, cobra valor el análisis de la territorialidad de las políticas sociales.

Para avanzar, comprendemos a las políticas públicas en general, y las sociales en particular, como un *“conjunto de iniciativas y respuestas manifiestas o implícitas que, observadas en un momento histórico y en un contexto determinado, permiten inferir la posición, del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad”* (Oszlak y O’Donnell, 1995, p.113). Desde el plano sectorial de las políticas públicas, nos interesa enfocar el análisis en las políticas sociales urbanas, es decir, las que abordan problemas sociourbanos (vivienda, hábitat, seguridad, etc.) reconociendo las expresiones de las desigualdades sociales en los territorios y lo que está en disputa, son los territorios en las ciudades, tanto a nivel material como simbólico. Destacamos nuestro interés en analizar las políticas sociales urbanas como la acción pública estatal en los territorios, como espacio del entramado de relaciones multiactorales que, de diversos modos, se articulan en la construcción de las mismas (Cattenazzi y Quintar, 2009). Es decir, en cada territorio la política, la acción pública es redefinida en relación a los actores que allí intervienen.

En este sentido, recuperamos la noción de gestión de las políticas sociales como un espacio privilegiado de reproducción y/o transformación de la misma a través de los actores que juegan allí sus apuestas estratégicas, opera como “espacio de mediación” entre los procesos macro y la vida cotidiana de la población, lo que significa una heterogeneidad en los procesos de intervención según las particularidades de cada ámbito local. Asimismo, se reconoce la presencia del conflicto en estas prácticas que refieren a: la realidad heterogénea y desigual en la que operan las políticas sociales y a que el conflicto es inherente a la dinámica que asume el juego de intereses entre los actores en la política social (dentro y fuera del Estado) (Chiara y Di Virgilio, 2008).

Asumir la complejidad de la gestión, conduce a la integración de dos perspectivas de análisis: una, que pone énfasis a los procesos de articulación de los recursos, y la otra que presta atención a la articulación entre el Estado y la sociedad civil en la constitución de la demanda. En este sentido, los programas sociales estatales vinculan estos dos enfoques, ya que representan recursos que los actores articulan para operar en torno a una agenda de gobierno (lo que significa la previa definición de un problema social) y a la vez, como actores inciden en el modelado de las demandas y su incorporación o no en la agenda.

3. Plan de gestión territorial en el marco de la política de seguridad ciudadana en la ciudad de Córdoba

En la ciudad de Córdoba durante las últimas dos décadas, el proceso de configuración urbana estuvo caracterizado por un sostenido aumento del valor de los terrenos, escasez de tierra urbanizada al alcance de las familias de bajos ingresos y la ejecución de políticas públicas habitacionales restringidas, lo cual derivó en un incremento de las situaciones de informalidad urbana, dando cuenta de los procesos de desigualdad socioterritorial (Elorza y Morillo, 2017). Cabe destacar, que derivado de este proceso, la localización residencial de la población de bajos ingresos, ya sea a través de la política pública habitacional o de los nuevos asentamientos producidos desde estrategias de acceso al hábitat de forma colectiva (tomas de tierra, densificación de villas, etc.) es en las zonas periféricas de la ciudad, históricamente caracterizadas por un déficit en calidad de los recursos urbanos, lo cual se traduce en menores oportunidades para el acceso a servicios y equipamientos sociales (educativos, culturales, recreativos, etc.).

Estos sectores de la ciudad también son identificados como las áreas más inseguras y con mayor vulnerabilidad, donde la presencia del narcotráfico se ha consolidado. Frente a esta problemática, la política de seguridad provincial durante el período 2005-2015 estuvo caracterizada por la aplicación de diversas formas de poder punitivo a grupos definidos como peligrosos -jóvenes varones y pertenecientes a barrios populares- acompañado de un discurso gubernamental de mano dura y combate al delito (Crisafulli y Castro, 2017). La violencia con la que se ejerció tal política generó resistencias provenientes de organizaciones sociales, académicos y fallos judiciales obligando a “cambiar el tono con el que se pronunciaba el discurso de la seguridad” y a incorporar nuevas estrategias de actuación.

En este contexto, comienza a re-configurarse en la agenda pública y política el problema de la inseguridad desde una concepción de seguridad ciudadana con una perspectiva territorializada, asumiendo una correlación entre áreas donde reside la población en condiciones de pobreza con mayor inseguridad e índices de criminalidad. En diciembre de 2015 el gobierno de la provincia lanza el Plan Integral de Seguridad Ciudadana y Prevención del delito “Córdoba se encuentra”, el cual tiene como objetivo abordar de manera integral el tema de la seguridad a partir de dos ejes centrales: la modernización de la institución policial y la transformación urbana con el apoyo de programas de desarrollo social. Este Plan cuenta con el asesoramiento de dos especialistas en dos áreas: el de seguridad y el de urbanismo social. La primera está a cargo del experto en derecho penal y prevención de la drogadependencia, Claudio Stampaglia, y la segunda, del arquitecto colombiano Gustavo Restrepo, uno de los expertos referentes del “modelo de Medellín” (Tedesco y Arias, 2018).

Se parte de la premisa que el urbanismo tiene una acción determinante en la delincuencia, en tanto puede multiplicar o prevenir la posibilidad de ocurrencia de un delito y, por otro lado, interviene en la promoción o disminución de los fenómenos de segregación y marginalización socio-espacial, en los procesos de apropiación social del espacio público. En este sentido, la planificación urbana es central, cuando sus objetivos principales son ofrecer espacios públicos que posibiliten la convivencia entre los diferentes sectores de población y eviten la aparición de fronteras urbanas y sociales (Marcus y Vanderschueren, 2004 citado por Tedesco y Arias, 2018). A partir del nuevo Plan de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito, y la Policía Barrial coinciden en correr discursivamente la problemática de (in)seguridad de la confrontación y de la lucha contra los enemigos-delincuentes, hacia la exclusión social y la falta de oportunidades. Se sostiene la relación entre pobreza y delito, comprendiendo que sólo los habitantes pobres de los barrios populares son quienes cometen delito (Crisafulli y Castro, 2017).

En marzo de 2017 se aprueba la ley 10.437 (modificación de la ley 9.235) “Sistema provincial de seguridad Pública y Ciudadana” que reglamenta la implementación y especifica la finalidad de dicho plan: atender de manera integral y multidisciplinaria la problemática de la seguridad con eje en la prevención, articulando los esfuerzos de los distintos organismos gubernamentales en la implementación de estrategias que tengan como núcleo la participación ciudadana para la promoción del desarrollo humano.

Para operativizar la ejecución del Plan hacia los objetivos planteados, se definen los siguientes programas: Consejo Provincial de Seguridad Ciudadana y la Convivencia; El Plan de Cuadrantes para la Gestión Territorial de la Seguridad Ciudadana y la Convivencia; el Consejo Metropolitano y los Consejos Departamentales, Municipales y Barriales de Prevención y Convivencia; la Policía Barrial y el Instituto de Estudios sobre la Convivencia y Seguridad Ciudadana.

A los fines de esta ponencia, focalizamos el análisis del Plan de Cuadrantes, que como se plantea en los objetivos tiene como finalidad determinar los territorios donde se va a desarrollar y viabilizar la gestión de esta política en los mismos.

3.1. El Plan de Cuadrantes y la gestión de la política en los territorios

El Plan de Cuadrantes institucionalmente depende de la Secretaría de Desarrollo Políticas Comunitarias, que se crea para implementar el Plan de Seguridad ciudadana a través de un equipo interdisciplinario con el desarrollo de estrategias sociales, educativas, culturales, de infraestructura urbana para fortalecer la comunidad. El equipo se conforma por cuatro áreas de trabajo: 1. área de gestión de los consejos barriales; 2. área de desarrollo integral de deporte y cultura; 3. área de fortalecimiento de consejos barriales; y 4. el área de urbanismo social.

Esta última área de urbanismo social, tiene como fin la transformación, el mejoramiento y revalorización de los espacios públicos, y pretende constituirse como un instrumento eficaz para activar otros procesos socio- comunitarios superando la intervención física únicamente. Dicha intervención se realiza a través una propuesta de accionar colectiva que involucra a la comunidad barrial de manera participativa, en las diferentes instancias del proceso promoviendo nuevos modos de gestión y organización.

Los consejos barriales y el urbanismo social se identifican como los dispositivos centrales en la propuesta de gestión e intervención territorial. En ese sentido el Consejo barrial, se constituye como un espacio de participación multiactoral que convoca a las organizaciones e instituciones de ese territorio a: diagnosticar, programar e intervenir en un conjunto de problemáticas territoriales en el marco de una estrategia comunitaria destinada a generar mayor cohesión social y contribuir a la prevención del delito.

Los objetivos formulados para los consejos barriales son:

- a) Fomentar el desarrollo social desde la perspectiva de la seguridad ciudadana y la prevención del delito y la violencia;
- b) Impulsar valores y prácticas cívicas y democráticas;
- c) Mejorar la cohesión social de los barrios en la búsqueda de prevenir el delito y la violencia, y potenciar la riqueza que surge de la propuesta de proyectos formulados por la ciudadanía;
- d) Promover y armonizar la relación entre la ciudadanía y la Policía de la Provincia de Córdoba, consolidando lazos de trabajo en común
- e) Tener un diagnóstico preciso, permanente y evaluable sobre la problemática de la inseguridad en base a la identificación de las prioridades que fijen los representantes del barrio y el seguimiento que ejerzan los mismos sobre la resolución de tales prioridades, con una perspectiva multidisciplinaria de la seguridad.

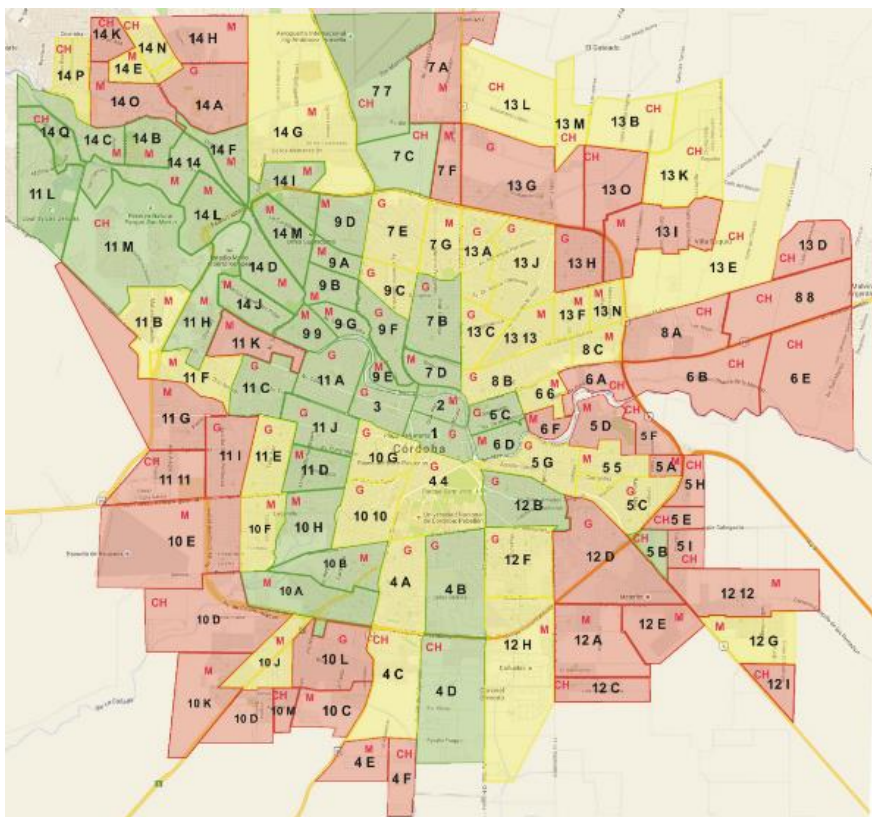
Los Consejos barriales están coordinados por un promotor social, que tiene como objetivo promover la formación y acompañar el proceso multiactoral, espacio desde los que se realizan los diagnósticos sociourbanos, identificando las principales problemáticas y demandas del sector y gestionando acciones de resolución de los mismos.

El abordaje “comienza desde el territorio”, por lo tanto, se define una estrategia de diagnóstico y caracterización territorial de la ciudad. Se propone una metodología para la delimitación de los territorios prioritarios a intervenir, lo que implica una organización y división del territorio según cuadrantes, identificando los niveles de vulnerabilidad de la población desde una perspectiva situada; de esta manera, se estableció un código de semáforo en función a tres variables (deserción escolar, reincidencia en la cárcel y desempleo) que determinan el nivel de vulnerabilidad del sector.

Como resultado, se identificaron 119 cuadrantes que en promedio agrupan 20 barrios (tomando como referencia las fracciones censales), 41 rojos, 35 amarillos y 43 verdes, siendo los rojos los prioritarios para intervenir y generar estrategias para la producción de un hábitat seguro (Imagen N° 1)

El trabajo del Plan comenzó por aquellos cuadrantes “rojos”, a los que se les asignó un promotor barrial, para promover la formación y acompañar el consejo barrial que conforman representantes de las diversas instituciones existentes en los barrios, espacio desde los que se realizan los diagnósticos sociourbanos, identificando las principales problemáticas y demandas del sector.

Imagen N°1: Ciudad de Córdoba por cuadrantes



Fuente: Sec. de Desarrollo de Políticas Comunitarias.

Las estrategias generales de intervención en los cuadrantes rojos incluyen: la recuperación y mejoramiento de playones deportivos existentes, construcción de parques y plazas (9), construcción de rutas seguras (733 cuadras) que implica la colocación de alumbrado público LED y cámaras de seguridad en las calles más transitadas y en las calles que conducen a las instituciones de cada cuadrante o a las paradas del transporte público, murales y obras de mitigación (232) entendidas como intervenciones pequeñas y puntuales que se espera generen transformaciones de gran impacto: mejoramiento de espacios públicos (pintura de juegos, nivelado de canchas, poda de árboles), obras puntuales de cloacas, cordón cuneta, reparación luminaria, iluminación de espacios, bacheo de calles, limpieza de canales y basurales.

Más allá de la propuesta de reconocimiento de las particularidades territoriales en las estrategias de intervención enunciado en los Proyectos Integrales Urbanos, podemos decir que, en general, se sostiene una perspectiva homogénea a la hora de planificar y ejecutar mejoramientos del hábitat, son replicados en los diferentes cuadrantes las mismas propuestas arquitectónicas y de infraestructura (Imagen N° 2).

Imagen N°2: Estrategias de Intervención y obras realizadas.



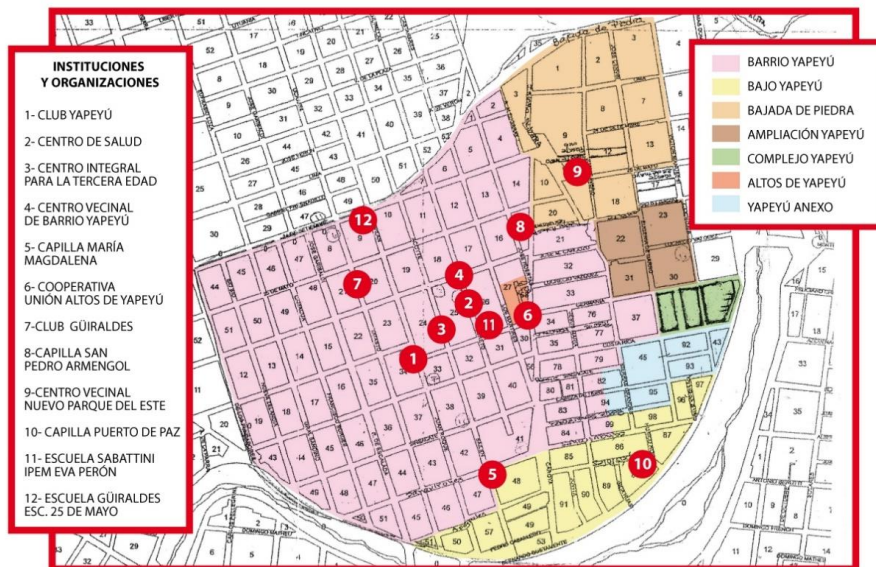
Fuente: Elaboración propia a partir de la cartilla elaborada por la Sec. de Desarrollo de Políticas Comunitarias.

4. El caso de estudio: el Cuadrante Yapeyu

El Cuadrante Yapeyu está delimitado por las calles 24 de septiembre y el Camino Bajada Piedra al norte, el Río Suquía al sur y sur este y la calle Remedios de Escalada al oeste. Es un sector del área intermedia de la ciudad, con una buena accesibilidad al centro, tanto por distancia física como por la cobertura del servicio público de transporte.

Desde la operatoria analizada, este cuadrante se identifica como 6F y se caracteriza como “rojo”, desde una perspectiva que homogeneiza el territorio. Sin embargo, este territorio está conformado por diversos sectores que poseen diferencias en cuanto a las características de la urbanización (calles, tipo de viviendas, servicios e infraestructura), a la situación socio económica y laboral y a los procesos organizativos (Imagen N°3).

Imagen N° 3: Cuadrante Yapeyu- Barrios, instituciones y organizaciones.



Fuente: Morillo, 2016.

Encontramos un sector más antiguo y consolidado al que se denomina Barrio Yapeyú y un conjunto de sectores que se fueron desarrollando en distintos momentos históricos: Bajo Yapeyú, Anexo Yapeyú, Complejo Yapeyú, Ampliación Yapeyú, Alto Yapeyú y el sector Bajada de Piedra. A continuación, presentamos una breve síntesis de los procesos de urbanización de estos sectores, vinculados a diferentes modalidades de producción de estrategias residenciales y políticas públicas:

Barrio Yapeyú, es un sector que se fue urbanizando a partir de la década del 20, recibiendo un fuerte impulso durante las presidencias de Perón y las dos décadas siguientes. Poseen asfalto en todas las calles y todos los servicios (agua, electricidad, gas natural, alumbrado público y teléfono). En este sector se encuentran las instituciones estatales de salud, educación y tercera edad, clubes y varias organizaciones sociales. Las instituciones educativas y de salud son públicas y acceden en su mayoría niño/as y jóvenes de los otros sectores mencionados, que son más pobres y tienen mayor inestabilidad laboral y menos ingresos.

Muchas familias del barrio envían a sus hijos a instituciones escolares de Barrio Juniors y General Paz, operando aquí un mecanismo discriminatorio y poniendo en evidencia la existencia de fronteras simbólicas entre el viejo Barrio Yapeyú y los otros sectores.

El proceso histórico de urbanización de Barrio Yapeyú fue acompañado del crecimiento de una de las villas más antiguas de Córdoba, la villa Bajo Yapeyú. Esta villa fue erradicada a través del programa Mi Casa Mi Vida, a un conjunto habitacional a 400 mts. de distancia en el año 2004. El nuevo barrio fue denominado como B° *Yapeyu Anexo*, el mismo cuenta con infraestructura completa (asfalto, cordón cuneta, servicios de red eléctrica domiciliaria, alumbrado público y agua).

El *Alto Yapeyu* está conformado por un poco más de 30 viviendas, pertenecientes al plan de la Cooperativa Unión Altos de Yapeyu que se constituye en 1979 con las familias que tomaron esas tierras en 1973 y que antes residían en la Villa Bajo Yapeyú y Villa Talita y se trasladan debido a una gran inundación. Este sector también posee la mayoría de los servicios que dispone el barrio. El sector *Barrio Ampliación Yapeyú* constituye un plan de viviendas implementado por una organización denominada Mutual Bajo Yapeyú durante los años 1995 y 1997 con fondos estatales. La gestión del plan se realiza en el marco de las acciones desarrolladas por la Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales (UOBDS) organización de segundo grado con mucho protagonismo entre los años 1992 y 2002. Dicho barrio cuenta con servicios de agua y electricidad. Las viviendas fueron construidas bajo asesoramiento de una organización no gubernamental por cuadrillas de trabajo de la misma Mutual, organización no existente en la actualidad.

El *Sector Bajada de Piedra o Nuevo Parque del Este*, está conformado por varias manzanas ubicadas entre el camino a Chacra de la Merced y B° Ampliación Yapeyu.

Su crecimiento fue paulatino, a partir de la nueva radicación de núcleos familiares. Las viviendas son construidas con de material sólido, pero muchas sin terminaciones exteriores que demuestra un proceso de completamiento y ampliación en forma gradual de la unidad habitacional. No poseen pavimento, pero si servicios de agua y electricidad.

El sector *Complejo Yapeyú* está conformado por alrededor de 70 familias, que se asentaron en dos manzanas de terreno baldío y se organizaron para producir su propio barrio. Hicieron en forma colectiva el trazado de dos calles internas, demarcaron los lotes, y canalizaron en forma organizada reclamos por los servicios. Actualmente poseen servicio de red de electricidad y alumbrado público en las calles externas del barrio. El agua está provista por una red provisoria no reglamentaria gestionada también ante el estado provincial.

La urbanización y crecimiento del sector, demuestra una configuración diferencial y heterogénea en la producción territorial, que también se vincula a procesos socioorganizativos al momento de construir formas y modalidades de abordaje a las necesidades y problemas de colectivos y

construir demandas al Estado. En la actualidad, las organizaciones barriales que desarrollan acciones en el sector son: el Centro Vecinal de Barrio Yapeyu, el Centro Vecinal Bajada de Piedra y la Comisión vecinal de Complejo Yapeyu. Desarrollan acciones en diversos sectores del barrio otras organizaciones, como la Coordinadora de Barrios Eva Perón, el Movimiento Evita y La poderosa.

4.1. El Consejo barrial en Yapeyú

Como mencionamos anteriormente, el Consejo barrial como dispositivo del Plan de Cuadrantes, constituye un espacio de participación multiactoral que convoca a las organizaciones e instituciones de ese territorio para realizar los diagnósticos sociourbanos, identificando las principales problemáticas y demandas del sector y gestionando acciones de resolución de los mismos, que tiene como objetivo un hábitat seguro.

Recuperamos la experiencia del consejo barrial de Yapeyú para reconocer los resultados de la propuesta de gestión territorial y evaluar el cumplimiento de los objetivos, en el marco de la complejidad de las relaciones que se construyen en el territorio partir de la implementación del plan. En especial, el análisis de la conformación del consejo barrial, su funcionamiento, las acciones realizadas, así como la respuesta de la comunidad y sus organizaciones.

El 30 de junio de 2017 se conformó el Consejo Barrial del cuadrante Yapeyu (el número 25 de los consejos barriales en la ciudad de Córdoba). En el lanzamiento de este espacio multiactoral, participaron los secretarios de Desarrollo de Políticas Sociales y de Promoción del Empleo, el asesor en Seguridad del plan "Córdoba se Encuentra", vecinos, autoridades de la municipalidad de Córdoba, Poder Judicial, Policía de la provincia, miembros del Consejo Interministerial y representantes de organizaciones civiles.

A partir de las entrevistas realizadas, se puede identificar que, en el momento inicial del consejo barrial, hubo un acompañamiento en esta iniciativa por varias de las organizaciones del sector, con la asistencia y participación a las reuniones mensuales por parte de los centros vecinales, las instituciones educativas, las salas cunas, comedores comunitarios y vecinos. En la identificación de problemas y necesidades planteadas en el Consejo barrial de este cuadrante, se identificaron como prioritarios el acceso a servicios públicos y de infraestructura como electricidad, agua, desagües, cloacas, etc., lo cual responde a las particularidades del proceso de urbanización de este sector de la ciudad, con necesidades no abordadas por las políticas públicas municipales.

De esta manera, el Consejo barrial constituye una instancia que permite a las organizaciones barriales y a los vecinos, el relacionamiento con espacios estatales y funcionarios por lo cual cobra una significación particular, ya que es considerado una oportunidad para hacer llegar demandas comunitarias y de grupos familiares. Por esto, nos parece importante reconocer que la participación de algunos actores está motivada fundamentalmente en encontrar respuestas a estos problemas comunitarios.

Es decir, encontraremos en la participación en este espacio un sentido pragmático en muchas organizaciones, que buscan demandar soluciones a los problemas y si esto no tiene una respuesta concreta, la participación decae, ya que es considerada como otra instancia estatal más que no da respuestas a sus reclamos.

Es importante destacar, que a dos años de la implementación del consejo barrial y funcionamiento a través de reuniones mensuales, los/as entrevistados/as dan cuenta de la no resolución de los problemas identificados vinculados a las obras de infraestructura ni tampoco a los espacios públicos. Esto da cuenta del proceso de desmembramiento del nivel de participación en este

consejo barrial, que en sus inicios fue acompañado por varias organizaciones e instituciones del territorio, pero en las reuniones del presente año han sido poco concurridas.

Otros actores del territorio, como las organizaciones políticas mantendrían un nivel de participación en función de disputar un espacio de gestión colectiva y de conseguir ciertos recursos concretos. Esta participación con distintas lógicas de los espacios políticos y de las organizaciones comunitarias trae conflictos y tensiones que desaniman la participación de estas últimas.

“...No hay la libertad de poder opinar (en las reuniones), vos no podés opinar con una total libertad porque puedes ofender a alguien de alguna organización. Es como que lo toman muy personal. Ponele, las punteras están presentes y vos les decís: no porque mi barrio tal cosa y ellas te dicen no, no puede ser si yo vengo trabajando hace diez años y el barrio esta de maravilla y vos decís: ¿adonde?” (referente barrial)

“algunas organizaciones, que cuando nació esto manifestaron interés particular, entonces se empezaron a alejar desde el punto de vista de que no le ibas a cubrir su necesidad específica (...)entonces hay problemas políticos, hay problemas de necesidad, la gente se aleja porque no encuentra respuesta inmediata...” (promotor barrial)

La disminución de los niveles de participación, entonces se vincula con la falta de propuestas específicas para abordar los problemas y necesidades identificadas por los actores del territorio y las tensiones políticas partidarias que allí se expresan, pero también se relaciona con aspectos organizativos y de comunicación propios de la implementación del programa. En la visión de algunos referentes opera una crítica por a la escasa difusión de las actividades e instancias de reunión que se mantienen, ya que las comunicaciones se realizan a través de un grupo de whatsapp con los contactos ya establecidos. No se visualizan estrategias de convocatoria hacia la comunidad a fin de integrar a otros actores y establecer vínculos con los que se alejaron. Como expresa una de las entrevistadas *“no se ha convocado, se ha invitado a la apertura de la presentación y de ahí ya quedó. No ha habido una invitación masiva ni nada por el estilo”* (referente barrial).

Considerar las motivaciones de los actores participantes, los intereses y las tensiones nos permite explicar la trayectoria de participación en el consejo barrial. Si bien todos acuerdan en la necesidad de abordar la problemática de la seguridad de otra forma, se plantea una compleja relación con la puesta en marcha de una metodología abierta para definir agendas de trabajo ya que esto constituye una oportunidad de gestión ordenando y dando sentido a una vinculación más instrumental.

Estas cuestiones propias de la implementación del programa estatal constituirían aspectos que se repiten provocando cierto descrédito. Como parte de este proceso de inercia institucional observamos que las reuniones y actividades se mantienen con escasa visualización, los responsables del programa se renuevan modificando ciertas lógicas de organización y de gestión, varias problemáticas se plantean en las reuniones de consejo sin traducirse en respuestas concretas ni en la definición del abordaje de las mismas, como se expresa en una de las entrevistas... *“no hemos logrado nada, digamos, acá como te digo es manejado por punteros y yo tengo desde que ingresamos lo primero que nosotros pedimos fue el desagüe y no se hizo nada”* (referente barrial)

Vemos así, en la acción concreta y en la trayectoria del consejo barrial un amplio contraste entre la amplitud que se plantea en los objetivos del plan, por un lado y el escaso desarrollo de líneas de acción con bajo nivel de participación de los actores territoriales, por otro. Sin duda, en la

actualidad es difícil pensar en que la acción en el cuadrante pueda estar contribuyendo significativamente a mejorar la cohesión social e integrar a la comunidad en una estrategia de prevención del delito.

No obstante, se observa, desde la mirada de varios actores la resignificación de la relación y comunicación entre la policía y los vecinos. Se valora como positivo la fluidez en la comunicación y las características que asume la presencia policial en el territorio.

“cuento al 100% con la policía barrial... Yo ando hasta la una, dos de la mañana a veces. Salgo sola con mi celular. A mí me respetan porque saben que yo trabajo con la Policía Barrial.... Entonces cuando yo camino con la policía el vecino se acerca, le pasan el número para que lo agreguen a los grupos de Whatsapp de protección. Necesitamos más, porque el cuadrante es muy grande y el barrio complicado...” (referente barrial)

“desde el consejo barrial en el barrio nuestro no hicieron ¡nada!. Eso es lo que me dolió mucho, paso el tiempo, pasaron 2 años con el Consejo barrial y en nosotros no llegaron a hacer nada, lo único bueno que si lo único bueno que quedo tamos hasta ahora es que la policía, ya entra entra la policía viene en los los policías en moto andan a la siesta, andan a la mañana, dan vuelta el patrullero entonces todo eso como que ¡mejoró! (referente barrial)

Los testimonios reflejan con claridad las diferencias entre los modos de operar de la policía barrial y de otras dependencias de la fuerza policial. Esto denota que la implementación de diversas estrategias del estado en torno a una problemática o territorio, muchas veces incluye intervenciones que son contradictorias y conflictivas entre sí.

En este sentido, podríamos señalar muchas diferencias entre las concepciones, modos de intervenir y acciones concretas de la policía barrial con otros sectores de la fuerza policial. Contradicciones que operan en el orden de las relaciones que se establecen con los sujetos en el territorio, los modos de impartir y exigir el cumplimiento de disposiciones y normativas, las respuestas que se dan a los vecinos que demandan presencia e intervención policial, y la fluidez de la comunicación son aspectos que encontramos en las representaciones de los actores del territorio.

Esta presencia más activa del estado en relación al accionar policial, no tendría su correlato en una acción protagónica y propositiva en la experiencia del Consejo barrial que estamos analizando. Si bien consideramos que existen diversas causas por las cuales este consejo no ha tenido suficiente dinamismo y productividad, es importante indagar acerca de los roles que juegan los actores estatales en estos espacios multiactorales.

En este sentido, el estado no aparece en el Consejo barrial proponiendo líneas de acción que signifiquen un incremento en la inversión presupuestaria en obras y equipamiento urbano hacia el mejoramiento de la dinámica barrial y en la cohesión social. En esta dirección, nos preguntamos si el estado no se diluye en sus modos de acción en el consejo barrial y si debería tener mayor actoría y actitud propositiva en este espacio multiactoral previsto en la estrategia del programa.

5. Conclusiones

En este trabajo nos propusimos analizar la gestión del programa de seguridad ciudadana, en la implementación del Plan de Cuadrantes a través del espacio de gestión multiactoral del Consejo barrial, en especial, cómo en la gestión de esta política en Yapeyu, se va re-definiendo a partir

de las particularidades del territorio y los actores involucrados. En este sentido, abordamos dos dimensiones relacionadas entre sí: las diversas estrategias de relacionamiento y demandas que los actores implementan en su relación con el estado y la implementación de diversas estrategias del estado en torno a un territorio desde la perspectiva de la seguridad ciudadana, intervenciones que muchas veces son contradictoria y conflictivas entre sí.

En relación al primero de los ejes, consideramos que es importante analizar y evaluar en qué medida el espacio del consejo barrial se configura desde la lógica del programa. Es decir, como un espacio multiactorial entre las organizaciones e instituciones locales y el estado, definiendo y abordando problemáticas barriales, en el marco de una nueva concepción más participativa e integral del abordaje de la seguridad. Como desarrollamos, en la implementación concreta del programa en el territorio, se expresan tensiones y modalidades que son parte del entramado de relaciones que se vienen construyendo históricamente entre los actores. Esto nos permite contextualizar la experiencia del consejo barrial y la significación que adquiere en los sujetos en relación a la instalación de demandas y las expectativas puestas en la participación en el mismo. En el consejo barrial se expresa de esta forma una contradicción entre ser una propuesta innovadora en el marco de una nueva política estatal y ser al mismo tiempo, otro espacio más de relacionamiento y llegada que los actores barriales tienen para demandar al estado. En este sentido, la falta de dinamismo y productividad del espacio operaría generando mayor descrédito. Más allá de esto, se mantiene cierto nivel de participación porque sigue constituyendo, en el marco de las estrategias de gestión de las organizaciones, una instancia de encuentro entre el plano de lo estatal con el plano de lo societal, por lo tanto, una oportunidad de gestión presente o futura para obtener respuestas concretas a algún problema o reclamo comunitario.

En relación a la acción del estado en torno a la problemática de la seguridad y a la existencia de modos de intervenir que a veces son contradictorios y conflictivos entre sí, consideramos fundamental poder pensar cuales son los elementos que configuran la diferencia entre estos modos y cuáles son los puntos en común en la política de seguridad.

Recuperamos de los testimonios de distintos actores comunitarios, la presencia de la policía barrial como espacio institucional de la fuerza que genera otra relación, que replantea los modos de intervenir generando y construyendo mayor proximidad entre el sujeto que demanda seguridad y la policía, que aparece más cercana y con más comunicación. Así mismo, la presencia y el accionar no está marcada por la acción represiva y violenta, sino por la impronta del diálogo y mayor presencia territorial.

Ahora bien, “ambas policías” son parte de una misma política de seguridad. Por esto, es importante analizar cómo se expresa la síntesis de estas contradicciones en la realidad concreta. La acción de la fuerza policial, en cierta forma, se construye sobre la lógica del delito, algunos delinquen o son proclives a ingresar en el mundo del delito y otros son víctimas del accionar de los delincuentes. El mandato de la intervención policial se construye en torno a desarticular las redes y el accionar delictivo y a brindar seguridad a la población. A su vez, esto se acompaña de la necesidad de construir simbólicamente la sensación de seguridad en los sujetos.

Una acción estatal más integral y que aborde las causales de la problemática que se expresan en la seguridad, requiere intervenciones desde distintas áreas de la política estatal. Sin duda la situación socio económica, el desempleo, la caída del consumo y los ingresos monetarios de los grupos familiares constituyen un elemento central para explicar el fenómeno. Por esta razón, el abordaje de estas manifestaciones debería estar integrado a estrategias de reactivación del trabajo y a la acción del estado en relación a las capacidades de los grupos poblacionales de resolver sus problemáticas y su reproducción cotidiana en las condiciones reales de existencia. Este análisis se complejiza con otras dimensiones que entran en juego en la problemática que estamos abordando.

En este contexto y marco de análisis, la política de seguridad y el accionar policial cumple una función y construye su mandato en torno a la necesidad de dar una respuesta institucional a estas manifestaciones de la conflictiva social. En este sentido, la existencia de intervenciones desde perspectivas contradictorias entre sí nos deja planteado el interrogante acerca de cómo se integran estos distintos modos en una acción estatal, en qué situaciones aparece que cada una de las “policías” y cómo contribuyen a generar y construir el impacto desde la política seguridad.

Bibliografía

- Catenazzi, A. y Chiara, M. (2009) La participación en la gestión: alcances y límites en su institucionalización. En Chiara, M. y Di Virgilio, M. *Gestión de la Política Social. Conceptos y herramientas*. pp. 201 – 214. Buenos Aires. Prometo Libros.
- Chiara, Magdalena y Di Virgilio, Maria Mercedes (2008) Conceptualizando la Gestión Social. En: Chiara y Di Virgilio (Comp.) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas* Buenos Aires. Universidad Nacional General Sarmiento. Prometeo Libros. 2008 pp. 53-86. Buenos Aires. Prometo Libros.
- Crisafulli, Lucas y Castro, Julian (2017). “La metamorfosis de la seguridad en Córdoba: Entre el actuarialismo y el delito de los pobres”. *I Jornadas de estudios sociales sobre delito, violencia y policía. La seguridad en cuestión*. 20 y 21 de abril de 2017, La Plata y Quilmes, Argentina. Recuperado de http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.10366/ev.10366.pdf
- Harvey, David (2014) *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. 1ª. Edición, Editorial IAEN, Quito.
- Elorza, Ana Laura y Morillo, Ernesto (2017) “El territorio urbano en disputa: representaciones y prácticas en procesos de autoproducción del hábitat” en *ConCiencia Social, Revista digital de Trabajo Social* Vol. 1, No. 1. Disponible en <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ConCienciaSocial/article/view/18426/0>
- García Delgado, D. (2002) *Organizaciones de la sociedad civil y política social. El problema de la articulación*. Ponencia presentada al Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales. Estrategias de articulación de políticas, programas y proyectos sociales en Argentina. 30 y 31 de Mayo del 2002, Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en <http://www.unq.edu.ar/congresos/politicassocial>
- Morillo, Ernesto (2016) *Políticas Públicas: Procesos de articulación Municipio – Organizaciones Sociales. Municipalidad de Córdoba 2008 – 2011*. Trabajo de Tesis Maestría en Ciencias Sociales. Escuela de Trabajo Social. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Córdoba
- Nik, Theodore; Peck, Jamie; Brenner, Neil (2009) “Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados” *Temas sociales*, 66, SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación, Santiago, Chile
- Oszlak, O. y O’Donell, G. (1995) Estado y Políticas en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. Revista *Redes* N° 4. Buenos Aires. Editorial Universidad Nacional de Quilmes.
- Soldano, Daniela (2019) “Balance a la luz de los objetivos de desarrollo sostenible política social y territorio. Breves notas para un largo diálogo”. En: Diaz Langou y Aquilino (Comp.) *Integralidad, territorio y políticas sociales urbanas La experiencia del Plan ABRE de la Provincia de Santa Fe*. Gobierno de la Provincia de Santa Fe.
- Tedesco, Graciela y Arias, Mariel (2018) “De calles de barrio a “rutas seguras”. Transformaciones urbanas y memorias barriales en la ciudad de Córdoba (Argentina). *Seminario Retos de la*

Privatización de la Seguridad Pública en Metrópolis Mexicanas. Colegio de Etnólogos y Antropólogos Sociales.

Fuentes documentales

Cartilla del Plan de Seguridad Ciudadana “Mejores ciudadanos hacen mejores ciudades” (2018). Ley N° 10437 de 2017 - Modificación de Ley 9235 – Sistema Provincial de Seguridad Pública y Ciudadana. Consultado el 10 de mayo de 2019 <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/85a69a561f9ea43d03257234006a8594/85acd251cd25de4d0325810600574705?OpenDocument>