



## **Mesa 2. Políticas de Seguridad**

### **Las estrategias de prevención del delito en el nivel subnacional. Entre la *importación* y el *radicamento cultural*. Neuquén, 2004-2011**

**Autores/as**

Mg. María Dolores Sancho  
doloressancho2015@gmail.com

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales / Universidad Nacional del Comahue

#### **Resumen**

El objetivo del presente trabajo es dar cuenta de cómo se articulan las estrategias de prevención del delito más allá de la pena en un nivel subnacional, en el caso concreto de la Provincia del Neuquén caracterizado por la hegemonía de un partido provincial como el Movimiento Popular Neuquino y cómo se articulan las mismas con aquellas desarrolladas en el nivel nacional. De este modo, intentaremos explicar las distintas estrategias de prevención del delito más allá de la pena adoptadas por el Movimiento Popular Neuquino, en tanto Partido-Estado, en la Provincia del Neuquén entre los 2000 y 2015. De acuerdo a diversos autores, el MPN ha logrado construir un esquema hegemónico gracias a que asegura estabilidad a cualquier precio, o sea es el garante de la paz social (Lizárraga, 2017, pp. 144).

En este sentido, es importante destacar que durante ese período el ejecutivo provincial estuvo en manos del mismo partido político, el Movimiento Popular Neuquino (MPN), como lo viene haciendo desde hace más de cincuenta años pero dentro de este partido es posible identificar distintos sectores que se distinguen por sus respectivos colores de boleta para las elecciones internas y que surgieron en los diferentes “tiempos” o “momentos” del partido provincial: por un lado, Jorge Omar Sobisch, identificado con los “blancos”, fue el gobernador provincial durante 1999-2003 y 2003-2007 y, por otro

lado, Jorge Augusto Sapag, identificado con los “azules”, gobernó durante 2007-2011 y 2011-2015.

En este sentido, la principal hipótesis general del presente trabajo es que el modo en el que el MPN, en tanto Estado-Partido, ha gobernado el problema de la (in)seguridad entre 2004 y 2011, no sólo se relacionan con el contexto de “crisis de seguridad” y la politización del problema del delito que se evidencia desde los años noventa en Argentina en el marco de la consolidación de la racionalidad política neoliberal, sino también con la necesidad constante del MPN de mantener su hegemonía mostrándose como “garante de la paz social” más allá de las diferencias intrapartidarias y las distintas estrategias de prevención del delito adoptadas.

En relación con esto se sostiene que desde fines de los noventa se ha producido en Neuquén un proceso de *importación cultural* (Sozzo, 2006) de las estrategias de prevención del delito más allá de la pena desarrolladas en los países centrales de Europa que se han “radicado culturalmente” (Melossi, 1997) asumiendo rasgos característicos propios relacionados con las particularidades que aporta la hegemonía de un partido provincial como el MPN.

Metodológicamente, el presente trabajo tendrá un carácter cualitativo ya que pone el acento en el análisis de documentos, tanto periodísticos como políticos, y de entrevistas en profundidad a funcionarios políticos del período de estudio. De acuerdo con los objetivos mencionados anteriormente, el tipo de diseño será de naturaleza descriptiva y explicativa.

Por último, cabe señalar que este trabajo es un primer esbozo de la tesis de doctorado que se encuentra realizando la autora.

**Palabras clave:** Estrategias de prevención del delito más allá de la pena- Nivel subnacional-Radicamento Cultural

## **Introducción**

Tanto en el mundo anglosajón como en Europa, en la década de los ochenta, emergió un “nuevo” paradigma en torno a las políticas de seguridad basado en la prevención del delito más allá de la pena. El demostrado fracaso de la política penal junto con la emergencia de la racionalidad política neoliberal y el incremento de la “inseguridad” objetiva y subjetiva llevaron a que este nuevo paradigma se “globalizará” e irrumpiera en la Argentina durante la década del noventa. Esta nueva concepción sobre el control

del crimen se incorporó como elemento central de los discursos y de las estrategias de intervención de las agencias gubernamentales y los organismos internacionales. De este modo, estos procesos afectaron profundamente los lineamientos del campo de la política criminal.

En el caso de la provincia del Neuquén, los primeros rasgos de esta nueva forma de abordar el “problema” de la inseguridad surgen a fines de la década de los noventa con la creación de la policía comunitaria, de las redes barriales de seguridad ciudadana y un programa de prevención social basado en la “resiliencia” denominado “Ellos, Vos y Yo-Compromiso y Solidaridad. En términos concretos, el presente trabajo se centrará en las estrategias de prevención del delito, específicamente en las *estrategias de prevención del delito más allá de la pena*, implementadas en la Provincia del Neuquén entre 2003 y 2011 ya que durante este período se sucedieron dos gobiernos del mismo partido político –el Movimiento Popular Neuquino (MPN)- pero de sectores intrapartidarios diferentes: Jorge Omar Sobisch (2003-2007) y Jorge Augusto Sapag (2008-2011).

El objetivo general que guía el presente trabajo consiste en contribuir a la comprensión de las estrategias de gobierno del delito que se han estructurado desde el mundo de la política en las sociedades contemporáneas atendiendo al caso específico de la provincia del Neuquén entre 2003-2011. En este sentido, nos proponemos describir el Plan Integral de Seguridad (2003-2007) del gobierno de Jorge Omar Sobisch y el Plan de Gobierno de Seguridad Ciudadana (2007-2011) del gobierno de Jorge Augusto Sapag en el plano discursivo con el fin de dilucidar las continuidades y rupturas entre las estrategias tendientes al control de la criminalidad.

La hipótesis de trabajo que orientó este trabajo sostiene que el Plan Integral de Seguridad puesto en marcha en 2004 y el Plan de Gobierno de Seguridad Ciudadana implementado a partir de 2008 parecen responder a convicciones políticas diferentes de los gobernadores de turno pero en realidad son la respuesta a necesidades planteadas por las distintas coyunturas políticas en que se insertan. En todo caso, la forma de respuesta adoptada para cada coyuntura está atravesada por el ideario histórico del MPN y de las distintas facciones que hay en su interior.

Por último, el enfoque metodológico adoptado fue cualitativo, y combina técnicas de investigación documental (registros ligados a la formulación de los programas e informes de gestión elaborados por los equipos implementadores), con entrevistas en profundidad a los funcionarios y técnicos vinculados su gestión.

Cabe destacar que se trata de un resumen de la tesis de maestría de la autora.

### **“La calle es para los ciudadanos honestos”: El Plan Integral de Seguridad (PIS) 2004-2007**

Jorge Omar Sobisch ejerció su cargo por primera vez en el período 1991-1995, no obstante, los rasgos más radicales de su proyecto neoliberal y neoconservador se manifestaron durante los dos mandatos sucesivos que cumplió entre 1999 y 2007 (Lizárraga, 2011). A grandes rasgos, las sucesivas gestiones del ex gobernador se caracterizaron por: un proyecto neoliberal vinculado al Estado Mínimo con máxima capacidad represiva –como respuesta a los múltiples conflictos, manifestaciones y acciones de protesta generados por las consecuencias de dicho modelo-; la consolidación de un capitalismo de amigos; y una modalidad decisionista adoptada por Sobisch en el manejo de los asuntos públicos (Lizárraga, 2011).

La elaboración y puesta en marcha del Plan Integral de Seguridad (PIS), se inserta en el marco de un creciente interés del entonces gobernador por adquirir proyección en el escenario nacional en vistas de las elecciones presidenciales de 2007. De acuerdo con Lizárraga (2011), en mayo de 2002, cuando la clase política argentina aún se veía cercada por el alzamiento popular de diciembre de 2001, y cuando aún resonaba el “que se vayan todos”, Sobisch intuye que estaba llamado a ocupar un espacio de liderazgo en la derecha del espectro político, desde el cual podría lanzar su carrera por la Presidencia de la República. Con este objeto en mente, comenzó a presentarse como como un hombre de acción (Lizárraga, 2011), capaz de cumplir sus promesas, con el fin de distinguirse de “algunos [que] conciben la Constitución y las leyes sólo como un decorado, detrás del cual juegan con la existencia, dignidad y propiedad de la población” (Diario de sesiones 2002-2003).

Con el fin de constituir un liderazgo que supere las fronteras provinciales, Sobisch intentó formar un espacio de centroderecha opositor al gobierno nacional. A este respecto, desde la asunción de Néstor Kirchner como presidente de la Nación, el entonces gobernador cuestionó las principales políticas del gobierno kirchnerista y resaltó las políticas implementadas en el plano provincial en lo referente a trabajo, salud, educación, seguridad poniendo énfasis en la fuerte inversión realizada en estas áreas, en un claro intento de posicionarse a nivel nacional como candidato a la presidencia. Los ejes de sus críticas al gobierno nacional fueron la política energética,

de co-participación y de derechos humanos. En este sentido, cuestionó el impulso a las causas por violaciones a los derechos humanos, la derogación de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final y el juicio a los integrantes de la Corte Suprema (Diario Página 12, 28/09/2003), así como también reivindicó el rol de las Fuerzas Armadas en los sucesivos discursos legislativos, incluso en el control del delito.

En este sentido, propuso la idea, luego rechazada por el presidente Kirchner (Diario Río Negro, 18/04/2004), de incorporar el apoyo logístico de las Fuerzas Armadas en la “lucha contra la delincuencia”, en un intento por posicionarse a nivel nacional como un hombre “duro” frente al delito con el fin de capitalizar el descontento por el problema de la “inseguridad” frente al delito en el marco de la crisis de inseguridad desatada por el secuestro y asesinato de Axel Blumberg. Como afirma Kessler, “luego de la estabilización de la economía en 2004, el desasosiego generado por el delito superó por primera vez al provocado por el desempleo, y a partir de entonces siguió su curso ascendente (Kessler, 2009, pp. 10). De este modo, cualquier proyecto político que pretendiera captar la adhesión del electorado, debía mostrar resultados tangibles en la reducción del delito.

El deseo de proyección nacional de Sobisch y su oposición al gobierno nacional llevaron también al rechazo, por parte del entonces gobernador, del Plan Estratégico de Seguridad y Justicia (2004-2007)<sup>1</sup>, presentado en abril de 2004 por el ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Gustavo Beliz, al mismo tiempo en que se avanzaba en el Congreso en el endurecimiento penal (aumento de penas para la portación ilegal de armas de guerra, fijando una sanción que posibilita que el delito no sea excarcelable; aumento de penas para la fabricación, suministración, elaboración de explosivos, bombas, materiales radiactivos que permitan contribuir a delitos contra la seguridad; aumento de las penas para los delitos cometidos con armas de fuego; aumento de penas para los secuestros extorsivos seguidos de muerte y para los delitos sexuales; limitación de la libertad condicional para esos y otros delitos considerados “aberrantes”; etcétera).

De este modo, el Plan Integral de Seguridad (PIS) puede incluirse dentro de la estrategia de proyección nacional que tenía el entonces gobernador, Jorge Sobisch. Esto se entiende a la luz del proceso de creciente “politización” o “electoralización” (Garland, 2005; Pavarini, 2006) de los temas relativos al control del delito. El carácter populista y

---

<sup>1</sup> Disponible en: <http://www.ambito.com/diario/centrodoc/especiales.asp?id=19>

politizado del PIS quedó en evidencia en frases como “no hay individuos más fuertes que la ley”, “el crimen paga”, “ser delincuente es un mal negocio”, “la calle pertenece a los ciudadanos honestos”, entre otras. Cabe resaltar que este plan fue diseñado y elaborado con el asesoramiento de Eugenio Burzaco<sup>2</sup>.

En relación al PIS, el ex gobernador afirmaba que

*“Este año vamos a invertir ciento cincuenta millones de pesos más en la incorporación de la más alta tecnología a nivel mundial, duplicando de esta forma el presupuesto del año pasado en esta área. Neuquén va a contar a partir de este año del Sistema de Seguridad más moderno del mundo y el único Sistema de Seguridad planificado durante cinco años en la República Argentina. Construir un Sistema de Seguridad no es descabezar a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas de Seguridad, con eso simplemente se hace un acto de demagogia e irresponsabilidad y al mismo tiempo de debilitamiento de aquellas Fuerzas Armadas que nos ha puesto la Constitución y la ley para que nos defienda. ...” (Diario de Sesiones 2005: 11)*

El PIS presentaba continuidades y rupturas con respecto a las políticas de seguridad implementadas con anterioridad, específicamente en el segundo mandato de Sobisch (1999-2003). Durante el mismo se creó la primera cartera propia de seguridad, la Subsecretaría de Seguridad Ciudadana y Justicia, con el objetivo de asumir “la difícil tarea de revertir junto a toda la sociedad civil una sensación y la inseguridad real de los ciudadanos” (Diario de Sesiones, 2000), según el propio gobernador. En este marco, se implementó un Plan Provincial Intersectorial cuyo fin era “contribuir al mejoramiento de la seguridad urbana en Neuquén, promoviendo la reducción de la violencia y delito callejero y la sensación de inseguridad, a través de la puesta en marcha de mecanismos preventivos más allá del sistema penal” (Diario Río Negro, 23/09/2001). Así, básicamente, se implementaron estrategias de prevención social del delito, es decir orientadas a actuar sobre las causas sociales del mismo (falta de contención familiar, escolar, deportiva, el consumo de drogas, entre otros) y estrategias de prevención comunitaria, a través de la creación de Redes barriales de seguridad ciudadana y de una policía de proximidad o “comunitaria”. Esto estuvo acompañado de la jerarquización, el equipamiento y la profesionalización de la policía provincial.

---

<sup>2</sup> Eugenio Burzaco fue Jefe de la Policía Metropolitana en 2009 y actualmente (2016) es Secretario de Seguridad del Ministerio de Seguridad de la Nación. Para una revisión crítica de sus antecedentes ver: Gaitán, M. (2010). “De “experto en seguridad” a jefe de la Policía Metropolitana. Una revisión crítica de los antecedentes de Eugenio Burzaco” en Anitua, G. (director). La policía metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Buenos Aires: Ad Hoc.

El PIS fue aprobado por el decreto 2090 del 10 de septiembre de 2004 pero fue presentado un mes después. De acuerdo con las declaraciones realizadas por Sobisch en una entrevista con Mariano Grondona<sup>3</sup> durante su campaña presidencial, el PIS demandó una inversión de 50.000.000 de dólares. Sin embargo, su contenido nunca se pudo conocer en su totalidad ya que fue caratulado como “reservado” así como también las “contrataciones que se consideren críticas en función de la reserva establecida” (Decreto 2090/04)<sup>4</sup>. El decreto 007/05 reforzó el carácter “confidencial” del PIS y sus contrataciones sosteniendo que “la naturaleza de la materia involucrada en las acciones que se llevan a cabo implica gestiones y contrataciones donde las circunstancias exigen que las operaciones del Estado mantengan carácter confidencial por razones de seguridad pública” así como también que “si bien a las actuaciones administrativas relacionadas con el Plan Integran de Seguridad –que se había aprobado mediante el decreto 2090/04– se les ha conferido oportunamente el carácter de reservado, resulta pertinente en estas circunstancias, y por los argumentos expuestos respecto a la sensibilidad de la materia y la confidencialidad con que deben formalizarse las operaciones, otorgar a ciertas contrataciones el carácter de confidencial, buscando preservar con tal propiedad el carácter estratégico de determinados equipamientos y tecnologías”. El carácter confidencial del PIS hizo “necesario” prescindir de la licitación pública y, por tal motivo, la mayoría de los contratos se hicieron en forma directa<sup>5</sup>.

A este respecto, Juan Carlos Pintado, ex Director Ejecutivo del PIS, argumentaba que *“el expediente era secreto porque tenía todos los prontuarios de la gente, o sea, decía familia tanto, el hijo se llama Jorge Alias no sé cuánto. Había información que era imposible que anduviera circulando porque era información muy sensible. Donde estaban las bandas, por donde salían, ¿viste que estaban las calles troncales?, bueno estaba ahí toda la información, donde había droga, donde había esto, donde había lo otro, estaba todo en ese expediente (...) Y el expediente ese no se podía ver (...) porque vos te juntabas con tres amigos que eran ladrones y vos, te juntabas, pero no eras ladrona. Entonces toda esa información estaba ahí, estaba con fotos, todo”*.

---

<sup>3</sup> Según las denuncias realizadas por el periodista Jorge Gadano, esta entrevista costó 72.000 pesos pagados por el erario neuquino (Diario Río Negro, 29/10/2013).

<sup>4</sup> En este sentido, tenemos que agradecer a Pablo Scatizza y Fabian Bergero por facilitarnos el plan que de otro modo no podríamos haber conseguido.

<sup>5</sup> Esto se puede corroborar a través de los boletines oficiales de la provincia entre 2003-2007. Allí no se encuentran rastros de las contrataciones y compras realizadas en el marco del PIS, como la compra de helicópteros, sistemas de comunicación policial y cámaras de seguridad.

Asimismo afirmaba que en los expedientes se indicaba el equipamiento policial que era requerido por dicha institución para la prevención y represión de los delitos y que, por lo tanto, no se podía hacer público para “sorprender” a los “delincuentes”. Del mismo modo, no se podían publicar las distintas actividades previstas en el marco del plan de seguridad

*“porque si se les avisaba a los delincuentes que se iba a trabajar en tal barrio y que se iban a llevar juegos infantiles para evitar y... era como avisarles que les estábamos tratando de quitar la gente a ellos, entonces eso se hacía a través de los distintos ministerios como política social o como cualquier otra política pero que estaban marcados en el plan, no poníamos un cartel en tal biblioteca popular están parte del plan integral de seguridad porque la iban y la prendían fuego al otro día, este... se hacía a través de los distintos ministerios y nosotros de alguna manera los alentábamos y girábamos los fondos para que pudieran seguir con eso” (Juan Carlos Pintado, Director Ejecutivo del PIS).*

En términos generales, el PIS se conoce por su lado más obscuro y reactivo: la compra directa de helicópteros, de cámaras de seguridad, de una central única de emergencias 911 -que no pudo ponerse en funcionamiento por diversos motivos-, de 200 patrulleros y otros gastos sin licitación que demandaron— por lo menos- 50 millones de dólares. Detrás de esto parece estar la necesidad de generar impacto en el electorado “hambriento” de medidas inmediatas para el control del delito. En este sentido, aquel tipo de acciones, ligadas a la prevención situacional-ambiental, tienen efectos “positivos”, en tanto poseen la capacidad de calmar las ansiedades generadas en las personas por el problema de la “inseguridad”, al producir un efecto inmediato en las situaciones y ambientes y al tener un alto nivel de “visibilidad”, y de demostrar que los agentes estatales están actuando de manera efectiva, rápida y decidida para resolver dicha cuestión en un contexto de “politización” y “electoralización” de la misma (Sozzo, 2008).

Asimismo, este plan es reconocido como un ejemplo paradigmático de corrupción política, debido a que los contratos que implicaron un gran monto de dinero se realizaron sin licitación pública y beneficiando a empresas “amigas”, en una muestra del “capitalismo de amigos” pregonado por el gobernador Sobisch, quien afirmaba que “es mejor un corrupto que un pelotudo porque un pelotudo ni siquiera sabe qué hacer con las necesidades del pueblo” (Diario Río Negro, 02/03/2007).



Cabe señalar que la cúspide de un Estado Mínimo con máxima represión puesto en marcha por Sobisch fue el asesinato del maestro Carlos Fuentealba (Lizárraga, 2011). En este sentido, un funcionario de ese entonces relacionaba el “fracaso” del PIS –en realidad una forma sutil de referirse al asesinato del docente-, a la falta de capacitación de la policía para soportar las presiones que generan las “masas”. Así, afirmaba el ex director de seguridad que

*“el plan integral de seguridad era un gran plan para la época, fue bien diseñado, quizás hubo errores o falencias, me parece que fueron sobre todo en el recurso humano (...) y en este caso puntual es la policía. A la policía me parece que no solo alcanza con capacitarlos en materia de darles entrenamiento físico, de armas, sino que el entrenamiento o la capacitación es más, es otra cosa, yo creo que el policía tiene (...) que soportar el estándar que tenemos todos de soportar cosas que los policías tienen que estar más arriba, sobre todo aquellos que bueno, que controlan tumultos o que tienen que... porque si no se pasa muy rápido de la contención a la represión, y es lo que me parece a mí que hay que evitar (...)”* (Carlos Fernández, ex director de seguridad).

### **El PIS en los “papeles”**

El documento del PIS está compuesto por 100 fojas y se estructura en ocho capítulos: 1) Cuadro de situación de la seguridad pública en la provincia del Neuquén; 2) Plan Integral de Seguridad de la Provincia del Neuquén; 3) Plan de Intervención Inmediata; 4) Plan de Modernización y Reingeniería de la Policía del Neuquén; 5) Plan de Fortalecimiento Institucional del Sistema Provincial de Seguridad; 6) Plan Provincial de Prevención del Delito; 7) Política de Acercamiento con la comunidad; 8) Plan de Modernización de la Legislación. De este modo, se destacan seis líneas de acción que tienen como fin reducir la delincuencia a través de un funcionamiento más eficaz de las instituciones de seguridad y de la modificación de las causas estructurales del delito - mediante la prevención- (PIS, 2004). A los fines de este trabajo, nos centraremos en el apartado denominado Plan Integral de Seguridad de la Provincia del Neuquén en tanto allí se encuentran los presupuestos teóricos del plan así como también los objetivos (estratégicos y políticos), los planes, políticas y cursos de acción, y sus respectivos plazos de implementación.

El capítulo comienza con una reflexión sobre la complejidad del problema de la inseguridad donde se hace referencia a que el mismo no responde a una única causa sino a una multiplicidad de factores (económicos, sociales, institucionales, etcétera), que obligan a abordarlo con un enfoque integral. Asimismo, se sostiene que el plan no sólo pretende reducir la criminalidad sino también la sensación de inseguridad, en tanto incide en el ánimo y conducta de los miembros de una comunidad: “las personas modifican sus conductas futuras, más en función de la sensación de inseguridad que como consecuencia de un análisis racional de la evolución de las variables delictivas” (PIS, 2004: 38), de modo que si es alto el temor, la “gente” dejará de salir, se encerrará en sus casas, no invertirá, cerrará su comercio más temprano, etcétera. De este modo, el plan parece estar destinado sólo a aquellas personas con capacidad de inversión y consumo para que vuelvan a “sentirse seguras” (PIS, 2004: 39).

A continuación, se hace referencia a la perspectiva adoptada en el PIS. De acuerdo a lo que se postula en el mismo, “ninguna de las dos principales corrientes en materia de seguridad, el “garantismo” y la “tolerancia cero”, tienen la capacidad de solucionar de manera sustentable el problema”<sup>6</sup>(PIS, 2004: 39), en tanto se equivocan los “garantistas” al considerar que la intervención del Estado debe ser mínima y que se debe delegar a la comunidad el diseño, ejecución y control de la política de seguridad, y fallan los partidarios de la “tolerancia cero” al suponer que el problema puede resolverse por medio del punitivismo. De este modo, se sostiene que para solucionar el problema de la “inseguridad” e incrementar la “calidad de vida de los neuquinos” (PIS, 2004: 42), se requiere de una intervención integral del Estado que incluya a los “tres poderes del Estado” (PIS, 2004: 42).

En términos concretos, el Estado debe orientar su acción a: aumentar los costos del accionar criminal o sea incrementar la calidad (eficacia, eficiencia y transparencia) de las instituciones que integran el sistema policial-penal; modificar los incentivos del accionar criminal es decir reducir el impacto que los condicionantes del delito tienen sobre los grupos sociales más vulnerables a caer en la delincuencia, mediante la prevención social y situacional; y fortalecer las barreras de ingreso al delito, o sea contener el ingreso de nuevos individuos a la actividad criminal mediante el

---

<sup>6</sup> En este sentido, cabe recordar que Burzaco sostiene que para reducir los delitos es necesario aplicar la “mano justa”: una solución intermedia entre la “mano dura” y la “mano blanda”. Para más detalle ver: Burzaco, E. (et. Al.) (2004). *Mano Justa: Una reflexión sobre la inseguridad pública y una propuesta para superar la crisis*, Buenos Aires: Editorial El Ateneo.

fortalecimiento de la familia, la escuela y la comunidad (PIS, 2004: 40). De este modo, uno de los presupuestos teóricos que está detrás de este plan es la Teoría de la Elección Racional o sea un modelo económico del crimen que presupone que los actores actúan calculando costos y beneficios (Sozzo, 2000).

Por este motivo, el PIS apunta a modificar el “esquema de incentivos” de la actividad criminal aumentando sus “costos” (probabilidad de arresto y sentencia) para de esa manera desalentar a los individuos de cometer un delito. En este sentido, se sostiene que “la política de seguridad debe modificar los incentivos de la actividad criminal y fortalecer las barreras de ingreso al delito, de modo de reducir las oportunidades de que nuevos sujetos pasen a formar parte del mundo del delito [mientras que] el sistema de justicia criminal debe utilizarse como instrumento que actúa sobre los extremos, es decir sobre aquellos individuos que ni los desincentivos ni las barreras impidieron que ingresen en la actividad criminal” (PIS, 2004: 41).

Atendiendo a las causas sociales de la criminalidad, en el PIS se sostiene que “la prevención del delito viene de la mano de la reconstrucción de la comunidad, no sólo material sino social y cultural” (PIS, 2004: 41), en la medida en que “comunidades desestabilizadas y ganadas por el desorden y el deterioro urbano generan un ambiente propicio para la localización del delito, provocando, además del riesgo para la vida y la salud, crecientes costos económicos” (PIS, 2004: 41), en tanto no reciben inversiones, ni se localizan locales comerciales, ni próspera el mercado laboral, etcétera, limitando las posibilidades de inclusión social de quienes viven en el lugar. Varios presupuestos teóricos vinculados a la prevención comunitaria del delito se encuentra detrás de esta afirmación: por un lado, la premisa de la *reorganización comunitaria*, y por otro lado, la *teoría de las Ventanas Rotas* (Keeling y Wilson, 2001). En este sentido, en el PIS se afirma que “la desintegración de la comunidad implica la pérdida del control social informal, situación en la que se pierden los valores comunes que rigen la convivencia” (PIS, 2004: 41-42).

Asimismo, en el marco del PIS se sostiene que el delito no es un problema policial, legal o judicial, sino un fenómeno social complejo que afecta la calidad de vida, alterando el orden público y amenazando la vida, libertad y propiedad de los habitantes y, por lo tanto, el Estado tiene una responsabilidad ineludible: debe responder a esta “amenaza” que no sólo está compuesta por las conductas delictivas sino también “anti-sociales” (PIS, 2004: 39). De este modo, se observa que el plan sólo tiene como blanco

los “delitos comunes” y las incivildades, reduciendo el problema de la “inseguridad”, al problema del delito y de las conductas predelictivas.

En este capítulo también se plantean los objetivos estratégicos de la intervención estatal en materia de seguridad. En este sentido, se afirma que las políticas de seguridad deben orientarse a: reducir el nivel agregado de delitos en la provincia, reducir la sensación de inseguridad de los neuquinos, asegurar el imperio de la ley en todo el territorio de la provincia y mejorar la calidad de vida de los neuquinos. En función de estos objetivos estratégicos, el PIS apunta a que las políticas de seguridad se dirijan a “elevar los costos de la delincuencia, a modificar los incentivos del accionar criminal y a fortalecer las barreras de ingreso al delito”, por medio de los siguientes objetivos políticos: la creación y organización en el ámbito de la comisión interpoderes del Consejo Provincial de Seguridad Ciudadana con el fin de promover la intervención integral del Estado, coordinando las políticas legislativas, judiciales y ejecutivas; el fortalecimiento de las capacidades estatales necesarias para asegurar el imperio de la ley en el territorio de la provincia mediante el incremento de la calidad institucional de las agencias gubernamentales involucradas en el diseño y ejecución de la política de seguridad o sea del aumento de la capacidad del sistema de capturar, enjuiciar y condenar a quienes encuentra culpables de cometer un delito; la reducción de los factores de riesgo y el fortalecimiento de la protección que operan sobre los grupos vulnerables para prevenir el delito para lo cual resulta necesario “agregar componente de seguridad en los programas sociales que involucran a los grupos de riesgo” (PIS, 2004: 45); y la reconstrucción de la legitimidad de las instituciones involucradas en la ejecución de la política de seguridad en tanto “la sensación de inseguridad está altamente relacionada a la confianza en las instituciones y la relación de estas con el ciudadano” (PIS, 2004: 45). Con el fin de alcanzar estos objetivos, en el PIS se proponen los siguientes planes, políticas y cursos de acción:

- Plan de Intervención Inmediata: orientado a controlar la espiral de delitos y violencia, y dar un mensaje claro a la sociedad y los delincuentes: el “delito paga”, la “ley impera”, la “calles pertenecen a los ciudadanos honestos” mediante una política de saturación de lugares o sea la concentración de policías en las zonas definidas por el plan; una actitud pro-activa y una organización orientada a la resolución de problemas; una alta utilización de tecnología y seguimiento diario de programas (sistemas

centralizados de comunicación y mapa del delito); y una acción conjunta con la justicia y con otras dependencias del ejecutivo<sup>7</sup>.

- Plan de Modernización y Reingeniería de la Policía del Neuquén: orientado a fortalecer la calidad institucional de dicha institución aumentando los costos del accionar criminal y manteniendo la legitimidad de la institución en la comunidad mediante la profesionalización de la Policía, el fortalecimiento del rol preventivo de la Policía (en gran medida a través del reequipamiento policial), la mejora del marco de incentivos y del Plan de Carrera de los efectivos de la Policía, la optimización del funcionamiento operativo de la Policía, la mejora de las condiciones laborales de los efectivos de la Policía, y la mejora de la imagen de la Policía<sup>8</sup>.

- Plan de Fortalecimiento Institucional del Sistema Provincial de Seguridad: orientado a mejorar la capacidad de respuesta de las agencias pertenecientes al Ministerio de Seguridad ante las amenazas a la seguridad pública<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Según el PIS “las intervenciones orientadas a conseguir resultados en el cortísimo plazo han sido una constante en todas aquellas experiencias exitosas en revertir el problema de la criminalidad en las grandes urbes (...) dado que es fundamental generar un consenso y poder político fuerte y sin fisuras para encarar reformas en las instituciones de seguridad, es menester contar con un apoyo y consenso considerable en la población” y que “para ello se requiere mostrar resultados en el corto plazo en *issues* y problemas considerados prioritarios por la población” (PIS, 2004: 49). Esto se logra a través de la concentración de los “esfuerzos policiales en una serie de objetivos de alto riesgo”, como “zonas calientes y momentos del día calientes”, en términos de accionar delictivo, definidos a través del “mapa del delito”, y en “temas de alta visibilidad y legitimidad en la población” (explotación de menores, vandalización de espacios públicos, violencia en espectáculos deportivos, etcétera), en tanto “una alta probabilidad de arresto para una serie de delitos restringidos y definidos logra mejores resultados que una baja probabilidad de arresto de un amplio número de delitos y objetivos” (PIS, 2004: 49). En este sentido, en el plan se afirma que “esta estrategia logra generar una notable disminución de la sensación de inseguridad aunque no obtenga una tan significativa caída en los niveles de delitos generales” (PIS, 2004: 49).

<sup>8</sup> Dentro de este plan se incluye un “Programa de Reequipamiento Policial”: renovación e incremento de la flota automotor y de motocicletas; la provisión de uniformes y equipos de protección personal; la modernización del sistema de comunicaciones; la renovación del equipamiento informático; la adquisición de helicópteros; y embarcaciones. Asimismo, se pone de manifiesto un “Programa de Expansión de Infraestructura y Despliegue” que prevé la construcción de más de treinta nuevos establecimientos destinados a distintas dependencias policiales. Por último, aparecen dentro de las “herramientas de gestión” un “Proyecto Modernización del Sistema de Información y Creación de la Red Interconectada de Voz y Datos”, a partir de la instalación del sistema de comunicación troncalizado y la modernización del equipamiento informático; la elaboración de un “Mapa del Delito”; la creación de un “Tablero de Control”; y la instalación de Circuitos Cerrados de Televisión (CCTV), entre otros.

<sup>9</sup> Aquí se incluye un “Programa de Control de Gestión y Evaluación de Resultados”, dentro del cual se ubica la Creación de la Agencia de Información y Estadísticas Criminales y Reuniones de Planeamiento Estratégico de la Seguridad entre los distintos operadores del sistema de seguridad para evaluar las acciones del PIS. Asimismo, este plan contiene un “Programa de Transparencia” donde se menciona, pero no se desarrolla, una “Proyecto Línea Gratuita de Denuncias Anónimas sobre Corrupción Policial y Delitos Complejos”. También, se propone la creación por ley del “Consejo Provincial de Seguridad Ciudadana” entre los tres poderes del Estado “para lograr el diseño y ejecución de políticas consensuadas que se mantengan en el tiempo a través de las distintas administraciones” (PIS, 2004: 82)

- Plan Provincial de Prevención del Delito: orientado a reducir el impacto que los factores de riesgo tienen sobre los grupos vulnerables y fortalecer las barreras de ingreso al mundo del delito. En este punto se postulan tres objetivos: 1) la reducción y el control de los factores de riesgo y las variables asociadas con el aumento del delito y el fortalecimiento de las barreras de ingreso mediante la “prevención del crimen a través del desarrollo social” (Programa “Ellos, Vos y Yo- Compromiso y Solidaridad”); 2) la disuasión de la comisión de delitos aumentando la probabilidad de arresto, lo cual implica aumentar el costo de la actividad criminal al impedir, evitar y obstaculizar las acciones delictuales a través de la prevención situacional (“Prevención y Seguridad Vecinal”); 3) y la reducción y control de las variables asociadas con la localización geográfica del crimen.

- Política de Acercamiento con la Comunidad: iniciativas tendientes a mejorar la integración con la comunidad para poder tener éxito en la política de seguridad en tanto se considera que la función principal de la comunidad es “la cooperación con las autoridades políticas y las agencias especializadas en la materia, entendiendo por comunidad tanto a los vecinos como a las instituciones intermedias” (PIS, 2004: 94).

- Política de Modernización de la Legislación: orientada a incrementar los costos del accionar criminal, eficientizar los procesos judiciales y dotar de marcos jurídicos adecuados para las distintas actividades por las cuales se ejerce el poder de policía. En este capítulo, sólo se menciona proyectos de reformas, leyes y adhesiones. Entre ellos se encuentra el “Proyecto de Reforma de la Ley 2302 de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia”; el “Proyecto de Reforma Constitucional: incorporación de un capítulo sobre seguridad pública”; la “Revisión del Código Contravencional”; la “Ley de Alarmas”; la “Revisión del Proyecto de Código Procesal Penal”; la “Adhesión al Proyecto SURC-Sistema Unificado de Registros Criminales”; y la “Adhesión a la Ley de Desarmaderos”.

### **El control del delito en el período pos- asesinato de Fuentealba**

Jorge Augusto Sapag fue vicegobernador de Sobisch durante su segundo mandato (1999-2003). Sin embargo, hacia el final de dicha gestión las relaciones entre ambos comenzaron a tensarse, hasta el punto de que Sapag dejó de ser su compañero de fórmula para las elecciones de 2003 y comenzó a armar su propio espacio político dentro del MPN –los “azules”-, con vistas a las elecciones provinciales de 2007. En

términos de Sapag, este nuevo espacio iba “a ser un proyecto de unidad y de renovación y nadie va a estar excluido” (Diario La Mañana de Neuquén, 29/06/2003). Los motivos de este distanciamiento no forman parte del objeto de este trabajo, no obstante, podrían estar relacionados con el rechazo de Sapag a la política de confrontación de Sobisch, no sólo hacia el gobierno nacional sino también hacia gremios, pueblos originarios, Iglesia, entre otros.

En 2007 Sapag, secundado por Ana Pechen, obtuvo el triunfo como gobernador de la provincia para el período 2007-2011, en un contexto marcado por la fuerte conmoción social y política causada por el asesinato del docente Carlos Fuentealba a manos de la policía. A este respecto, es menester destacar que la actitud del candidato a gobernador ante ese hecho fue, desde el principio, “congelar” por un período su campaña a gobernador para retomarla después, así como también no brindar apoyo directo o explícito a Sobisch durante el conflicto. Esto, junto con la identificación social de dicho acto represivo con la campaña nacional de Sobisch centrada en demostrar seguridad, le permitió despegarse de la figura de su antecesor, impidiendo que dicho asesinato afecte su imagen y los resultados de las futuras elecciones. En este sentido, es importante mencionar que las fuerzas políticas y sindicales que pedían la renuncia del gobernador no implicaron al ya candidato electo en la interna del MPN a gobernador, lo que le permitió salir indemne de ese conflicto.

Tanto en su campaña como en su mandato, Sapag marcó sus diferencias con su antecesor mostrando una política de diálogo, unión y consensos con el gobierno nacional y con los distintos sectores de la sociedad neuquina. En su primer discurso como gobernador afirmó que desde su gobierno iban a impulsar “el diálogo permanente y una postura abierta a todas las voces que conforman las distintas opiniones y posiciones de la sociedad neuquina” en una muestra de “respeto a los dirigentes y también respeto a los ciudadanos que ellos representan”, en tanto “en la construcción de un buen Estado debe haber dirigentes capaces de escuchar, y se debe garantizar la calidad de las instituciones” (Diario de Sesiones, 2007). En consonancia con esto, en el discurso de apertura de sesiones legislativas de 2008, indicó que su gobierno iba a ser un “gobierno para todos, sin exclusiones ni discriminaciones, sin distinciones, sin diferencias, no queremos excluidos ni marginados y tampoco vamos a tener trato privilegiado con sector alguno, vamos a ser prudentes mediadores” (Diario de Sesiones, 2008).

Con respecto a la relación provincia-nación, a lo largo de todo su primer mandato Sapag pregonoó la necesidad de revertir la política de confrontación de su antecesor, a través de un “federalismo de concertación”, en vez de un “federalismo de confrontación” que, en términos del gobernador, había convertido a Neuquén en una “isla”. En este sentido, planteaba la necesidad de trabajar de forma conjunta con Nación, a través del permanente diálogo, en lo que relativo a coparticipación, presupuesto nacional y renta petrolera, para garantizar mejores ventajas económicas, de servicios e infraestructura para la provincia.

Estos reiterados llamados al “diálogo”, a la “unidad” y al “consenso”, cobran un mayor significado si se tiene en cuenta el contexto en el que asume Sapag marcado fundamentalmente por la gran conflictividad social desatada por el asesinato de Fuentealba y la pésima relación de la provincia con Nación durante el gobierno de Sobisch. En relación con esto, la vicegobernadora afirmaba que

*“Cuando nosotros asumimos en el 2007, el Neuquén que teníamos era un Neuquén sumamente crispado, no? Es decir la relación con los partidos políticos, con los gremios, con la fuerzas de seguridad era difícil digamos...realmente...bueno...un episodio que fue, digamos, la culminación de toda esta situación, que fue la muerte de Fuentealba. Pero la situación de crispación era previa, digamos, eso fue como el epilogo lamentable de una situación de distanciamiento del dialogo, digamos, dentro de la Provincia. Entonces el esfuerzo más grande primero estuvo puesto en recuperar las relaciones con la comunidad y con los partidos políticos de la oposición, con los gremios, con la cúpula de la policía y con toda la estructura policial que existe. Y bueno, esa tarea nos llevó un par de años donde afortunadamente creo que fuimos exitosos (...) (Ana Pechen, ex vicegobernadora de la provincia del Neuquén).*

Cabe indicar que más allá de las “muestras” de distanciamiento respecto de Sobisch el gobierno de Sapag continuó con una de las prácticas más arraigadas en el MPN, y una de las claves de su permanencia, que consiste en que quién llega al gobierno proclama una ley del olvido y se abstiene de investigar a fondo los muchos hechos de corrupción que, habitualmente, son denunciados en el espacio público, a través de los medios de comunicación. Esto en la medida en que Sapag mantuvo el carácter “reservado” del PIS, no abriendo los expedientes sobre las contrataciones directas realizadas en su marco, a pesar de que una jueza hizo lugar a una acción de amparo y ordenó exhibir las mismas.



Sin embargo, frente a los enormes gastos públicos llevados a cabo en el marco del PIS y las denuncias de corrupción que lo involucraron, adquiere relevancia la siguiente afirmación de Sapag: “el principio rector de mi gobierno será la eficiencia en el uso de fondos públicos, con austeridad y transparencia” (Diario de Sesiones, 2007). En este sentido, en la práctica, dio marcha atrás respecto de algunas de las acciones llevadas a cabo por el gobierno anterior: vendió uno de los helicópteros adquiridos por Sobisch y rescindió el contrato con la empresa Damovo, a cargo del nuevo sistema de comunicación policial y las cámaras de seguridad.

Respecto de la decisión de rescisión de dicho contrato, es menester destacar que el primer anuncio sobre esta decisión se realizó en diciembre de 2007 en una entrevista del Diario Río Negro al ministro de justicia, trabajo y seguridad, Cesar Perez , donde quedó en evidencia que, más allá de terminar con uno de las principales acciones realizadas por el gobierno de la provincia en materia de seguridad, la decisión del ejecutivo provincial eran seguir manteniendo el carácter “reservado” del PIS. En este sentido, cuando se le preguntó si había visto los decretos que beneficiaban a dicha empresa y por qué se había elegido a la misma, el respondió que: “eso todavía no podemos difundirlo. No ha sido derogada la norma que establece que es secreto. Sería imprudente de mi parte decirle los fundamentos en este momento” (Diario Río Negro, 23/12/2007).

En 2008, a través del decreto 1714/08 se aprobó el Plan de Gobierno de Seguridad Ciudadana (PGSC). En realidad se trataba de una “herramienta de gestión” (Decreto 1714/08, 2008: 4) cuyo fin era consolidar una política provincial de seguridad a través de estrategias multisectoriales que permitieran hacer frente al problema de la seguridad ligado a la violencia y el delito. En principio, este plan era coherente con los principios rectores del gobierno de Sapag que, a diferencia de Sobisch, estaban basados en la “democracia”, el “diálogo”, el “consenso”, el “respeto de derechos fundamentales”, etcétera. En consonancia con esto, el gobernador de la provincia afirmaba en varios discursos, que la seguridad era un derecho humano indispensable para garantizar otros derechos y garantizar la democracia. En este sentido, el PGSC se proponía hacer frente al “problema de la violencia y el delito” en un marco de respeto por los derechos de los ciudadanos y las garantías constitucionales a través de la “prevención”.

Una de las cuestiones que diferencia al PGSC del PIS es que, en el decreto que aprueba su puesta en marcha, se dispuso la elaboración de un programa de difusión con los contenidos básicos del PGSC (Decreto 1714/08, Art. 4). En otras palabras, el PGSC no

sería “reservado” como el PIS. Sin embargo, a pesar de su carácter “público”, se trató de un plan poco “conocido” incluso por los mismos funcionarios que debían ponerlo en marcha dando cuenta del escaso compromiso del gobierno con el mismo.

Esta falta de compromiso político con el PGSC, junto con las resistencias puestas por la policía de la provincia al mismo, fue decisivo para su fracaso. En este sentido, es importante mencionar que, al igual que el PIS, el PGSC nunca terminó de implementarse de forma completa: en los hechos, el mismo tuvo plena vigencia durante los primeros años de mandato de Sapag, quedando en el olvido hacia el segundo mandato (2011-2015), donde se produjo un giro, nuevamente, hacia un paradigma policial de la prevención del delito.

### **Lo que dice el PGSC**

El PGSC fue incluido como anexo del decreto 1714/08 que aprobaba dicho plan. Se trata de un documento que, a diferencia del PIS, no supera las veinte páginas y que está dividido en seis partes: 1) una pequeña introducción, 2) el “horizonte estratégico”, 3) los “ejes políticos esenciales”, 4) los “criterios orientadores”, 5) el “abordaje estratégico” y 6) el “abordaje estratégico – programáticos” dentro del cual se incluyen distintas líneas de acción tendientes a cumplir con los ejes políticos esenciales del PGSC. Como mencionábamos anteriormente, el PGSC es definido como una “herramienta de gestión formulada con la finalidad de consolidar una política provincial en materia de seguridad, a través de estrategias multisectoriales que permitan hacer frente al problema de la violencia y el delito [y la sensación de inseguridad]” (Decreto 1714/08: 4), en tanto la violencia, los delitos y toda acción que produzca sensación de inseguridad comprometen el desarrollo de toda la provincia afectando la “calidad de vida” y el “progreso de la sociedad”.

En el marco de este plan, la seguridad, reducida a los delitos, las violencias y la sensación de inseguridad, es entendida como una herramienta fundamental para el desarrollo social. Asimismo, uno de los ejes que guía el PGSC es el “derecho de las personas”, es decir los derechos humanos. En este punto queda plasmada una de las “premisas” del gobierno de Sapag: el respeto de los derechos civiles, políticos, sociales y económicos, en una clara manifestación de distanciamiento del gobierno anterior marcado por el asesinato de un docente. En consonancia con esto, un “eje transversal” del plan es “la movilización de la participación activa de los ciudadanos en alianzas

estratégicas con las instituciones del Sector Público, Privado y de la Sociedad Civil”, representadas en los “Foros Locales de Seguridad Ciudadana” y el “Consejo Provincial de Seguridad Ciudadana”. De este modo, a diferencia del PIS que se centraba en la prevención situacional, el PGSC estaba relacionado, fundamentalmente, a la prevención comunitaria.

Es necesario destacar que la “seguridad ciudadana” es un término que aparece en reiteradas oportunidades en el PGSC (de hecho forma parte de su nombre) pero no es definido en ningún lugar del mismo. Sólo aparece conceptualizado en los cuadernos de trabajo utilizados en el marco de los foros barriales de seguridad ciudadana. Allí, la seguridad ciudadana aparece como opuesta a la seguridad pública en tanto el sujeto a proteger ya no es el Estado sino el ciudadano: “la seguridad ciudadana es la seguridad de la gente”. De este modo, los derechos de los ciudadanos y la participación activa de los mismos pasa a un primer plano debido a que se concibe a la seguridad como una responsabilidad que no es exclusivamente policial y cuyo foco está puesto más en la prevención que en la represión del delito y las violencias. En este sentido, se sostiene que “la seguridad descansa sobre el respeto de los derechos fundamentales de todas las personas de la comunidad” (Cuadernos de Trabajo N° 1, 2008: 5). Este concepto de seguridad ciudadana es reforzado a partir de las entrevistas, en tanto allí aparece como una noción íntimamente ligada a la participación de los ciudadanos, no sólo en la elaboración de políticas de prevención del delito, sino también en la colaboración con la institución policial. De este modo, la seguridad aparece como una “responsabilidad de todos”<sup>10</sup>, pero también como una responsabilidad ineludible del Estado.

Dentro del “horizonte estratégico”, se menciona que el objetivo del PGSC es “lograr una mayor confianza en las instituciones del Estado, siempre en un marco de respeto de los derechos humanos y con una perspectiva basada en la solidaridad social, donde se debe tener presente tanto a la víctima como la reinserción social del victimario” (Decreto 1714/08: 4). Sumado a esto, se menciona que los medios a través de los cuales se alcanzaría este objetivo es “la inversión en el sistema policial y penal” y “acciones directas o indirectas en todos aquellos factores que se consideraron intervinientes en una visión integral de abordaje de la seguridad” (Decreto 1714/08: 4). En este sentido, cabe

---

<sup>10</sup> Así, afirmaba Sapag que “uno de los ejes transversales lo constituyó la construcción colectiva de la seguridad, en el convencimiento de que es una responsabilidad de todos y que sólo pueden obtenerse resultados eficaces por medio del trabajo coordinado con la totalidad de actores que componen la sociedad” (Diario de Sesiones, 2010).

señalar que, al igual que el PIS, se pretende actuar sobre el miedo y la sensación de inseguridad, en tanto constituyen factores que afectan el tejido social generando aislamiento y rotura de los lazos sociales, a través de la convocatoria a las organizaciones sociales y a la participación ciudadana. Sin embargo, como una demostración de que, con el avance de la prevención del delito más allá de la pena, no se pretende reducir la esfera de influencia del sistema penal, se menciona que “el plan contiene propuestas que favorecen la prevención, pero ello no significa dejar de lado el control ni la represión de las conductas delictivas, ya que estas también son funciones del estado democrático”. A este respecto, se afirma que se debe encontrar el equilibrio entre el respeto de las garantías constitucionales y las necesidades de protección social. Por otra parte, los “ejes políticos esenciales” del PGSC son a) el “fortalecimiento institucional”; b) el “fortalecimiento de la gestión preventiva integrada”; c) la “participación ciudadana”; d) la “protección de los derechos humanos y el respeto de las garantías constitucionales; y f) el “fortalecimiento del sistema policial dentro del Estado democrático”. El primer punto está dirigido a “modernizar la estructura pública en materia de seguridad ciudadana”, por medio de la formación de funcionarios especializados para la conducción de la política pública y ciudadana y a “fomentar en la sociedad civil la participación y el compromiso con la identificación y búsqueda de soluciones a las problemas locales de seguridad, fortaleciendo el “capital social” ya existentes” (Decreto 1714/08: 5). En consonancia con esto, el tercer ítem se vincula a la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas de seguridad a nivel local, junto con organismos estatales y no estatales, con el objetivo de concebir a la seguridad como un “gran acuerdo de convivencia” en el que todos los actores estatales tengan participación activa. En este sentido, se encuentra una de las premisas fundamentales de la prevención comunitaria: el *involucramiento de los residentes en la prevención del delito* como una forma de impulsar su “empowerment”, de que asuman la responsabilidad del cuidado de sí mismos y que se vuelvan más independientes y activos (O`Malley, 2006).

El segundo ítem se propone intervenir en las condiciones sociales y ambientales para disminuir la violencia y la ocurrencia de delitos, con un abordaje integral efectuado desde el Estado provincial, con la participación activa local-municipal, con el objetivo de influir en las condiciones urbanas de la seguridad y en el diseño de estrategias en el campo de la prevención situacional. El cuarto punto refiere a que el PGSC se basa en el

respeto de los derechos humanos de toda la comunidad y de las garantías constitucionales que resguardan esos derechos. Por último, se hace mención al “fortalecimiento del sistema policial dentro del Estado Democrático”, en dada la necesidad de implementar nuevas estrategias, innovaciones y cambios estructurales en dicho sistema, para implementar el abordaje de la “seguridad ciudadana”, en tanto se considera al “sistema policial” como un actor importante, pero no exclusivo, en el desarrollo de la seguridad pública.

Por otro lado, los “criterios orientadores” del plan son: la eficiencia, la calidad, la territorialidad, la gradualidad y la coordinación. En el PGSC, se define a la eficiencia como el cumplimiento de los objetivos, a partir del uso de los recursos disponibles, con el menor costo posible. Asimismo, adoptando nuevamente términos propios del campo económico, se refiere a la búsqueda de la “calidad máxima” en los “productos y servicios”, justificándose en el supuesto de que esta búsqueda es propia de las organizaciones modernas, tanto públicas como privadas. Por otra parte, la “territorialidad” refiere a que el PGSC se aplicará a todo el territorio de la provincia, teniendo en cuenta las “particularidades” locales. En este sentido, a diferencia del PIS, se convoca a los municipios, comisiones de fomento, comunidades rurales y barrios, a realizar un diagnóstico participativo local que permita definir las líneas de acción y las estrategias. Por último, se hace referencia a la “gradualidad” del plan, en tanto debe implementarse de forma progresiva (aunque no se establece ningún cronograma) y a la “coordinación” como requisito para el funcionamiento del PGSC, en la medida en que las políticas a implementar involucran a varias áreas del gobierno.

En cuanto al “abordaje estratégico”, se menciona que la concreción del plan se realizaría a través de diversos programas y proyectos “dirigidos algunos al fortalecimiento de las capacidades y respuestas institucionales (estatales y no estatales), y otros al abordaje de problemas concretos vinculados a la seguridad” (Decreto 1714/08: 6), teniendo como principal objetivo la reducción de la violencia, los delitos y la sensación de inseguridad. En este sentido, se propone establecer mecanismos que eviten la aparición y desarrollo de actos delictivos, promoviendo y fortaleciendo la seguridad por medio del sistema formal de justicia criminal y de diversos sistemas informales de prevención, como los colegios, las instituciones religiosas y la ciudadanía en general. En otras palabras, se plantea como meta la prevención del delito a través de la prevención situacional, social y comunitaria (primaria, secundaria y terciaria) con el fin de que “los ciudadanos no

sean beneficiarios pasivos de las políticas estatales, sino también participes activos del proceso preventivo, donde la prevención es una opción mucho más eficaz que la represión” (Decreto 1714/08: 7). Asimismo, la opción de prevenir antes de reprimir aparece ligado a un cálculo costo-beneficio donde el primero aparece como el más racional.

El último apartado refiere a los desafíos programáticos del PGSC donde se incluye, en primer lugar, una “agenda legislativa”, o sea los proyectos de ley que se pretendían aprobar: una ley de seguridad pública (que no llegó a ser aprobada por la legislatura provincial); el “rediseño de funciones administrativas en la policía provincial”; “normas relativas a espectáculos públicos, deportivos y recreativos/culturales”; una nueva ley de seguridad privada (aprobada en septiembre de 2011); un sistema integral de ejecución penal; la creación del servicio penitenciario provincial (era una iniciativa que venía desde el gobierno anterior pero tampoco se puso se aprobó); la ley de ejecución penal provincial; un sistema de control de medidas alternativas, para procesados y condenados; un nuevo código contravencional (de convivencia); el establecimiento de la mediación comunitaria vecinal; la adhesión a la ley nacional de desarmaderos; y la ley de videoseguridad en espacios públicos (aprobada en mayo de 2011), entre otros.

Asimismo, se hace referencia a los programas necesarios para llevar adelante los lineamientos del PGSC, teniendo en cuenta los distintos actores, sectores y “subsistemas” vinculados a la prevención del delito, la violencia y la sensación de inseguridad: “participación ciudadana”, “municipios”, “subsistema social”, “subsistema judicial”, “subsistema penitenciario”, “subsistema policial”, “subsistema comunicacional”, otros “abordajes pragmáticos” y el “monitoreo, seguimiento y evaluación”. En primer lugar, en cuanto a la *participación ciudadana*, en íntima relación con la prevención comunitaria, se propone “promover la organización, participación y sustentabilidad del funcionamiento de los Foros Locales y Barriales de Seguridad Ciudadana” (Decreto 1714/08: 9); el desarrollo de política de seguridad en espacios públicos y de los factores relacionados con él; y el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones comunitarias para la gestión de la prevención. Este es un aspecto que se distingue del PIS en la medida en que la participación ciudadana es uno de los ejes que articula el PGSC.

En segundo lugar, a diferencia del PIS que no tenía en cuenta a los gobiernos locales, se proponen dos tipos de acciones respecto de los *municipios*: en primer lugar, la “gestión

de los gobiernos locales en la producción de seguridad” y, en segundo lugar, “acciones en los consejos deliberantes”. Con relación a la primera se plantea el desarrollo de estrategias tendientes a fomentar la conformación de Oficinas Técnicas en Seguridad Integral en los municipios y comisiones de fomento; el diseño de políticas de seguridad y de los factores relacionados con el espacio público y urbanismo; propiciar la inclusión de la seguridad ciudadana en el desarrollo urbano; y propender la creación y/o ampliación de los servicios de los juzgados de faltas con el desarrollo de fiscalías barriales. Por otra parte, se afirma que los consejos deliberantes tienen una gran responsabilidad en la seguridad, en tanto ellos deben “interpretar cuales son las normas mínimas de convivencia de los vecinos en su conjunto” (Decreto 714/08: 9). En este sentido, se propone la promoción de proyectos de ordenanzas que coadyuven a conformar una “ciudad segura”, sin indicar cuáles, y establecer un sistema de información y asesoramiento vinculado a la cartera política de seguridad.

En tercer lugar, se plantean cuatro tipos de intervenciones respecto del “*subsistema social*”: la prevención social sobre los grupos de riesgo; la mediación y victimización; la prevención en niños y adolescentes; y la prevención y atención de la violencia familiar. Con respecto a los grupos de riesgo, se reconoce que no existe una relación directa entre “desarrollo humano y social” y descenso de la criminalidad, no obstante, se afirma que el desarrollo social es un elemento interviniente que debe ser tenido en cuenta en una visión integral de la seguridad. A diferencia del PIS, no se dan detalles sobre cuáles serían los “grupos de riesgos”, pero se propone promover proyectos sociales sobre grupos en situación de riesgo, así como también establecer un sistema de información y coordinación con el Ministerio de Desarrollo Social y Municipios, con el fin de recopilar y gestionar integralmente los programas de abordaje sobre los sectores comunitarios en riesgo y elaborar proyectos tendientes a la disminución de la violencia escolar. En otras palabras, se proponen intervenciones de prevención social secundarias, en tanto se pretende actuar sobre los factores de riesgo y los factores de protección (Cuadernos de Trabajo N° 2, 2008) de forma focalizada.

En cuarto lugar, se plantean propuestas respecto del “*subsistema judicial*”: articulación entre el poder judicial y la institución policial, con el fin de mantener un vínculo permanente para mejorar la función de auxiliar de la justicia; evaluación de la viabilidad y desarrollo de planes estratégicos, para la implementación de técnicas jurídicas facilitadoras del procedimiento; instauración del debate sobre la conveniencia de una

policía judicial; y creación de una escuela de práctica jurídica. Asimismo, en quinto lugar, se proponen programas para el “*subsistema penitenciario*”, en consonancia con el “welfarismo penal”, en tanto se propone la conformación de la comisión provincial de ejecución penal, la creación del servicio integral de ejecución penal, la creación del servicio penitenciario provincial y la elaboración de un plan estratégico para la reorganización y desarrollo organizacional del sistema penitenciario de Neuquén, no solo con el fin de retener y custodiar a los internos, sino también de reeducarlos y reinsertarlos socialmente.

En sexto lugar, se proponen programas ligados al “*subsistema policial*”, que no son del todo novedosos en tanto retoman procesos iniciales en el segundo mandato de Sobisch (1999-2003), como el agrupamiento único y la policía de proximidad, y que quedaron sin efecto luego del descabezamiento de la cúpula policial en 2005. En este sentido, cabe destacar que quienes elaboraron el PGSC son las mismas personas que impulsaron esas reformas en aquellos momentos. Estos programas ocupan gran parte del PGSC, quedando demostrado que la institución policial, cumple un rol fundamental en las políticas de seguridad, al igual que en el PIS. En términos específicos se proponen trece grupos de intervenciones: la modernización de la organización y la gestión policial; servicios territoriales y funcionales para atender especificidades de la realidad social y local; elaboración de un modelo reactivo-investigativo de articulación de los servicios policiales en Gran Neuquén (Neuquén, Centenario, Plottier, Vista Alegre y Senillosa), en tanto se trata de la región con mayores hechos delictivos de la provincia; regionalización interprovincial e internacional, para lograr mayor coordinación entre las jurisdicciones y un mejor aprovechamiento de recursos y acciones; servicios especializados en la organización policial; un nueva cultura de gestión de trabajo (trabajo por objetivos) en sistema policial; recursos humanos (para garantizar el personal necesario, el conocimiento y el profesionalismo de las fuerzas de seguridad); el fortalecimiento de la política de higiene y seguridad laboral; programas de gestión económica, para lograr una máxima eficiencia adecuando los objetivos a los recursos disponibles y a los costos previsibles; la capacitación policial; la consolidación del agrupamiento del personal policial (agrupamiento único); la implantación de la policía de proximidad para prevenir delitos y violencias; y el desarrollo de programas de calidad en la organización policial.



En séptimo lugar, se plantean propuestas para el “subsistema comunicacional”, específicamente, respecto de la comunicación institucional y pública y la detección de demandas y opinión pública. Dentro el primer grupo se propone el desarrollo de mecanismos permanentes de comunicación con todos los actores involucrados en el Plan de Gobierno; la elaboración de un marco colaborativo en conjunto con los medios de comunicación con el fin de promover un abordaje adecuado de los hechos delictivos y su participación en la prevención general; y la creación de ámbitos de debate, reflexión y análisis permanente respecto al impacto y mejora continua del PGSC.

Por último, dentro de “otros abordajes pragmáticos” se programa la implementación de un sistema de emergencias coordinadas, similar al propuesto en el PIS pero que no llegó a funcionar durante el mandato de Sobisch. La idea de este sistema es que los ciudadanos puedan tener una comunicación unificada con respuesta y atención descentralizada, de acuerdo al tipo de demandas, que sea rápido y sencillo.

### **Consideraciones finales**

En términos generales, las estrategias de prevención del delito durante el primer mandato de Sapag, a diferencia de Sobisch, se caracterizaron por el acento puesto en la prevención del delito, las violencias, las incivildades y la sensación de inseguridad teniendo en cuenta el respeto de los derechos humanos y poniendo el acento en la participación ciudadana, la eficiencia y la austeridad. Sin embargo, en ambos gobiernos las políticas de prevención del delito giraron casi exclusivamente en torno a las instituciones policiales.

Asimismo, los planes y políticas implementados en estos períodos se centraban en la prevención de los delitos “comunes”, es decir los delitos callejeros (robo y hurto) materializando el recorte a partir del cual el sistema penal ha operado históricamente quedando excluidos el conjunto de ilegalismos de “cuello blanco”, delitos económicos organizados, delitos ecológicos, desviaciones criminales al interior de instituciones civiles y militares del Estado, o los relacionados a las fuerzas de seguridad y demás agencias estatales, etcétera. De esta forma, se define el campo de intervención en torno a los delitos de los más débiles. Sin embargo, dentro del PGSC, a diferencia del PIS, el acento estaba, también, puesto en las “violencias”. En este sentido, en el gobierno de Sapag, a diferencia del de Sobisch, se ponen en marcha mecanismos –como la Comisión

Interinstitucional de Intervención Contra la Trata de Personas- que pretenden prevenir otros delitos, como la trata de personas.

Del mismo modo, los planes y políticas de seguridad puestos en acción en ambos mandatos, ponían el acento en la reducción de la sensación de inseguridad y en las incivildades. De esta forma, ambos incorporaban elementos que no constituían un delito pero que afectaban la seguridad de los “ciudadanos” (Baratta, 1998; Daroqui, 2003; Pegoraro, 2003; Rangugni, 2011), en tanto eran consideradas un preaviso de una futura conducta delictiva (reunión de jóvenes en espacios públicos, ingesta de bebidas alcohólicas o uso de marihuana en la calle, venta ambulante, permanencia de indigentes en la vía pública, práctica de limpiar vidrios, etcétera).

Asimismo, encontramos que el PGSC realizaba un fuerte énfasis en la participación ciudadana, mientras que en el PIS la misma no estaba en primer plano. En este marco, la participación ciudadana se encuentra relacionada a la racionalidad político neoliberal, en tanto se pretende que los individuos dejen a un lado las conductas parasitarias promovidas por el Estado de Bienestar y asuman una actitud activa. En este sentido, se produce una mayor “responsabilización” (O` Malley, 2006) de instituciones y organismos de la sociedad civil que antes no estaban involucrados en el control del delito. Como parte de este proceso de responsabilización, también en el PGSC a diferencia del PIS, se invita a los municipios a involucrarse en la prevención del delito. Sin embargo, en ambos planes se reconoce que la “seguridad” es una responsabilidad ineludible del Estado.

Por último, sostenemos que una de las diferencias que se vislumbran en los planes de seguridad analizados responden a las necesidades políticas del momento. En este sentido, el carácter conservador del PIS se explica por el deseo del ex gobernador Sobisch de posicionarse en el escenario nacional como candidato a presidente de la Nación, mientras que el carácter progresista ligado al respeto de los derechos humanos se relaciona con la necesidad de Sapag de distanciarse de Sobisch luego de la crisis política desatada por el asesinato del docente Carlos Fuentealba y, de esta forma, garantizar el orden y la hegemonía provincial del Movimiento Popular Neuquino.

## **Bibliografía**

Baratta, A. (1998). "Entre la Política Social y la Política de Seguridad". En *El Cotidiano* (pp. 2-24). México.

- Garland, D. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Keeling, G. y Wilson, J. (2001). "Ventanas rotas. La policía y la seguridad en los barrios". En *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales* (pp. 69-79), 15/16. Buenos Aires-Santa Fe: Universidad de Buenos Aires y Centro de Publicaciones de la Universidad Nacional del Litoral.
- Kessler, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Melossi, D. (1997). "La radicación ("Radicamento"- "Embeddness") cultural del control social (o la imposibilidad de la traducción): reflexiones a partir de la comparación de las culturas italiana y norteamericana con respecto al control social". En *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales* (pp. 65-84), 9/10. Buenos Aires-Santa Fe: Universidad de Buenos Aires y Centro de Publicaciones de la Universidad Nacional del Litoral.
- Lizárraga, F. (2011). "Vicisitudes del Estado Mínimo en la Norpatagonia Argentina (Neuquén, 1999-2007)". En *Iberoamérica Global. Política y Partidos en el Cono Sur de América. El caso argentino, siglo XX/XXI*, 4(2). Universidad Hebrea de Jerusalén. En <http://iberoamericaglobal.huji.ac.il/vol4num2.htm>, acceso 15 de diciembre de 2011.
- Lizárraga, F. (2017). "De subversivos, terroristas ambientales y un partido del orden". En Duimich L., García Gualda, S. y Sartino, J. (Ed.). *Neuquén 60 20 10 : un libro de teoría política* (pp. 143-169). Neuquén: Publifadecs.
- O'Malley, P. (2006). *Riesgo, neoliberalismo y justicia penal*. Buenos Aires: Ad Hoc.
- Pavarini, M. (2006). *Un arte adyecto. Ensayo sobre el gobierno de la penalidad*. Buenos Aires: Ah Hoc.
- Pavarini, M. (2009). *Castigar al enemigo. Criminalidad, exclusión e inseguridad*. Quito: FLACSO.
- Sozzo, M. (2000). "Seguridad Urbana y tácticas de prevención del delito". En *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal* (pp- 103-136), 10. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Sozzo, M. (2006). "Traduttore Traditore". Traducción, importación cultural e historia del presente de la criminología en América Latina". En Sozzo, M. (Coord.), *Reconstruyendo las Criminologías Críticas* (Pp. 353-431). Colección Criminologías (4), Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Sozzo, M. (2008). *Inseguridad, prevención y policía*. Quito: FLACSO.