

Esquizofrenia estatal en el gobierno de la inseguridad. Un análisis del caso de la Provincia del Neuquén (2008-2015).

María Dolores Sancho.

Cita:

María Dolores Sancho (2017). *Esquizofrenia estatal en el gobierno de la inseguridad. Un análisis del caso de la Provincia del Neuquén (2008-2015)*. XXXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Montevideo.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-018/3781>



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

ESQUIZOFRENIA ESTATAL EN EL GOBIERNO DE LA INSEGURIDAD. UN ANÁLISIS DEL CASO DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN (2008-2015)

María Dolores Sancho

dolos_83@yahoo.com.ar

IPEHCS-CONICET-FADECS-UNCo

Argentina

RESUMEN

Desde fines del siglo XX en los contextos de lengua inglesa y también en Argentina, los Estados modernos se encuentran frente a un nuevo dilema respecto de las políticas de seguridad. Este dilema, de acuerdo con David Garland, está originado en la normalización de elevadas tasas de delito y en las limitaciones reconocidas de la justicia penal estatal. Esto ha llevado a que el Estado actué de manera esquizofrénica, oscilando entre dos posturas: por un lado, aparecen discursos que reconocen los límites del Estado para el control del delito y asumen que la criminalidad no es algo que pueda controlar por sí mismo, abriendo entonces el juego a *estrategias adaptativas* de carácter heterogéneo y convocando a nuevos actores e instituciones a participar y responsabilizarse; y por otro lado, como asumir esta limitación pone en jaque el mito del Estado soberano, surgen *estrategias de negación* con el objetivo de reafirmarlo, que derivan, en muchos casos, en el surgimiento de una especie de *populismo punitivo*.

El objetivo general que guía el presente trabajo consiste dar cuenta de esta “esquizofrenia estatal” en la provincia del Neuquén durante 2008-2015 ya que durante este período el ejecutivo provincial estuvo a cargo del mismo mandatario, Jorge Augusto Sapag (2007-2015), con similares cuadros políticos, y, sin embargo, los planes de seguridad implementados fueron casi completamente diferentes: en el primer mandato, se puso más el acento en técnicas de prevención comunitaria y en



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

la participación ciudadana a través del Plan de Gobierno de Seguridad Ciudadana, mientras que en el segundo, el énfasis estuvo puesto en el Plan Provincial de Seguridad basado en la prevención situacional-ambiental, especialmente a través del patrullaje policial, y en el endurecimiento penal, a partir del intento de reforma de las condiciones que posibilitan la prisión preventiva, sin dejar de lado la participación ciudadana. Desde nuestro punto de vista, esta “esquizofrenia estatal” se explica por las necesidades planteadas por las distintas coyunturas políticas y por la *politización* y *electoralización* del problema de la inseguridad, que implica que las medidas referidas al control del crimen comienzan a dirimirse en el contexto de la contienda electoral, surgiendo la necesidad de encontrar medidas efectivas y populares que calmen la ansiedad de los electores.

Por último, el enfoque metodológico adoptado fue cualitativo, y combina técnicas de investigación documental sobre los registros ligados a la formulación de los programas y los informes de gestión elaborados por los equipos implementadores; sobre noticias periodísticas referidas a las estrategias de prevención del delito implementadas en la provincia durante los años de análisis; y sobre los discursos legislativos impartidos por los gobernadores en el inicio de sesiones legislativas, con entrevistas en profundidad a los funcionarios y técnicos vinculados a su gestión.

ABSTRACT

Since the late twentieth century in the English language contexts and also in Argentina, modern states are facing a new dilemma regarding security policies. This dilemma, according to David Garland, stems from the normalization of high crime rates and the recognized limitations of state criminal justice. This has led the state to act in a schizophrenic way, oscillating between two positions: on the one hand, appear speeches that recognize the limits of the State for the control of crime and assume that crime is not something that can control by itself, opening then play adaptive strategies of a heterogeneous nature and inviting new players and institutions to participate and take responsibility; and on the other hand, as assuming this limitation puts the myth of the sovereign state in check, strategies of denial arise in order to reaffirm it, which in many cases lead to the emergence of a kind of punitive populism.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

The general objective of this paper is to account for this "state schizophrenia" in the province of Neuquén during 2008-2015. During this period, Jorge Augusto Sapag (2007-2015) was in charge of the provincial government, with similar political pictures, and yet the security plans implemented were almost completely different: in the first mandate, more emphasis was placed on community prevention techniques and citizen participation through the Citizen Security Government Plan, while in the second, the emphasis was placed on the Provincial Security Plan based on situational-environmental prevention, especially through police patrolling, and on the penal hardening, based on the attempt to reform the conditions that make prison possible preventive, without leaving aside the citizen participation. From our point of view, this "state schizophrenia" is explained by the needs posed by the different political conjunctures and by the politicization and electoralization of the problem of insecurity, which implies that the measures related to the control of crime begin to be resolved in the context of the electoral contest, arising the need to find effective and popular measures that calm the voters' anxiety.

Finally, the methodological approach adopted was qualitative, combining documentary research techniques on the records related to the formulation of the programs and the management reports elaborated by the implementing teams; on news stories related to crime prevention strategies implemented in the province during the years of analysis; and on legislative speeches given by the governors at the beginning of legislative sessions, with in-depth interviews with officials and technicians linked to their management.

Palabras clave

Gobierno-Inseguridad-Esquizofrenia Estatal

Keywords

Government- Insecurity- State Schizophrenia



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

I. Introducción

Desde fines del siglo XX en los contextos de lengua inglesa y también en Argentina, las políticas de seguridad se encuentran enmarcadas dentro de un nuevo dilema que se les plantea a los Estados modernos. Este dilema, de acuerdo con David Garland, está originado en la normalización de elevadas tasas de delito y en las limitaciones reconocidas de la justicia penal estatal (Garland, 2005). Esto ha llevado a que el Estado actué de manera esquizofrénica, oscilando entre dos posturas que expresan racionalidades políticas diferentes. Por un lado, aparecen discursos que reconocen los límites del Estado para el control del delito y asumen que la criminalidad no es algo que pueda controlar por sí mismo, abriendo entonces el juego a estrategias *adaptativas* de carácter heterogéneo y convocando a nuevos actores e instituciones a participar y *responsabilizarse* (O'Malley, 2006).

Aquí se vislumbra la penetración de la racionalidad política neoliberal en una manifestación de la *criminología del sí mismo* o de la *criminología de la vida cotidiana* (Garland, 2005). Garland define a las criminologías de la vida cotidiana como “un conjunto de marcos teóricos afines que incluyen la teoría de las actividades rutinarias, del delito como oportunidad, del análisis de los estilos de vida, de la prevención situacional del delito y ciertas versiones de la teoría de la elección racional” (Garland, 2005: 217). En tanto dan por sentado la limitación del Estado para controlar el delito, apuntan al involucramiento de las instituciones y organismos de la sociedad civil, porque son ellos ahora quienes tienen que tomar la responsabilidad de su propia seguridad. De esta manera, estas estrategias responden a uno de los principios fundamentales del neoliberalismo: la reducción de la dependencia de los individuos hacia el Estado y el fortalecimiento de sus vínculos con el mercado (donde se puede conseguir la mercancía *seguridad*). Este mecanismo de activar las comunidades es “una nueva manera de regular a la distancia, una nueva manera de gobernar el delito, con sus propias formas de saber, sus propios objetivos, sus propias técnicas y sus propios aparatos” (Garland, 2006:100).

Además de la *responsabilización* de nuevos actores, Garland (2005) sostiene que se produce una reducción del ámbito de intervención del Estado a través de la derivación de casos a otras agencias



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

no estatales. Asimismo, en el nivel discursivo se realiza una redefinición de los éxitos y fracasos de la agencia estatal en el control del delito, lo que implica una moderación de las aspiraciones institucionales: se proponen objetivos de corto alcance y nuevos criterios de evaluación de sus propias prácticas de tal modo que “se termina por presentar los objetivos que, en el origen, eran la ‘razón de ser’ de la organización como objetivos fuera de su alcance” (Garland, 2006:102, 103).

Por otro lado, como asumir esta limitación pone en jaque el mito del Estado soberano –mito fundacional del Estado moderno-, surgen estrategias de *negación* con el objetivo de reafirmarlo. Este está basado en la consideración del delincuente como un “otro” inasimilable a “nosotros”, es decir en una *criminología del otro* donde se visualiza la penetración de la racionalidad política “neoconservadora” (Garland, 2005), y que deriva, en algunos casos, en la constitución de un “Estado Penal” (Wacquant, 2007). Estas *criminologías* están basadas, especialmente, en el sentido común y en el saber práctico. Las mismas tienen un enfoque fundamentalmente punitivo en tanto consideran al delincuente como un otro esencialmente diferente que merece, como única respuesta, la exclusión. De este modo, las estrategias negacionistas se traducen en el endurecimiento penal, una mayor prisionalización, la asignación de nuevos poderes a la agencia policial, etcétera. De esta manera, refuerzan la oposición entre los incluidos y los excluidos del modelo neoliberal (Ranguigni, 2011).

En este trabajo, partimos de la idea de que durante los dos mandatos de Jorge Augusto Sapag en la provincia del Neuquén (2007-2011 y 2011-2015), se evidencia esta esquizofrenia estatal en la adopción de diversas (formulaciones de) políticas de seguridad¹ tendientes al control del delito (callejero). En este sentido, durante la primera gestión se puso el acento en la prevención comunitaria y en la participación ciudadana a través del Plan de Gobierno de Seguridad Ciudadana, mientras que en el segundo la prevención situacional-ambiental cobró un fuerte protagonismo junto con el intento de endurecimiento penal por medio del Plan Provincial de Seguridad. A lo largo de este trabajo, intentaremos dar cuenta de esto examinando las diversas acciones y formulaciones llevadas adelante por el ejecutivo provincial con vistas a prevenir los delitos comunes. Para tal fin,

¹ Hablamos de (formulaciones de) políticas de seguridad ya que en muchos casos las políticas que se anuncian no llevan a materializarse en los hechos.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

el enfoque metodológico adoptado es cualitativo, y combina técnicas de investigación documental sobre los registros ligados a la formulación de los programas y los informes de gestión elaborados por los equipos implementadores; sobre noticias periodísticas referidas a las estrategias de prevención del delito implementadas en la provincia durante los años de análisis; y sobre los discursos legislativos impartidos por los gobernadores en el inicio de sesiones legislativas, con entrevistas en profundidad a los funcionarios y técnicos vinculados a su gestión.

Por último, cabe señalar que este trabajo se inserta en una investigación más amplia que indaga en las distintas técnicas implementadas por el poder ejecutivo de la Provincia del Neuquén desde la emergencia del problema de la (in)seguridad² a fines de los noventa.

II. El Plan de Gobierno de Seguridad Ciudadana (2008-2017)

Frente a la gran conflictividad social desatada por el asesinato del docente Carlos Fuentealba durante el ocaso del gobierno de Jorge Sobisch (2003-2007), Sapag tuvo que distanciarse de su antecesor para garantizar la gobernabilidad y la permanencia del Movimiento Popular Neuquino³ en el ejecutivo provincial a través del “diálogo”, el “consenso”, la “unidad”, el respeto de los derechos humanos y las garantías constitucionales de los “neuquinos”, en sintonía con los lineamientos del ejecutivo nacional.

El intento de distanciamiento también se materializó en lo relativo al problema de la “inseguridad”. En este sentido, cabe señalar que durante el último mandato de Sobisch (2003-2007) las estrategias

² Esta expresión de Galvani et al (2010) marca el carácter constitutivo de la tensión seguridad-inseguridad. En este sentido, sostienen las autoras que “repensar la cuestión de la “inseguridad” trajo consigo el replanteo de sus reverso constitutivo, la “seguridad”, y es por ese motivo que preferimos hablar de (in)seguridad y dar cuenta así de la profunda articulación que se establece entre ambos términos” (Galvani et al, 2010: 14).

³ En la actualidad, la provincia del Neuquén es el único distrito del país en el cual un partido provincial mantiene el poder, ya sea por el voto popular o por cooperación activa con los regímenes de facto, desde 1963: el Movimiento Popular Neuquino (MPN) ha mantenido su hegemonía en medio siglo de historia. De este modo, la provincia no encaja dentro la normalidad cuasi-bipartidista argentina, en tanto es la única región donde no ha podido triunfar el partido justicialista en las elecciones para gobernador (Lizárraga, 2013), ni ha habido alternancia política (Galucci, 2010; Rafart, 2009). En términos de Fernando Lizárraga (2011), en esta provincia “el rey y el reino son la misma cosa”, en tanto “el Estado y el Partido (MPN) se (con) funden en un único bloque de intereses, en una burocracia compartida, en un elenco de actores que se perpetúan y reciclan en los distintos niveles del Partido y del Estado” (Lizárraga, 2011: 205). Por este motivo, se habla de partido-estado, de Estado-Partido o de “estatalización del partido” (Favaro y Bucciarelli, 2001; Lizárraga, 2011; Vaccarisi y Godoy, 2005), para hacer referencia al hecho de que los destinos del Estado y del MPN están indisolublemente unidos .



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

de prevención del delito giraron en torno al Plan Integral de Seguridad (PIS), diseñado y elaborado con el asesoramiento de Eugenio Burzaco⁴. Se trataba de un plan que, discursivamente, pretendía ser “integral” en el sentido de atender a los múltiples factores que influyen en la inseguridad objetiva y en la inseguridad subjetiva, pero se ponía fuertemente el eje en el fortalecimiento de la institución policial.

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. 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”.

La 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 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. Según los cuadros técnicos que estuvieron involucrados en su elaboración e implementación, no hubo acompañamiento político ni policial para que se llevara adelante, lo que minó las posibilidades de concreción del plan.

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 y de acercamiento al gobierno nacional y su política de derechos humanos. En consonancia con esto, un “eje transversal” del plan

⁴ Eugenio Burzaco es el actual Secretario de Seguridad del Ministerio de Seguridad.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

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 cuyo foco está puesta más en la prevención que en la represión del delito y las violencias. De esta manera, se trata de un concepto ligado a *respuestas adaptacionistas* (Garland, 2005), en tanto quienes forman parte del Estado reconocen que por sí mismos no pueden encargarse del control de la criminalidad y, por lo tanto, convocan a la ciudadanía a *responsabilizarse* (O’Malley, 2006). De este modo, la seguridad aparece como una “responsabilidad de todos”⁵, pero también como una responsabilidad ineludible del Estado, lo que da cuenta de la “esquizofrenia” de los Estados Modernos en materia de políticas de seguridad (Garland, 2005).

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

⁵ 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).



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

consideraron intervinientes en una visión integral de abordaje de la seguridad” (Decreto 1714/08: 4). En este sentido, cabe 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”, reactualizando la *ideología de la defensa social* (Baratta, 1997). A este respecto, se afirma que se debe encontrar el equilibrio entre el respeto de las garantías constitucionales y las necesidades de protección social.

En los hechos concretos, la “inseguridad” no fue un tema central en la agenda del gobierno provincial durante estos años. Desde nuestro punto de vista, este “distanciamiento” respecto del problema de la inseguridad, se debe a que el mismo quedó íntimamente asociado a la figura de Sobisch, su PIS y el asesinato de Carlos Fuentealba y, por lo tanto, había que borrar todo vestigio del mismo para garantizar la gobernabilidad. En cierta forma esto también explica el énfasis puesto en las estrategias de prevención comunitaria y en menor medida en estrategias de prevención situacional-ambiental. En relación a este último punto, en los hechos se efectuó el reequipamiento policial, la instalación de circuitos cerrados de televisión en el interior de la provincia, la implementación del mapa del delito en tiempo real y una mayor presencia policial a través del plan 80/20⁶. Las estrategias de prevención social tuvieron un carácter marginal donde solo se destaca la implementación del Proyecto de “Intervención Multiagencial para el abordaje del delito en el ámbito local” del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo⁷.

⁶ Al mismo tiempo que se lanzó el mapa del delito “online”, el abril de 2009, el ejecutivo provincial comenzó a implementar un nuevo “plan de seguridad” -que en realidad no era un plan sino una técnica de intervención de prevención situacional-, conocido dentro de las esferas del gobierno como “80/20”, en tanto se pretendía poner al 80% de los efectivos de 13 comisarías de la capital en las calles (alrededor de 1000 policías) y al 20% restante a resolver las cuestiones administrativas, judiciales e investigativas.

⁷ El proyecto ARG/08/012, “Intervención multiagencial para el abordaje del delito en el ámbito local”, comenzó a implementarse en noviembre de 2008 en tres ciudades medianas del país (Neuquén, Resistencia y Rosario), a partir de un convenio suscripto entre la Secretaría de Seguridad del Ministerio del Interior de la Nación y el PNUD.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

En cuanto a las estrategias de prevención comunitaria se destaca la creación del Consejo Provincial de Seguridad Ciudadana (CPSC), mediante la ley 2586 de junio de 2008, como órgano consultivo y de asesoramiento del Ministerio de Justicia, Trabajo y Seguridad en materia de políticas de seguridad de carácter preventivo. En este sentido, las funciones del CPSC eran: realizar un relevamiento y diagnóstico sobre las causas y características del fenómeno delictivo que afecta la “seguridad ciudadana” del ámbito provincial, para la elaboración de un cuadro de riesgo pre-delictivo sobre la base del cual se diseñen e implementen estrategias y acciones integrales orientadas a la prevención del delito; proponer la implementación de programas y políticas integrales dirigidas a contribuir a la “prevención del delito, a la seguridad ciudadana y al mejoramiento del sistema policial”; proponer anteproyectos de reforma legislativa en materias de su competencia; favorecer el enlace interjurisdiccional para la articulación y coordinación de políticas preventivas entre las diferentes áreas del gobierno y entre éstas y el sector privado; promover, organizar y realizar las actividades, reuniones, estudios y publicaciones necesarias y convenientes para el cumplimiento de sus funciones; y difundir los resultados de sus investigaciones y realizar campañas de información y concientización a la ciudadanía sobre la “seguridad ciudadana” y la “prevención del delito” (Ley 2586, art. 6).

La primera reunión del CPSC se produjo en septiembre de 2008. En la misma, el ejecutivo provincial, a través del ministro de justicia, trabajo y seguridad, anunció la instrumentación del sistema integrado de emergencias (911), así como también la incorporación de civiles para la realización de trabajos administrativos dentro de la Policía, con el objetivo de que una mayor cantidad de agentes puedan llevar adelante tareas de prevención en las calles (plan “80/20”), y la adhesión de la provincia al Plan Nacional de Desarme Voluntario. Asimismo informó sobre la creación de los foros locales de seguridad (Diario La Mañana de Neuquén, 08/09/2008). Sin embargo, todos los entrevistados coincidieron en que, en el marco del CPSC, se realizaron algunas reuniones, sin llegar a definirse ningún tipo de acción de prevención del delito, hasta llegar a un punto -que algunos ubican en 2009- en que las mismas se suspendieron.

El artículo 8º de la ley 2586 que creó el CPSC invitaba a los municipios a participar a través de los Foros Locales y Barriales de Seguridad Ciudadana. Por medio del decreto N° 1260 del 8 de agosto



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

de 2008, el gobernador de la provincia reglamentó que el Ministerio de Justicia, Trabajo y Seguridad, a través de la Subsecretaría de Seguridad, tenía que promover la constitución de Foros Locales o Barriales en el ámbito de la Provincia, con el fin de alcanzar los objetivos previstos en la Ley del CPSC. Así, en septiembre de 2008, se aprobó el decreto N° 1631 que reglamentaba la creación, organización y funcionamiento de los Foros de Seguridad Ciudadana⁸.

De este acuerdo con este decreto, los foros eran “espacios de participación ciudadana donde los responsables o representantes de organismos públicos, miembros de organizaciones o gubernamentales y vecinos de un determinado territorio urbano o rural, analizan cuestiones vinculadas con la seguridad del lugar, y proponen medidas o acciones de distinta índole atinentes a la prevención del delito, a la prevención de la violencia y a la prevención de conductas asociales en general, potenciando el respeto de garantías y derechos para alcanzar una mejor calidad de vida de los ciudadanos” (Decreto N° 1631/08, art. 1°). En este marco, la participación ciudadana era definida como un espacio de consultas y análisis de situaciones o diagnósticos, y de elaboración y evaluación de programas, proyectos, actividades y acciones, que se desarrollaran en el espacio territorial del foro.

En términos concretos, llegaron a funcionar catorce foros barriales de seguridad ciudadana en la ciudad de Neuquén, abarcando un total de 28 barrios⁹ y 12 foros locales y regionales de seguridad en el interior de la provincia. Sin embargo, hacia el final del primer mandato de Sapag, los mismos se encontraban desarticulados, salvo algunas excepciones.

III. El Plan Provincial de Seguridad (2011-2015)

En el año 2011, con el cambio de gestión de gobierno¹⁰, se deja a un lado el Plan de Gobierno de Seguridad Ciudadana y comienza a implementarse el denominado Plan Provincial de Seguridad o

⁸ Cabe destacar que los antecedentes de los foros barriales de seguridad eran las reuniones con vecinos (2003-2007) y las redes barriales de seguridad ciudadana (1999-2003). La única diferencia entre los foros y estas instancias de prevención comunitaria era que aquellos estaban reglamentados por medio de un decreto e incluidos dentro de una ley (Ley 2586).

⁹ De acuerdo con los datos provistos por la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos, la ciudad de Neuquén cuenta con alrededor de 46 jurisdicciones.

¹⁰ En realidad no hubo ningún cambio ya que quienes se desempeñaban como gobernador hasta ese momento (Jorge Sapag) y vicegobernadora (Ana Pechen) fueron reelegidos en sus cargos en el año 2011. Sin embargo, se produjo una reorganización ministerial y el desplazamiento de varios funcionarios políticos.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Plan de Seguridad Urbana. En términos discursivos, uno de los ejes transversales de este plan es la participación ciudadana entrecruzada con la prevención situacional del delito. Sin embargo, a diferencia del plan anterior, la prevención situacional adquiere un lugar de gran relevancia, a punto tal que aparece en los medios de comunicación locales y en los discursos de los funcionarios políticos como si fuera la “única” acción llevada a cabo por el ejecutivo provincial para prevenir el delito.

En este sentido, sostuvo el gobernador Jorge Sapag, que “necesitamos activar un sistema de seguridad donde la Policía, las distintas instituciones del Estado, del municipio, todo lo que tiene que ver con los poderes del Estado más el ciudadano se integren todos en un sistema de seguridad. Entonces la video cámara, la política de proximidad de la Policía con el ciudadano, la participación del ciudadano, que el ciudadano tenga confianza en la institución policial y se acerque y que tenga el teléfono celular del patrullero que ya lo conoce, van a ser los efectivos, siempre van a ser los mismos efectivos en el mismo sector de manzanas al cual está asignado esta unidad móvil, esta comisaría móvil” (Portal del Gobierno de la Provincia del Neuquén, 27/07/2012).

En relación con la participación ciudadana, el plan prevé la construcción de “espacios de participación ciudadana” en el lugar de los Foros Barriales de Participación Ciudadana implementados con anterioridad. Este cambio se debió principalmente a la politización de los mismos en tanto se realizaban en las Comisiones Vecinales donde quién presidía las mismas terminaba asumiendo la presidencia de los foros. Esto confluía con la apatía ciudadana hacia este tipo de espacios, la poca participación de referentes sociales o religiosos, el escaso involucramiento de otros ministerios o secretarías, el insuficiente presupuesto, la falta de personal capacitado para trabajar en los mismos (foristas) y la poca participación de la Jefatura de Policía en el proyecto.

De este modo, los foros fueron reemplazados por espacios de participación ciudadana. En este sentido, el objetivo es que los “ciudadanos” realicen un diagnóstico participativo acerca de cuáles son los principales problemas que se encuentran en cada barrio o localidad para luego seleccionar aquel que puede ser efectivamente solucionado, en el corto plazo, por ellos junto con los



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

representantes de la Subsecretaría de Seguridad. Según las entrevistas realizadas, el lema sigue siendo “a problemas locales, soluciones locales”.

En este marco, como parte de la lógica neoliberal, se responsabiliza a la ciudadanía en la solución de los problemas que afectan a su “comunidad”. En este sentido, “la política de participación ciudadana se instrumenta en el convencimiento de que la seguridad pública se construye a diario, a través de la instrumentación de un modelo en el cual los ciudadanos y el Estado son co-responsables, asumiendo cada uno la tarea que le es propia: el Estado articulando las políticas públicas y los ciudadanos siendo parte activa en el funcionamiento e implementación de esas políticas de seguridad” (Informe de gestión 2012). En esta línea, según el Ministro de Coordinación de Gabinete, Seguridad y Trabajo, Gabriel Gastaminza, “tiene que haber una construcción colectiva de la seguridad en Neuquén, donde participe la ciudadanía” y “no esperar que la brinde solo un uniformado (...). Como ciudadanía tenemos que aprender que el concepto seguridad lo tenemos que construir entre todos. Obviamente la principal responsabilidad está en quienes tenemos la función pública (...)” (Diario Río Negro, 30/05/2014).

Estos espacios participativos se encuentran enmarcados en el Programa Provincial de Prevención de Violencia, Delito y Adicciones (PreViDA). Como el nombre lo indica, el objetivo de este programa es la Prevención de la Violencia, el Delito y las Adicciones a través de la capacitación de la ciudadanía. A este respecto, es importante destacar que una vez que se realiza el diagnóstico de la situación en cada barrio o localidad, se planifica una capacitación específica en cada problemática (violencia, delito, adicciones) que puede adoptar la forma de cursos, talleres, jornadas, actividades comunitarias, etc. En lo que respecta a la prevención del delito, se estipulan los siguientes sub-programas: Prevención Situacional del Delito, Clínica de Barrios¹¹ y Prevención en Trata de Personas.

¹¹ Así se denominan a los espacios de participación ciudadana que ocupan el lugar de los anteriores Foros Barriales de Participación Ciudadana. El objetivo es ser el eje de vinculación entre ciudadanía y seguridad. A partir de los datos de cada barrio se definirán los problemas prioritarios sobre los que se intervendrá, con acciones puntuales como tratamiento. Es decir, que a través de la información se realizarán acciones de prevención del delito. (Informe de gestión 2012).



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Es interesante resaltar el sub-programa Prevención Situacional del Delito consiste en un “taller orientado a la implementación de estrategias destinadas a la reducción de oportunidades para la realización de los delitos, involucrando el diseño y/o manipulación del ambiente inmediato en que estos delitos suceden” así como también a la promoción de acciones destinadas a evitar que las personas sean víctimas de delitos; “intervenciones dirigidas a “situaciones” e intervenciones dirigidas a las comunidades o barrios porque desde el punto de vista criminológico, el delito es mayor mientras mayor sea el desorden, el descuido, la suciedad, y el maltrato”. (Informe de gestión 2012).

Por un lado, en este sub-programa se puede ver el despliegue de “estrategias de adaptación” (Garland, 2005) que están vinculadas a las *criminologías del sí mismo o de la vida cotidiana*. Por otro lado, el sub-programa refiere a “intervenciones dirigidas a las comunidades o barrios porque desde el punto de vista criminológico, el delito es mayor mientras mayor sea el desorden, el descuido, la suciedad, y el maltrato”. Este aspecto se encuentra relacionado con la prevención comunitaria del delito con origen en la Teoría de las Ventanas Rotas (Keeling y Wilson, 2001), de racionalidad fuertemente conservadora.

Como sosteníamos en el comienzo del apartado, otro de los ejes del Plan Provincial de Seguridad lo constituye la prevención situacional del delito. A este respecto se ha implementado un Plan Policial denominado “Sistema por cuadrícula”, así como también la instalación de cámaras de seguridad y el incremento de móviles policiales y policías. A esto se suma la disposición de botones antipánico que hasta la fecha no han sido instalados.

De acuerdo con declaraciones del ejecutivo provincial, la puesta en marcha del sistema de videocámaras tiene como objetivo ofrecer una pronta respuesta ante accidentes y emergencias; mejorar la prevención del delito para asegurar una mayor seguridad; dar alertas tempranas para la intervención policial; contar con pruebas en causas judiciales; realizar la lectura de patentes para detectar vehículos con pedido de secuestro; visualizar el estado del tránsito; y preservar el patrimonio público, entre otros. En un principio se pretendió instalar un total de 250 videocámaras¹²

¹² Hacia fines de 2015 solo se habían instalado alrededor de 100 videocámaras.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

en distintos sitios de la capital neuquina que fueron marcados por la policía y el gobierno como los indicados para prevenir delitos seguidas y que serían controladas desde un centro de monitoreo que está ubicado en la sede central de la Policía.

Las videocámaras se complementan con el sistema de “cuadrícula”, la adquisición de nuevos móviles, con sus respectivos equipamientos (equipo de radio, de primeros auxilios, con indumentaria para lluvia, cintas perimetrales entre otros), y el aumento de efectivos policiales (no sólo se dispone de más efectivos en forma directa sino también de miembros del Departamento Especial de Servicios Policiales, División de Canes y Metropolitana central, para las áreas más conflictivas de la ciudad). Así se trata de una estrategia policial de saturación territorial. La idea central de este sistema consiste en trazar cuadrículas en cada barrio y en asignar a cada uno un patrullero y un medio de comunicación directa con los vecinos de esa cuadrícula (un número de celular al que pueden llamar los vecinos si lo necesitan). En definitiva, el ejecutivo provincial está creando algo similar a lo que se ha denominado *community policing* (Reiner, 1992).

De este modo, el modo predominante a través del cual el ejecutivo provincial está gobernando el delito es la prevención situacional en estrecha relación con la prevención comunitaria. En este sentido, afirma Sozzo que este tipo de estrategia situacional se presenta, principalmente, como respuesta pragmática a determinadas “crisis de seguridad” (Sozzo, 2008). En el caso de la provincia del Neuquén, podríamos hipotetizar que se debe, en cierta medida, a la aparición de casos de gran resonancia pública (asesinato de un taxista en julio de 2011) y, principalmente, a la puesta en escena del tema de la “inseguridad” en la campaña política del ahora intendente de la ciudad capitalina, Horacio Quiroga, quien es opositor MPN (Movimiento Popular Neuquino) y tenía aspiraciones a la gobernación provincial. Asimismo, consideramos que el gobernador ya había logrado el consenso y garantizado la gobernabilidad como para implementar este tipo de estrategias que a comienzos de 2008 resultaba impopular a raíz de su asociación con el PIS y Sobisch.

Al mismo tiempo que el ejecutivo provincial ha asumido estrategias adaptacionistas, como los espacios de participación ciudadana, ha recurrido a respuestas no adaptativas (de tipo negativo y las *acting out*), relacionadas a la racionalidad política neoconservadora, que se evidencian en políticas



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

públicas más politizadas, populistas y reaccionarias como consecuencia del proceso de *electoralización* y *politización* del delito.

A comienzos de marzo de 2014, el Ejecutivo neuquino presentó en la Legislatura el proyecto de reforma de Ley del Código Procesal Penal (N° 2784), que tiene por objeto la modificación del Artículo 114 de la norma legal con el fin de ampliar los casos de aplicación de la prisión preventiva cuando esté en riesgo la seguridad de la víctima, por la naturaleza grave del delito y si el acusado tiene antecedentes. A este respecto, afirmaba el gobernador que “cuando se trata de una violación, un homicidio, un robo con armas con violación de domicilios, hechos graves que afectan la seguridad y la paz social, y creemos que en esos casos el juez tiene que tener herramientas más sustanciosas para definir la prisión preventiva de una persona, y no permitir la excarcelación de un individuo que sabemos que ha sido autor o cómplice del hecho, y que su libertad puede perjudicar la investigación o puede poner en peligro la seguridad de la víctima o de sus familias” (Diario Río Negro, 31/03/2014). De este modo, se pretendía endurecer la prisión preventiva y limitar las excarcelaciones. En este sentido, en el inicio de sesiones legislativas afirmaba el gobernador que "debemos ser más severos no ultragarantistas" porque "hay que proteger al ciudadano y al procesado" ya que "la prisión preventiva mantiene segura a la sociedad". Cabe resaltar que este intento de reforma fue propuesto a raíz de la aparición de delitos de gran repercusión pública en el ámbito regional como el caso de un joven que agredió a una anciana de 85 años en Centenario que fue liberado generando grandes movilizaciones por parte de los habitantes de dicha ciudad. De este modo, se vislumbra como el ejecutivo provincial niega sus propias limitaciones y busca acciones más efectistas para demostrar que el Estado está haciendo algo frente al delito y, de esta manera, calmar las ansiedades sociales respecto del tema. Por último, es importante mencionar que este proyecto de reforma no avanzó en este período pero fue aprobado en septiembre de 2016.

IV. Palabras finales

A modo de palabras finales, podemos afirmar que, principalmente, la racionalidad política neoliberal ha impregnado las políticas de seguridad implementadas en los últimos años al convocar a la ciudadanía para hacerse cargo de participar en la resolución del problema de la “seguridad”, a



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

través de los “espacios de participación ciudadana” y del acercamiento con la policía, con el fin de acabar con la cultura de la dependencia fomentada por el “welfarismo”; al “responsabilizar” a los ciudadanos, en tanto actores racionales, en la prevención situacional del delito; al fomentar la “cooperación” entre los ciudadanos y la institución policial; al pensar al ofensor como un “homo economicus” que realiza un cálculo de costo-beneficio a la hora de infringir la ley; al recurrir al mercado para prevenir el delito mediante la compra de cámaras de seguridad, móviles y botones antipánico; al pensar en términos de “eficiencia” y “eficacia” la prevención del delito. Asimismo, la racionalidad política neoconservadora también se materializa en diversas acciones como el proyecto de reforma del Código Procesal Penal.

El caso de Neuquén es una muestra de que la in/seguridad es una construcción social en la que intervienen los actores políticos constituyéndola como un problema que debe ser resuelto en términos políticos. En otras palabras, los actores políticos actúan de forma “esquizofrénica” combinando en la práctica diversas (formulaciones de) políticas de seguridad de carácter *adaptacionista* y de carácter *negacionista* tratando de dar respuesta a un “problema”, centralmente, político (la inseguridad subjetiva) que se ha *electoralizado* en los últimos años y que demanda de respuestas urgentes. En este sentido, los vaivenes que se observan en las (formulaciones de) políticas de seguridad se relacionan con las coyunturas políticas y, especialmente, con la producción de hechos ligados al “problema de la inseguridad” (delitos que afectan a la integridad física) que tienen gran resonancia pública.

Por último, es importante destacar que, más allá de las respuestas que se acercan al *adaptacionismo* (nunca el Estado delega su responsabilidad sobre el problema del delito de forma completa), la institución policial es la que continúa definiendo las “políticas” de seguridad en la provincia. A este respecto, mencionaba uno de los entrevistados que

“La práctica en esta provincia y en todas casi, es que –como lo dice Sain-, se delega en policía la cuestión de seguridad pública como si no fue una política de Estado, como si no fue una política pública, que la policía se haga cargo, que defina objetivos, que defina planes, que defina la doctrina, todo se define desde la policía porque no hay equipos preparados, civiles preparados no hay, entonces ha sido eso lo que se ha hecho en Neuquén y en todo el país. Y en ese sentido fijate vos que al primero que nombre el gobernador es al Jefe de policía y después al Ministro y le dice: “este es el jefe que usted tiene.” Pero en realidad el Jefe de policía nunca se reporta a Ministro, el Jefe de policía se maneja con el gobernador; por lo cual tiene mucho poder; tiene



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

más que el Ministro, entonces esa cartera, la cartera que se han creado ha sido papel pintado ¿se entiende?"
(Ex subsecretario de seguridad).

V. Bibliografía

Baratta, A. (1997). "Política criminal: entre la política de seguridad y la política social" en Carranza, E. (coord.) *Delito y seguridad de los habitantes*. México: Ed. Siglo XXI.

Crawford, A. (1998). *Crime Prevention and community Safety*. London & New York: Ed. Longman.

Favaro, O. y Arias Bucciarelli, M. (2001). "A propósito del populismo. Estrategias de acumulación y cultura política en un espacio periférico. Neuquén, 1960-1990", en *Estudios Sociales*, Nro. 29, 2do. semestre de 2001.

Gallucci, L. (2010). *Cambios y continuidades en un sistema de partido predominante. Una mirada a la competencia de partidos en la provincia de Neuquén (1983-2007)*, Cuadernos de H Ideas, vol. 4, n° 4.

Garland, D. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa Editorial.

Godoy, A. M. y Vaccarisi, M. E. (2005). "El estado-partido neuquino. Modos de legitimación y Políticas Sociales" en Orietta, F. (comp.). *Sujetos sociales y políticas. Historia reciente de la Norpatagonia Argentina*, Buenos Aires: La Colmena.

Keeling, G. y Wilson, J. (2001). "Ventanas rotas. La policía y la seguridad en los barrios". En *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, n° 15/16. 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, Universidad Hebrea de Jerusalén, vol. 4, n. 2, Noviembre. En <http://iberoamericaglobal.huji.ac.il/vol4num2.htm>, acceso 15 de diciembre de 2011.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

- Lizárraga, F. (2013). "La justicia social en el discurso del Movimiento Popular Neuquino" en Favaro, O. y Iuorno, G. *La trama al revés en años de cambio. Experiencias en la historia argentina reciente*, 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.
- Pitch, T. (2009). *La sociedad de la prevención*. Buenos Aires. Ad hoc.
- Rafart, G. (2009). "Las "partes" del Movimiento Popular Neuquino. Un ensayo de interpretación de sus tiempos partidarios". En *Revista de la Facultad*. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNCO, N° 15, pp. 93-113.
- Rangugni, V. (2010a). "Prefacio". En Galvani, M. et. al. *A la inseguridad la hacemos entre todos: prácticas policiales, mediáticas y académicas*. Buenos Aires: Hekht Libros.
- Rangugni, V. (2010b). "Prácticas policiales y gobierno de la (in) seguridad en Argentina. Apuntes para pensar el uso de la fuerza letal como técnica de regulación biopolítica". En Galvani, M. et. al. *A la inseguridad la hacemos entre todos: prácticas policiales, mediáticas y académicas*. Buenos Aires: Hekht Libros.
- Reiner, Robert (1992). *The Politics of Police*, Second Edition, University of Toronto Press, Toronto.
- Sozzo, M. (2000). "Seguridad Urbana y tácticas de prevención del delito". En Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal. nro 10. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Sozzo, M. (2008). *Inseguridad, prevención y policía*. FLACSO Ecuador. Quito.
- Sozzo, M. (2009). "Comentario a "Políticas públicas de seguridad ciudadana: innovaciones y desafíos". En Kessler, G. (coord.) *Seguridad y ciudadanía. Nuevos paradigmas y políticas públicas*, Buenos Aires: Edhasa.
- Wacquant, L. (2007). *Los condenados de la ciudad. Guetos, periferia y Estado*. Buenos Aires. Siglo XXI Editores.