

**Politicización del problema de la (in)seguridad en el nivel subnacional.
Un análisis de las estrategias de prevención del delito más allá de la
pena en Neuquén (2004-2007)**

**Politicization of the problem of (in) security at the subnational level.
An analysis of crime prevention strategies beyond punishment in
Neuquén (2004-2007)**

ARTÍCULO

María Dolores Sancho

Universidad Nacional del Comahue, Argentina. Contacto: doloressancho2015@gmail.com

Recibido: septiembre de 2019

Aceptado: noviembre de 2019

Resumen

El presente trabajo se centra en las respuestas estatales al problema de la (in)seguridad y, especialmente, en las *estrategias de prevención del delito más allá de la pena* desarrolladas en la Provincia del Neuquén entre 2004 y 2007. Este período coincide con uno de los momentos de mayor intensificación del proceso de *politicización* de la cuestión del delito a nivel nacional configurado a partir del secuestro y asesinato de Axel Blumberg en marzo de 2004. El malestar social generado a raíz de este hecho junto con los deseos del entonces gobernador de la provincia, Jorge Omar Sobisch, de posicionarse a nivel nacional como un “hombre duro” frente al delito, llevaron a la elaboración y puesta en marcha del Plan Integral de Seguridad, ligado fuertemente a la racionalidad política neoliberal y neoconservadora. En este sentido, el objetivo que guía el presente trabajo consiste en contribuir a la comprensión del modo en que la *politicización* de la (in)seguridad influye en las respuestas al delito estructuradas en el nivel de la política subnacional atendiendo al caso específico de la provincia del Neuquén. 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, diarios de sesiones legislativas y artículos periodísticos), con entrevistas en profundidad a los funcionarios y técnicos vinculados a su gestión.

Palabras clave: Prevención del delito más allá de la pena; (In)seguridad; Politización; Movimiento Popular Neuquino.

Abstract

This paper focuses on the state responses to the problem of (in) security and, especially, on crime prevention strategies beyond the penalty developed in the Province of Neuquén between 2004 and 2007. This period coincides with one of the moments of greater intensification of the process of politicization of the question of crime at the national level configured after the kidnapping and murder of Axel Blumberg in March 2004. The social unrest generated as a result of this fact together with the wishes of the then governor of the Jorge Omar Sobisch province, to position itself at the national level as a “tough man” in the face of crime, led to the development and implementation of the Integral Security Plan, strongly linked to neo-liberal and neo-conservative political rationality. In this sense, the objective that guides the present work is to contribute to the understanding of the way in which the politicization of (in) security influences the responses to crime structured at the level of the subnational policy attending to the specific case of the province from Neuquén. Finally, the methodological approach adopted was qualitative, and combines documentary research techniques (records linked to the formulation of the programs and management reports prepared by the implementing teams, legislative session diaries and newspaper articles), with in-depth interviews with the officials and technicians linked to its management.

Keywords: Crime prevention beyond penalty; (In) security; Politicization; Movimiento Popular Neuquino.

Introducción

A partir de la década del setenta, en consonancia con el surgimiento del neoliberalismo (O'Malley, 2006; Garland, 2005), y como resultado de la crisis del sistema de justicia penal (Crawford, 1998; Garland, 2005; Selmini, 2009), emergió un “nuevo paradigma” en torno a las políticas criminales basado en la *prevención del delito sin apelar a la pena*, tanto en el mundo anglosajón como en Europa (Crawford, 1998; Sozzo, 2000). Se trata del resurgimiento de la prevención extra penal, o sea de la prevención proactiva, que se diferencia de la prevención reactiva propia del sistema penal en que se produce antes de la comisión del delito. Se trata de políticas *ex – ante* que promueven la utilización de herramientas extra-penales con el fin de evitar que el delito suceda y, además, de reducir la percepción de inseguridad (Selmini, 2009).

En términos estrictos, el surgimiento del campo de la “prevención más allá de la pena” no es completamente “novedoso” ya que es posible encontrar distintos antecedentes a lo largo de la modernidad (O` Malley, 2006; Sozzo, 2008). En este sentido, desde la segunda mitad del siglo XVIII, en el marco del pensamiento ilustrado, emergieron ciertas referencias discursivas a dicho tipo de prevención, aunque de forma marginal. En esta línea encontramos aportes de ciertos autores “ilustrados” como Cesar Beccaria (2004), “utilitaristas” como Jeremy Bentham (1822), “positivistas” como Enrico Ferri (1907), entre otros. De este modo, no se trata tanto de un “nuevo paradigma”, sino más bien del resurgimiento de la “prevención del delito más allá de la pena”, que refuerza, en términos generales, en el plano discursivo y práctico, las ideas desarrolladas de forma marginal con anterioridad (Sozzo, 2000; Crawford, 1998).

Si bien la noción de prevención del delito es extremadamente nebulosa, fluida, equívoca y elástica (Crawford, 1998; Medina Ariza, 2011; Pavarini, 2006; Selmini, 2009), a los fines de este trabajo, retomaremos la definición que brinda Van Dijk, en tanto considera al sistema de justicia penal formal como un elemento clave en la construcción de la prevención del delito, destaca la noción de delito como construcción social, distingue a la prevención de las actividades propias del sistema de justicia penal formal y tiene en cuenta los daños producidos por el delito. Este autor define a la prevención del delito como “todas las políticas, medidas y técnicas, fuera de los límites del sistema de justicia penal, dirigidas a la reducción de las diversas clases de daños producidos por actos definidos como delitos por el Estado” (Van Dijk; 1990, p. 205).

En términos generales, estas estrategias presentan ciertas características comunes: la atribución de gran importancia a los actores estatales y no estatales, que tradicionalmente ocupaban un lugar marginal o nulo en el control del delito; la relevancia que se le otorga a la coordinación y articulación de los esfuerzos públicos entre sí y junto con los esfuerzos privados en el marco del “partnership”; la importancia atribuida a la localidad como fuente de soluciones al problema del delito atendiendo a las especificidades de cada caso particular; la preeminencia que se le otorga a la producción de conocimientos científicos sobre el delito y el miedo al delito para realizar diagnósticos y evaluaciones de las diversas intervenciones (Sozzo, 2008). Asimismo, la institución policial tiene un rol más o menos activo en las distintas estrategias: en un extremo se ubicaría la táctica situacional-ambiental, en la que existe el mayor grado de participación policial; en el centro, la táctica comunitaria, que registra un grado medio de participación policial y en el otro extremo, la táctica social, en la que se observa un grado muy bajo de participación policial o, directamente, su inexistencia (Sozzo, 2000).

Al hablar de “estrategias”, retomando el concepto de Sozzo, hacemos referencia a formas de pensar y poner en práctica la *prevención del delito más allá de la pena* que poseen

efectos sociales y culturales característicos. Estas estrategias, en tanto formas de pensar, involucran diversos presupuestos teóricos y políticos que no sólo refieren a los modos de prevenir el delito sino también a la definición de delito, la explicación del delito, la definición del rol de los agentes estatales y de los no estatales. Asimismo, estas estrategias, en tanto formas de actuar, involucran diversas “técnicas de intervención” (Castel, 2009), es decir maneras de actuar dirigidas a la manipulación del mundo físico o social de acuerdo a determinadas rutinas (O’Malley, 2006). Por último, las estrategias poseen efectos deseados y no deseados en la manera en que los individuos actúan, piensan y hablan.

Es importante mencionar que este tipo de estrategias irrumpieron en Argentina a fines de la década de los noventa, en paralelo a la consolidación de la racionalidad política neoliberal y a una fuerte reorganización del campo de la política criminal donde la cuestión del delito y su castigo fue progresivamente inscripto en una trama de sentidos alrededor de la noción de “inseguridad”. Así, emergió una nueva forma de problematización del delito manifiesta no solo en el campo de la política criminal sino también en el campo académico, mediático y político. En todos estos planos, la *(in)seguridad*¹, como “objeto de intervención y reflexión, como ámbito de debates y disputas, muestra un cierto anudamiento de elementos antes dispersos, una serie de problemas, sensibilidades, interpretaciones, prescripciones y formas de intervención nuevas” (Ayo, 2010, pp. 165-166).

Junto con la reproblemática de la cuestión del delito se produjo la *politicización* de la misma (Garland, 2005; Sozzo, 2008). En otros términos, cada vez más el brazo “político” de las estructuras estatales centralizadas aparece como aquel que debe tomar las decisiones que se consideran clave, desplazando fuertemente al brazo “administrativo” y, con esto, a los “expertos” en este ámbito (Garland, 2005). Esto implica que las medidas referidas al control del crimen comienzan a dirimirse en el contexto de la contienda electoral por lo que surge la necesidad de encontrar medidas efectivas y populares que calmen la ansiedad brindando certezas y que sean visualizadas por el público como signo de fortaleza y responsabilidad. De este modo, la reflexión sobre la cuestión del delito queda atrapada en la lógica de las respuestas efectistas y demagógicas necesarias para dirigirse a un electorado que requiere de soluciones tranquilizadoras (Pegoraro, 2000).

En el caso de la provincia del Neuquén, los primeros rasgos de esta nueva forma de abordar el problema de la *(in)seguridad* surgen a fines de la década de los noventa con la creación de la policía comunitaria, de las redes barriales de seguridad ciudadana y de un

¹ 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, p. 14).

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 más allá de la pena*, implementadas en la Provincia del Neuquén entre 2004 y 2007, consideradas como respuestas estatales al problema del delito.

Cabe destacar que la provincia del Neuquén es el único distrito del país en el cual un partido provincial, el Movimiento Popular Neuquino (MPN), mantiene el poder, ya sea por el voto popular o por cooperación activa con los regímenes de facto, desde 1963. 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, p. 205).

El objetivo general que guía el presente trabajo consiste en contribuir a la comprensión del modo en que la *politización* de la (in)seguridad influye en las respuestas al delito estructuradas en el nivel de la política subnacional atendiendo al caso específico de la provincia del Neuquén entre 2004-2007. Este período coincide con uno de los momentos de mayor intensificación del proceso de *politización* de la cuestión del delito a nivel nacional configurado a partir del secuestro y asesinato de Axel Blumberg en marzo de 2004. El malestar social generado a raíz de este hecho junto con los deseos del entonces gobernador de la provincia, Jorge Omar Sobisch, de posicionarse a nivel nacional como un “hombre duro” frente al delito, llevaron a la elaboración y puesta en marcha del Plan Integral de Seguridad (PIS), ligado fuertemente a la racionalidad política neoliberal y neoconservadora.

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.

El contexto de surgimiento del Plan Integral de Seguridad

Jorge Sobisch ejerció su cargo por primera vez en el período 1991-1995, no obstante, las características 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 Mínimo² 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 decisionista³ adoptada por Sobisch en el manejo de los asuntos públicos (Lizárraga, 2011). De este modo, los mandatos de Sobisch expresaron y profundizaron a escala provincial las tendencias dominantes en el nivel nacional durante las administraciones de Carlos Menem (1989-1999) y Fernando De la Rúa (1999-2001), exponentes paradigmáticos del denominado “modelo neoliberal” (Lizárraga, 2011). En este sentido, cabe resaltar que durante su campaña política para las elecciones de 2003, Sobisch no disimuló su alianza con Menem, al que apoyó en las presidenciales de abril.

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 nacional desde el cual podría lanzar su carrera por la Presidencia de la República. Con este objeto en mente, comenzó a presentarse como un *hombre de acción* (Lizárraga, 2011), capaz de cumplir sus promesas.

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

² Retomando al pensador libertarista (o libertariano) Robert Nozick, Lizárraga define al Estado Mínimo como “una gran “agencia de protección” de la propiedad, sin ningún otro ornamento; es, en términos más crudos y clásicos, una maquinaria de represión al servicio de los intereses de la clase dominante” (Lizárraga, 2011, p. 209).

³ De acuerdo con Lizárraga (2010), en su discurso y en su práctica, Sobisch es un decisionista de pura cepa con una profunda raigambre autoritaria, en tanto no solo se trata simplemente de un gobernante que toma decisiones, sino que es un “hacedor”, sin diagnósticos ni críticas, que gobierna decidiendo y dejando en un segundo plano el encuadramiento institucional o toda discusión sobre las bases de la legitimidad. La fuente de la legitimidad es la decisión de quien manda en un contexto de vacío de poder.

Página 12, 28/09/2003), así como también reivindicó el rol de las Fuerzas Armadas en los sucesivos discursos legislativos.⁴

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) 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”; etc.).

La cúspide del proyecto de un Estado Mínimo con máxima capacidad represiva como el de Sobisch fue el asesinato del maestro Carlos Fuentealba perpetrado por la policía provincial durante una protesta del gremio docente ATEN en abril de 2007 (Lizárraga, 2011). En este sentido, Lizárraga sostiene que Sobisch quiso hacer una exhibición de poderío y escarmentar a los docentes, y a toda otra organización que pudiera desafiar su proyecto y el de su Partido: “ocho años de gobierno, impregnados de un discurso de mano dura, no podían tener otro remate que un homicidio alevoso” (Lizárraga, 2011, p. 208). Sobisch asumió su responsabilidad política por este homicidio y aseguró que volvería a hacer todo tal como lo hizo entonces. El costo político de esta decisión fue muy alto: no sólo tuvo un desempeño insignificante las elecciones presidenciales de 2007, sino tampoco volvió a ganar la interna partidaria para la gobernación de la provincia.⁵

La politización de la (in)seguridad en el nivel subnacional

⁴En este sentido, entre los discursos se encuentran afirmaciones como “debo decir que el Gobierno de la Provincia va a profundizar el respeto por las instituciones armadas y de seguridad de la democracia. Debemos consolidar las instituciones de la República para que sean el fiel reflejo de la consolidación de la democracia. La descalificación hacia ellas nos conduce a un inexorable destino de enfrentamiento que ya vivimos en la República Argentina y que nos trajo trágicas consecuencias...” (Diario de Sesiones, 2004). Así como también que “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).

⁵ Para un análisis más profundo del caso leer: Lizárraga, F. (2010). “Sobisch, la neuquinidad y la construcción del enemigo absoluto” en Favaro, O y Luorno, G. (editoras) *El “arcón” de la historia reciente en la norpatagonia argentina: articulaciones de poder, actores y espacios de conflicto. 1983-2003*. Buenos Aires: Biblos.

Como afirmamos anteriormente, 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 politizado del PIS se 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. Este plan fue diseñado y elaborado con el asesoramiento de Eugenio Burzaco.⁶

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 Grondona⁷ durante su campaña presidencial, el PIS demandó una inversión de 50.000.000 de dólares. Sin embargo, su contenido nunca se pudo conocer ya que fue caratulado como “reservado” así como también las “contrataciones que se consideren críticas en función de la reserva establecida” (Decreto 2090/04)⁸. En este sentido, 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.⁹

⁶ 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.

⁷ 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).

⁸ En este sentido, tenemos que agradecer a Pablo Scatizza y Fabian Bergero por facilitarnos el plan que de otro modo no podríamos haber conseguido.

⁹ 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. En reiteradas oportunidades, el periodista del Diario Río Negro, Jorge Gadano, ha denunciado estas irregularidades: “El Plan de Seguridad del que no se habla” (12/02/2013); “Plan de Seguridad neuquino: amparo y desamparo” (06/03/2011); “Plan de seguridad neuquino: al cabo de siete años el secreto continúa” (04/05/2011); “Sigue vigente el secreto sobre

A este respecto, Juan Carlos Pintado, Director Ejecutivo del PIS¹⁰, 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 (...).

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” (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 se puso en funcionamiento en ese entonces, de 200 patrulleros y otros gastos sin licitación que demandaron— por lo menos— 50 millones de dólares. En este sentido, una frase recurrente en las entrevistas realizadas es: “la seguridad cuesta cara”. Las razones de esto parecen estar ligadas con los deseos de proyección nacional de Sobisch en tanto estas acciones, ligadas a la prevención situacional-ambiental, tienen efectos “positivos” al tener la capacidad de calmar las ansiedades generadas en las personas por el problema de la (in)seguridad, al producir un efecto inmediato en las situaciones y ambientes, al tener un alto

el plan de seguridad neuquino (25/02/2009); “En Neuquén, la Justicia en deuda con la verdad” (29/10/2013); “¿Es confianza?” (10/12/2005);

¹⁰ La Dirección Ejecutiva del Plan Integral de Seguridad (DEPIS) fue creada el 12/11/04 por medio del decreto 2779/04 firmado por Sobisch. La misma estaba facultada para la contratación directa amparada en la “reserva” del plan. De acuerdo con el director ejecutivo del plan, la función de dicha dependencia era “la coordinación de todo esto, pero fundamentalmente lo que más demandaba era todo lo que era el equipamiento y la formación de la policía, después la coordinación de los grupos para abordajes de... en las familias de riesgo, los grupos de riesgo lo hacían asistentes social, otro tipo de gente quizás más afectado al lado social o sociológico de los grupos. Y habían... Ahí habían grupos interdisciplinarios, de sociólogos, asistentes sociales este... una cantidad de gente que abordaba todo lo que era la problemática de la relación con los barrios con la gente, y en la parte de la recuperación de los espacios ahí habían también arquitectos y gente que veía de rediseñar, y la limpieza, la parte eléctrica, juegos infantiles, todo ese tipo de cosas había un especialista en eso. Nosotros en ese momento como todo nacía de la información policial nosotros la concentrábamos y evitábamos que trascendiera, este... la identidad de las personas que estaban involucradas ahí, los barrios y después muchas de las acciones que se iban a hacer 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”.

nivel de “visibilidad”, y al 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).

El documento del PIS 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, etc.) 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, p. 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, etc.

Asimismo, se hace referencia a la perspectiva adoptada en el PIS. De acuerdo a lo que se postula en el texto, “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”¹¹(PIS, 2004, p. 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, p. 42), se requiere de una intervención integral del Estado que incluya a los “tres poderes del Estado” (PIS, 2004, p. 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 fortalecimiento de la familia, la escuela y la comunidad (PIS, 2004, p. 40). En otras palabras, la acción del Estado debe dirigirse hacia un

¹¹ 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.

incremento del punitivismo, hacia la prevención situacional del delito y hacia la prevención social ligada a la “prevención a través del desarrollo personal”.

Uno de las estrategias a través de la cual se pretende alcanzar estos objetivos está conformada por un Plan de Intervención Inmediata donde se evidencia el carácter “politizado” y “electoralizado” del PIS en tanto lo primero que se busca es obtener consenso de la opinión pública en el corto plazo a través de “políticas de shock” vislumbrando su “carácter conservador y antidemocrático” (Gaitán, 2010, p. 354). En este sentido se afirma que “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, p. 49).

De acuerdo con el PIS, 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, etc.), 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). De este modo, se pretende prevenir los delitos a través de “estrategias negacionistas” (Garland, 2005) y estrategias de prevención situacional-ambiental, ligadas a una mayor presencia policial, para que las personas vean que los actores estatales están haciendo “algo” para frenar la “inseguridad” y, de esta forma, calmar la ansiedad producida por ésta. 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, p. 49).

Para lograr el objetivo de reducir el miedo al delito y recuperar la presencia y autoridad del Estado en la calles, espacios y lugares públicos, dando el mensaje de que “no hay individuos más fuertes que la ley”, “el crimen paga”, “ser delincuente es un mal negocio”, etc., se propone una política de saturación de lugares mediante la concentración de policías en las zonas definidas por el plan, o sea una política de prevención situacional-ambiental del delito; 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.

Dentro de la “agenda de demandas urgentes”, que no se especifica de donde surgen, se ubica la recuperación de zonas degradadas (junto con el control de armas, el control de desarmaderos y la seguridad vial). En este sentido, se sostiene que “el deterioro y falta de cuidado de determinados espacios urbanos –sobretudo espacios públicos- genera un incentivo para la localización de delitos en esa zona degradada, pues disminuye hasta desaparecer el control social informal y genera la sensación de que esa zona es “tierra de nadie” (PIS, 2004, p. 50). Por lo tanto, es necesario aplicar la política de “desmalezar y sembrar de nuevo” en ciertas zonas calientes de la ciudad de Neuquén y del interior de la provincia degradadas y con poca presencia del Estado, dando el mensaje de que “las calles son para los ciudadanos honestos”. A este respecto, la asociación con la Teoría de las Ventana Rotas (Keeling y Wilson, 2001) de raigambre conservadora es evidente.

Estrategias de prevención del delito más allá de la pena implementadas en el marco del PIS

En los hechos el eje central del PIS estuvo constituido por estrategias de prevención situacional-ambiental es decir aquellas dirigidas a intervenir directamente sobre la situación y el medio ambiente inmediato en el que ocurren los delitos (a través de la utilización de cámaras de seguridad, iluminación de calles o edificios, mayor presencia policial, etc.), con el fin de reducir las oportunidades para la realización de los mismos, incrementando los costos y disminuyendo los beneficios de cometer un delito (Crawford, 1998; Medina Ariza, 2011; Sozzo, 2000, 2008; Selmini, 2009). Cabe señalar que se trata de la estrategia que tiene mayor nivel de desarrollo en el plano internacional en tanto, la “politización” o “electoralización” (Garland, 2005; Pavarini, 2006) del problema de la inseguridad, descrito anteriormente, ha llevado a la necesidad de producir soluciones urgentes, para que las personas vean que los actores estatales están haciendo “algo” para frenar la “inseguridad” y, de esta forma, calmar la ansiedad producida por ésta. En este sentido, las técnicas de intervención incluidas dentro de la estrategia de prevención situacional-ambiental tienen la ventaja de producir efectos inmediatos, en el corto plazo, al intervenir en situaciones o ambientes, más allá de que se reduzca o no el volumen de hechos delictuosos y, además, de ser visibles para los residentes (Sozzo, 2008).

A este respecto, una de las primeras acciones que lleva adelante el ejecutivo provincial en el año 2004 -antes de la publicación del PIS- fue un “Plan de Seguridad Preventivo Área

Microcentro” bajo la consigna “Neuquén te cuida” a partir del cual se pusieron alrededor de 180 policías a patrullar las calles “más inseguras” del centro –alto y bajo del área céntrica – de la ciudad de Neuquén con el fin de reducir el número de robos, en especial, en la zona de comercios. En este sentido, el Subsecretario de Seguridad, Omar Raimondo, sostenía que “el plan es esencialmente preventivo y tendrá como fin el desarrollo de acciones para evitar el delito, así como reducir y controlar los factores de riesgo” (Diario La Mañana de Neuquén, 05/03/2004).

En esta línea en el año 2005, se realizó la compra de 200 patrulleros equipados con el sistema GPS (sistema satelital) (Diario Río Negro, 30/09/2005). Asimismo, en el PIS se afirmaba que se “está trabajando en la instalación de un sistema TETRA que permita la comunicación privada y segura entre todas las dependencias policiales y efectivos las 24 horas del día” así como también en “la dotación de aparatos de comunicación personal y para los móviles policiales” (PIS, 2004, p. 59). En efecto, a comienzos de 2005 el gobierno de la provincia de Neuquén adquirió un sistema de comunicaciones tipo Trunking Digital, protocolo Tetra y enlaces inalámbricos, destinados al equipamiento de la policía provincial en tanto el sistema de comunicación de la policía en ese momento no estaba encriptado y, por lo tanto, los “delincuentes” tenían acceso a la frecuencia de dicha institución enterándose de las acciones que la misma llevaba a cabo (allanamientos, persecuciones, etc.).

Este sistema de comunicaciones estaba íntimamente ligado a la creación de la central única de emergencias (911), a la compra de helicópteros y al nuevo modelo policial dispuesto en el PIS basado en la *policía de proximidad* y la *policía orientada a la resolución de problemas*. En este sentido, el gobernador afirmaba que “llevará su tiempo poner en marcha el Centro de Información, donde cada agente podrá contar con un sistema de comunicación que a su vez se conectará con cada unidad móvil y con los helicópteros, así como en una computadora en mi oficina me estará entrando esa información”, que “en primer término este sistema de comunicación se pondrá en funcionamiento en el Departamento Confluencia [donde] estarán intercomunicadas las unidades de esta área, con radios y mediante estas torres con características satelitales (...) donde se sabrá la ubicación de cada efectivo policial en la calle y cada móvil” y que todo hace “prever que para marzo del 2006 el gobierno de la provincia estaría completando otra etapa de este Plan Integral” (Diario Río Negro, 24/12/2005).

Sin embargo, este sistema de comunicaciones tuvo problemas para funcionar ya que, según afirmó la ministra de Seguridad y Trabajo que sucedió a Luis Manganaro en julio de 2005, Susana Arévalo, el mismo necesitaba de una resolución que habilitara el uso de la frecuencia de 400 megahertz, que el secretario de Comunicaciones de la Nación se negaba a

aprobar (Diario Río Negro, 11/12/2005). En este sentido, cabe señalar la empresa proveedora, Damovo, le habría entregado equipos con una frecuencia no autorizada por la Comisión Nacional de Comunicaciones.¹² También varios funcionarios sostenían que la razón por la que nunca se aprobó esta excepción para la provincia del Neuquén estaba relacionada con el hecho de que el gobernador Sobisch era opositor al gobierno nacional:

Cabe señalar que, en el marco del PIS, se adquirieron dos helicópteros en el año 2005 con el objetivo de "mejorar el servicio de seguridad que brinda la policía en la provincia [en tanto] agiliza y optimiza los operativos que se pongan en marcha en todo el territorio" (Diario Río Negro, 24/02/2004). En este sentido, las razones que motivaban la compra de helicópteros era la posibilidad de llevar a cabo operaciones de prevención en toda la provincia, debido a que contaban con un sistema de videofilmación, que permitía captar imágenes de día y de noche, y un equipo de radio, que permitía un rápido contacto con las comisarías cercanas y con las unidades móviles, en caso de posibles accidentes (Diario Río Negro, 24/12/2004). Asimismo, permitían iluminar cuadras oscuras y perseguir "malvivientes" que huyeran por rutas y picadas (Diario Río Negro, 26/12/2003). Otro de los objetivos era el control de movilizaciones sociales ante la presencia de un amplio y combativo campo de protesta social (Lizárraga, 2013).

La utilización de estos helicópteros presentó algunos inconvenientes ya que, aparentemente, existían restricciones legales para su uso en la zona urbana así como tampoco había personal policial capacitado para pilotear dichas aeronaves lo que llevó a la necesidad de contratar pilotos para dicho fin (Diario Río Negro, 23/12/2005).

Estas acciones se complementaron con la instalación de las primeras cámaras de seguridad de la provincia en la ciudad capital. En un comienzo, el gobierno de Sobisch tenía la intención de instalar 22 cámaras de seguridad en la ciudad de Neuquén, según se desprende del pedido de autorización que el ex director ejecutivo del PIS le realizó a la municipalidad de Neuquén (Diario Río Negro, 12/09/2006). Las primeras cámaras de seguridad se pusieron, de forma secreta, entre junio y julio de 2006. En ese momento, se instalaron once cámaras de tipo infrarrojo que se confundían con las luminarias del alumbrado público, en tanto estaban adosadas al tendido eléctrico. Las mismas estaban monitoreadas por la policía de la provincia. Sin embargo, hacia septiembre las mismas aún "no estaban grabando" ya que se encontraban en un "en período de ajuste técnico para mejorar la llegada de la imagen", según la ministra de seguridad Arévalo (12/09/2006). En términos concretos, nunca se supo bien cuantas cámaras funcionaron en esos tiempos.

¹² Según la resolución 3.085 de 1999, las provincias tenían reservado la frecuencia de banda de 'trunking' de 800 Mhz, a excepción de Buenos Aires a la que, por falta de frecuencias disponibles y por el hecho de que ya tenía algunas con anterioridad, se le permitió continuar con el uso de frecuencias no normadas para este uso.

En una segunda etapa, en octubre de 2006, se pusieron siete cámaras de seguridad en el área del puente carretero que vincula a las ciudades de Neuquén y de Cipollett (Río Negro). Estas cámaras permitirían registrar nítidamente el rostro de una persona distante hasta 200 metros, obtener desde primeros planos a vistas panorámicas y seguir la trayectoria de objetos a larga distancia (Diario Río Negro, 28/10/2006). El objetivo de la colocación de estas cámaras era controlar quienes salían y quienes entraban a la provincia por medio de dicho acceso, especialmente cuando se cometía algún “delito”, En este sentido, cabe señalar que la instalación de videocámaras se llevó a cabo con el argumento de que permitían “combatir y prevenir el delito”, en tanto permitirían evitar robos y hurtos a través de la disuasión, así como también perseguir “delincuentes”, según afirmaba la ministra de seguridad Arévalo (Diario Río Negro, 30/09/2005). Asimismo, a pesar de los discursos oficiales que sostenían lo contrario, se afirmaba que en caso de disturbios durante una manifestación, las cámaras de seguridad brindarían elementos para abrir causas penales contra quienes los cometieran, razón por la cual el gobierno provincial rechazó un pedido de organizaciones sociales para conocer detalles sobre el sistema de videocámaras de vigilancia (Diario Río Negro, 25/11/2006).

Todo esto se articula con un nuevo modelo policial basado en la *policía de proximidad* y la *policía orientada a la resolución de conflictos*. La *community policing* (policía comunitaria) es definida como una técnica de intervención basada en el mayor uso de móviles policiales, el destino de oficiales de policía a áreas geográficas determinadas sobre las que tienen una responsabilidad específica, el desarrollo de relaciones de cooperación con otros actores en la actividad preventiva y el establecimiento de procedimientos de consulta con la comunidad local sobre sus prioridades y problemas (Reiner, 1992).

En este sentido, cabe resaltar que la policía comunitaria, o de proximidad, venía desarrollándose en la provincia desde el año 1998, cuando comenzó la construcción de la comisaría N° 18 de la ciudad de Neuquén -que comprende los barrios Gran Neuquén, Cuenca XV, Hibepa y Toma Esfuerzo-. Cuando se inauguró dicha comisaría, se introdujo un programa avalado por la jefatura policial denominado Programa de Proximidad. Junto con otras reformas policiales como el ingreso único, ese modelo de proximidad fue gradualmente implementándose en otras partes de la provincia (Centenario, Plottier, Añelo, San Martín de los Andes, entre otros), teniendo como epicentro la ciudad de Neuquén.

Cabe resaltar que este nuevo modelo policial tuvo su mayor desarrollo durante el segundo mandato de Sobisch (1999-2003) o sea cuando se creó la primera cartera de seguridad y llegaron a la conducción de la policía personas capacitadas y comprometidas con

estas ideas¹³. De acuerdo con los entrevistados, este modelo continuó hasta el 2005, cuando se produjo el descabezamiento de la cúpula policial.¹⁴ Uno de los principales objetivos de este modelo policial, que se planteaba dentro del PIS y que se sostenía en las entrevistas, era relegitimar a la institución policial creando un vínculo de confianza con los ciudadanos para, de esa forma, habilitar un flujo de información de la comunidad a dicha institución que permitiría cambiar sus formas de pensar y actuar según las demandas de la comunidad y reducir la sensación de inseguridad.

De acuerdo con los entrevistados este modelo policial se enfrentó con algunos problemas como la falta de personal policial para cumplir con el objetivo de la proximidad; pujas al interior de la policía; una fuerte presencia del modelo policial tradicional; la necesidad de capacitaciones; la falta de respuesta a las demandas de los ciudadanos, entre otros. En este sentido, cabe resaltar que la policía de proximidad aparece íntimamente vinculada a la policía orientada a la resolución de problemas, ya que, en la medida en que se acerca a los ciudadanos, a la comunidad, comienza a conocer las cuestiones que preocupan a la misma y, a su vez, esta comienza a incrementar sus demandas hacia dicha institución.

El nuevo modelo policial estaba asociado a una “política de acercamiento a la comunidad” viabilizada, fundamentalmente, a través, de las *reuniones con vecinos*. Estas reuniones tenían como antecedente las “mesas de trabajo” o “redes barriales de seguridad”, desarrolladas por la subsecretaría de seguridad ciudadana, en el segundo mandato de Sobisch. En el marco de dichas mesas, se convocaba a los “vecinos” de los distintos barrios para que, junto con profesionales y técnicos, definieran cómo prevenir distintos tipos de delito: robos de viviendas y comercios, arrebatos en la vía pública, presencia de jóvenes bebiendo alcohol en la vía pública, la existencia de baldíos sin iluminación o casas deshabitadas que se convierten en “guaridas de delincuentes”. En este sentido, de acuerdo con la entonces

¹³ En este período se dispone que la totalidad de los oficiales egresados de la Escuela de Cadetes pasen a conformar un Programa de Policía de Proximidad que se comienza a implementar en distintos sectores de la ciudad de Neuquén y Cutral Có (2001); se crea la Unidad Ejecutora de Policía de Proximidad con el fin de profundizar los planes que se venían desarrollando, monitorear resultados y proponer modificaciones al Comando Superior (2001); se realiza el III Congreso Internacional “La policía del Futuro” en San Martín de los Andes (2001); se incorporan 300 efectivos capacitados en el programa de proximidad (2002); entre otros.

¹⁴ En este sentido, cabe destacar que en diciembre de 2005 se produjo el descabezamiento de la cúpula policial con el despido del jefe de policía (Walter Cofre) y subjefe de policía (Julio Trepas) y el pase a retiro de otros 17 altos oficiales (o sea la Plana Mayor). Ninguno de los entrevistados pudo explicar el motivo de esta “purga” pero estarían relacionados con el anuncio de un aumento salarial a los uniformados en medio de una huelga de las mujeres de los policías, que no fue previamente aprobado por el gobernador; con el intento de “evitar el estado de asamblea” en términos de Sobisch; con las “demoras” en la puesta en marcha del PIS, entre otros (Diario Río Negro, 06/12/2005). En relación a la policía comunitaria, uno de los entrevistados sostenía que “en realidad se mantuvo la gestión de Lezcano, en policía, pero después que se fue Lezcano, que ya vino, después de Lezcano... fue... Cofre. Cofre pudo mantener algo; todavía estaba Quiles en actividad. Ellos pudieron mantener algo hasta que fue el descabezamiento de los veinte y pico oficiales superiores, te acordas?” (Horacio Jankowski, ex director de planeamiento de la policía, ex integrante del Consejo Asesor Superior de la policía, ex asesor del PGSC y asesor de Alicia Comelli).

Subsecretaria de Seguridad, Comelli, la idea era conocer el entorno generador del delito callejero para modificarlo y, de este modo, prevenirlo (Diario Rio Negro, 23/04/2001).

Reflexiones finales

A lo largo de este artículo pudimos constatar que la forma predominante de gobernar el problema de la “inseguridad” fue la prevención situacional del delito teniendo como actor fundamental a la institución policial. En este sentido, según el gobernador Sobisch,

llegamos a la conclusión que la violencia y la inseguridad van más allá de la Policía y las cárceles, pero naturalmente tenemos que fortalecer nuestra Policía como el brazo armado de la Constitución y la Ley. Una Policía que privilegie la prevención por sobre la acción armada como último recurso. Hacia allí han estado orientados nuestros recursos, en tener un sistema de registro y de información que nos permita llegar antes que se consuma el delito (DS, 2007).

En términos concretos, durante ese período las políticas de seguridad pasaron por una mayor presencia policial, el reequipamiento de la policía (automóviles, nuevo sistema de comunicación, helicópteros, etc.), la instalación de cámaras de seguridad, etc. que tenían como fin incrementar los costos y modificar los incentivos del accionar delictivo. En este sentido, la racionalidad que está detrás de estas intervenciones es netamente neoliberal en tanto concibe a los individuos como seres racionales capaces de realizar un cálculo costo-beneficio antes de cometer un crimen.

El predominio de esta estrategia se produce justo en el contexto de la crisis de seguridad desatada a raíz del secuestro y asesinato de Axel Blumberg y de la campaña presidencial de Sobisch donde él intenta posicionarse como un político comprometido con el problema de la “inseguridad”. En este sentido, una de las razones de este predominio está relacionada con la “politización” o “electoralización” (Garland, 2005; Pavarini, 2006) del problema de la inseguridad que ha llevado a la necesidad de producir soluciones urgentes para que las personas vean que los actores estatales están haciendo “algo” para frenar la “inseguridad” y, de esta forma, calmar la ansiedad producida por ésta reafirmando el mito del Estado soberano. En este sentido, las técnicas de intervención incluidas dentro de la estrategia de prevención situacional-ambiental tienen la ventaja de producir efectos inmediatos, en el corto plazo, al intervenir en situaciones o ambientes más allá de que se reduzca o no el volumen de hechos delictuosos y, además, de ser visibles para los residentes (Sozzo, 2008).

En complementariedad con estas estrategias de prevención situacional-ambiental encontramos estrategias de prevención comunitaria, como la creación de la policía

comunitaria y la policía orientada a la resolución y las reuniones con vecinos que implican la *responsabilización* (Garland, 2005) de aquellos que comparten un espacio o valores y tiene como meta reconstruir y reforzar el control social informal del territorio por parte de sus habitantes (Sozzo, 2000) en complementariedad con las instancias de control social formal, con los actores estatales, como la policía así como también habilitar un flujo de información desde la comunidad local a las instancias formales de control social que de otra manera no se podría obtener. En este sentido, la racionalidad predominante también se relaciona con el neoliberalismo en tanto la comunidad se concibe como un grupo de individuos que eligen racionalmente involucrarse o no en las tareas preventivas.

También se manifiesta la racionalidad conservadora en tanto se reconstruye una imagen de orden social en el que existen valores, normas e intereses comunes a todos los ciudadanos, una ley penal igual para todos y un Estado como expresión y garante de los mismos y, por lo tanto, la criminalidad aparece como un mal, en tanto cuestiona dichos valores, normas e intereses, que debe ser reprimido por medio de distintas instancias de control social. En este sentido, este plan reactualiza la ideología de la defensa social (Baratta, 1998). Asimismo, aquellos que el PIS considera como potenciales “delincuentes”, en tanto reúnen una serie de factores de riesgo previamente definidos, son justamente aquellos que aparecen como los portadores de la inseguridad en los discursos que surgen en los últimos años: jóvenes, varones, desocupados, consumidores de drogas, con escasos vínculos con la escuela, pertenecientes a familias desintegradas etc.

Por último, cabe mencionar que el PIS se orienta sólo al control de los “delitos comunes” o los “delitos de los pobres”, constituyentes del problema de la “inseguridad”, sin tener en cuenta otros delitos que generan un daño mayor a la sociedad como los “delitos de cuello blanco”, los delitos económicos organizados, los delitos ecológicos, la violencia institucional, la violencia de género, la trata de personas, el narcotráfico, etc. En este sentido, el sujeto portador de inseguridad es definido en función de la presencia de factores de riesgo (desempleo, desintegración familiar, drogas, deserción escolar, etc.). Además, en el contexto neuquino, se agrega otro factor: la inmigración. En este sentido, todo aquel que llega a la provincia, desde otros contextos nacionales e internacionales, en busca de mejores oportunidades laborales es visto como un potencial delincuente. En cierta manera esto responde a la “neuquinidad”¹⁵ propia del partido dominante que funciona como un dispositivo

¹⁵ Según Norma García, el mito de la neuquinidad “se transformará en el núcleo ideológico organizador del proyecto político del partido político provincial, el Movimiento Popular Neuquino, que reconoce el sentido de su existencia como garante de la defensa y del estímulo de esa neuquinidad” (García, 2008, p. 133).

que incluye dentro de la “sociedad” a quienes se someten a las disciplinas empenistas y excluye a quienes no, que le otorga “pan” a unos y “palos” a otros.

Referencias bibliográficas

- Baratta, A. (1998). Entre la Política Social y la Política de Seguridad. En *El Cotidiano*, México, 2-24.
- Beccaria, C. (2004). *De los delitos y de las penas*. (1764). Buenos Aires: Losada.
- Bentham, J. (1822). *Tratados de legislación civil y penal*. Madrid: Imprenta de Villapando.
- Castel, R. (2009). *El orden psiquiátrico. La edad de oro del alienismo*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Crawford, A. (1998). *Crime Prevention and community Safety*. London & New York: Ed. Longman.
- Diario de Sesiones (DS). Honorable Legislatura Provincial, Provincia del Neuquén, XXXVI Período Legislativo, 1ra. Sesión Especial, Reunión Nro. 2, 1 de mayo de 2007.
- Ferri, E. (1907). *Sociología criminal*. Madrid: Gongora.
- 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.
- 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*, 4(4). Recuperado de: <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/cps/article/view/1401>
- Galvani, M. (et. al.) (2010). *A la inseguridad la hacemos entre todos: prácticas policiales, mediáticas y académicas*. Buenos Aires: Hekht Libros.
- García, N. (2008). El lugar del pasado en la construcción de una identidad. Neuquén, 1966-1976. *Revista de Historia*; 1(11), 131-146.
- 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*; 1 (15/16), 69-79.
- Lizárraga, F. (2010). Sobisch, la neuquinidad y la construcción del enemigo absoluto. En Favaro, O. y Luorno, G. (Eds). *El ‘arcón’ de la Historia Reciente en la Norpatagonia argentina: Articulaciones de poder, actores y espacios de conflicto, 1983-2003*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- 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; 4 (2), Noviembre. Recuperado en: <http://iberoamericaglobal.huji.ac.il/vol4num2.htm>

Lizárraga, F. (2013). La justicia social en el discurso del Movimiento Popular Neuquino. En Favaro, O. y Luorno, G. (Eds). *La trama al revés en años de cambio. Experiencias en la historia argentina reciente*. Neuquén: Publifadecs.

Mediza Ariza, J. (2011). *Políticas y estrategias de prevención del delito y seguridad ciudadana*. Buenos Aires: Editorial BdF.

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: Ad Hoc.

Pegoraro, J. (2000). Violencia delictiva, inseguridad urbana. La construcción social de la inseguridad ciudadana. En *Revista Nueva Sociedad*; (167), 114-131.

Plan Integral de Seguridad (PIS) (2004). Gobierno de la Provincia del Neuquén.

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; (15), 93-113.

Reiner, R. (1992). *The politics of the police* (2^o ed.). Oxford: Oxford University Press.

Selmini, R. (2009). La prevención: estrategias, modelos y definiciones en el contexto europeo. En *URVIO. Revista latinoamericana de Seguridad Ciudadana*; (6), 41-57.

Sozzo, M. (2000). Seguridad Urbana y tácticas de prevención del delito. En *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal*; (10), 103-136.

Sozzo, M. (2008). *Inseguridad, prevención y policía*. FLACSO Ecuador: Quito.

Van Dijk, J. (1990). Crime Prevention Policy: Current State and Prospects. En Kaiser, G. y Albrecht, HJ (Eds). *Crime and criminal policy in Europe, Criminological research report*; (43), 205-220.