
En busca del orden perdido: la política *securitaria* neuquina luego del asesinato de Carlos Fuentealba (2008-2011)

In search of the lost order: the Neuquén security policy after the murder of Carlos Fuentealba (2008-2011)

María Dolores Sancho*

FADECS – CEHEPYC – FAHU

doloressancho2015@gmail.com

RESUMEN

El artículo tiene como objetivo dar cuenta de la política *securitaria* desarrollada por el Partido-Estado neuquino en el contexto posterior al asesinato del docente Carlos Fuentealba durante la represión de una protesta de la Asociación de Trabajadores de la Educación de Neuquén (ATEN) en abril de 2007. La hipótesis central del trabajo es que las políticas de seguridad propuestas en el primer mandato de Jorge Sapag (2007-2011) se vinculan con la necesidad del Movimiento Popular Neuquino (MPN) de recomponer el orden social y mantener su hegemonía, al mostrarse como “garante de la paz social” en aquel marco de gran convulsión social. Desde nuestro punto de vista, esto explica el hecho de que el plan de seguridad de Sapag se

Palabras clave

partido-estado, hegemonía, política de seguridad, prevención del delito

* Doctoranda en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Licenciada en Sociología por la misma universidad. Magíster en Ciencias Sociales y Humanidades con mención en Sociología por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Docente e investigadora de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Comahue (FADECS-UNCo).

diferencia del de su antecesor, Jorge Sobisch, al poner el acento en el respeto de los derechos humanos y las garantías constitucionales. La metodología utilizada en este trabajo es cualitativa y está basada en el análisis de entrevistas en profundidad, documentos oficiales – planes de gobierno, leyes, boletines oficiales, entre otros– y diarios de sesiones legislativas.

ABSTRACT

This article aims to account for the security policy developed by the Neuquén Party- State in the context after the murder of teacher Carlos Fuentealba during the repression of a protest by the Association of Education Workers of Neuquén (ATEN) in April, 2007. The central hypothesis of this paper is that the security policies developed during the first term of Jorge Sapag (2007-2011) are linked to the need of the Neuquén Popular Movement (MPN) to recompose the social order and maintain its hegemony as a "guarantor of social peace" in that framework of great social turbulence. From our point of view, this explains the fact that Sapag's security plan differs from that of his predecessor, Jorge Sobisch, by emphasizing respect for human rights and constitutional guarantees. The methodology used in this work is qualitative and is based on the analysis of in-depth interviews, official documents –government plans, laws, official bulletins, among others– and diaries of legislative sessions.

Keywords

party-state,
hegemony,
security policy, crime
prevention

Introducción

El 4 de abril de 2007 se produjo el asesinato del maestro Carlos Fuentealba a manos de la policía de la provincia del Neuquén durante una protesta de la Asociación de Trabajadores de la Educación de Neuquén (ATEN). Luego de cinco semanas de protestas en las que se solicitaba una recomposición salarial y otras demandas, dicho sindicato decidió bloquear la ruta de acceso a los principales centros turísticos de la provincia durante los feriados de Semana Santa para, de este modo, obligar al entonces gobernador, Jorge Sobisch¹, a iniciar una negociación a la que él se negaba. En este sentido, Lizárraga (2011) 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: 208). Sobisch asumió su responsabilidad política por este homicidio e, incluso, aseguró que volvería a hacer todo tal como lo hizo en ese momento.

El asesinato de Fuentealba generó una gran conmoción social y política que se expresó en marchas multitudinarias que reclamaban justicia y la renuncia de Sobisch. No obstante, el entonces gobernador culminó su mandato en tiempo y forma². Tampoco se vio afectada la hegemonía del Movimiento Popular Neuquino (MPN). De hecho, con el apoyo de las fuerzas menemistas-sobischistas, a fines de 2007, Jorge Sapag³, acompañado por Ana Pechen como vicegobernadora, obtuvo el

¹ Jorge Sobisch ejerció su cargo por primera vez en el período 1991-1995, no obstante, los rasgos más radicales de su proyecto neoliberal y neoconservador se manifestaron durante los dos mandatos sucesivos que cumplió entre 1999 y 2007 (Lizárraga, 2011).

² Sin embargo, es importante mencionar que Sobisch tuvo que pagar un alto costo político por su accionar: no sólo tuvo un desempeño insignificante en las elecciones presidenciales de 2007, sino que tampoco volvió a ganar la interna partidaria para la gobernación de la provincia e, incluso, se alejó del Movimiento Popular Neuquino (MPN) para formar su propio partido (Democracia Cristiana)

³ Jorge Augusto Sapag fue vicegobernador de Sobisch entre 1999 y 2003. Sin embargo, hacia el final de dicha gestión las relaciones entre ambos comenzaron a tensarse hasta el punto de que Sapag dejó de ser su compañero de fórmula para las elecciones de 2003 y comenzó a armar su propio espacio político dentro del MPN –los “azules”–, con vistas a las elecciones provinciales de 2007. Los motivos de este distanciamiento no forman parte del objeto de este trabajo, no obstante, podrían estar relacionados con

triunfo como gobernador de la provincia para el período 2007-2011. Quizás esta victoria se explica, por un lado, por el hecho de que Sapag, en un principio y frente a ese asesinato, decidió frenar por un período su campaña para retomarla después y, por otro lado, porque en ningún momento brindó apoyo directo o explícito a Sobisch durante el conflicto. Esto, junto con la identificación social de dicho acto represivo con la campaña nacional de Sobisch⁴ centrada en demostrar seguridad, le permitió desprenderse de la figura de su antecesor, e impidió que dicho asesinato afecte su imagen y los resultados de las futuras elecciones. En este sentido, es importante mencionar que las fuerzas políticas y sindicales que pedían la renuncia de aquel mandatario no implicaron a Sapag, candidato electo en la interna del MPN, lo que le permitió salir indemne de ese conflicto.

Es menester destacar que una de las particularidades de la provincia del Neuquén es que es el único distrito del país en el cual un partido provincial, el MPN, se ha mantenido en el Poder Ejecutivo, por el voto popular o por cooperación activa con los regímenes de facto, desde 1963. 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; Godoy y Vaccarisi, 2005) para hacer referencia al hecho de que los destinos del Estado y del MPN están indisolublemente unidos.

El MPN ha logrado construir un esquema hegemónico que, de acuerdo con Lizárraga (2017), se explica en cierta medida porque “constituye una reacción a la existencia de la contra-cultura de la protesta (CCP)” (Lizárraga, 2017: 144) o sea, de un amplio y combativo campo de protesta social identificado como el enemigo de la

el rechazo de Sapag a la política de confrontación de Sobisch, no sólo hacia el gobierno nacional sino también hacia gremios, pueblos originarios e Iglesia, entre otros.

⁴ En este sentido, cabe resaltar que 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 sintió que estaba llamado a ocupar un espacio de liderazgo en la derecha del espectro político desde el cual podría lanzar su carrera por la Presidencia de la República (Lizárraga, 2011).

neuquinidad (García, 2014). En otras palabras, el partido provincial ha sido hegemónico hasta el momento gracias a que asegura estabilidad a cualquier precio, es el garante de la paz social, a través del “disciplinamiento de buena parte de la clase trabajadora, con masas clientelares obedientes (donde recluta parapoliciales), un poder judicial incondicional y represión sin remordimientos” (Lizárraga, 2017: 144).

El presente artículo tiene como objetivo dar cuenta de la política *securitaria*⁵ desarrollada por el Partido-Estado neuquino en el contexto posterior al asesinato del docente Fuentealba. La hipótesis del presente trabajo es que la política criminal asumida por Sapag se explica por la necesidad del MPN de recomponer el orden social y mantener su hegemonía, mostrándose como “garante de la paz social” en un contexto de gran convulsión social. En este contexto, el nuevo gobernador necesitaba distanciarse de su antecesor, justamente en aquella materia que era considerada socialmente la causa de aquel desenlace trágico: la política *securitaria* de Sobisch y, específicamente, su Plan Integral de Seguridad (PIS). Por este motivo, durante el primer mandato de Sapag se puso en marcha un nuevo plan que ponía fuertemente el acento en la seguridad ciudadana, el respeto de los derechos humanos y las garantías constitucionales: el Plan de Gobierno de Seguridad Ciudadana (PGSC).

Es importante mencionar que la metodología utilizada en este trabajo es cualitativa y está basada en el análisis de entrevistas en profundidad, documentos oficiales (planes de gobierno, leyes, boletines oficiales, entre otros) y diarios de sesiones legislativas.

El antecedente del Plan de Gobierno de Seguridad Ciudadana (PGSC): el Plan Integral de Seguridad (PIS)

Como mencionamos anteriormente, distintos sectores de la sociedad neuquina relacionaron el asesinato de Fuentealba con la campaña nacional de Sobisch centrada en la “mano dura” frente al delito y, específicamente, con su Plan Integral

⁵ El término “securitario” hace mención al campo de la seguridad frente al delito, especialmente, a las respuestas estatales a este fenómeno.

de Seguridad (PIS). Éste puede incluirse dentro de la estrategia de proyección nacional que tenía el entonces gobernador en un contexto de creciente “politización” o “electoralización” (Garland, 2005; Pavarini, 2006) de los temas relativos al control del delito⁶. El carácter populista y politizado del PIS se evidenciaba en frases como “no hay individuos más fuertes que la ley”, “el crimen paga”, “ser delincuente es un mal negocio” y “la calle pertenece a los ciudadanos honestos”, entre otras⁷. De esta manera, Sobisch, aspiraba a mostrarse como un hombre inflexible frente al delito para cumplir con sus aspiraciones presidenciales.

En este sentido, cabe resaltar que este plan se presentaba en la gestión de gobierno 2003-2007 como *fundacional* en materia de seguridad. En el inicio de las sesiones legislativas del año 2005, Sobisch declaraba que

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

⁶ En este sentido, no se puede ignorar la *crisis de seguridad* experimentada en ese contexto y surgida como resultado del secuestro y asesinato de Axel Blumberg en marzo de 2004, que derivó en numerosas protestas y expresiones cuya principal demanda consistía en el pedido de leyes más “duras” hacia las personas acusadas de cometer actos sancionados por el Código Penal.

⁷ Este plan fue diseñado y elaborado con el asesoramiento de Eugenio Burzaco quien fue Jefe de la Policía Metropolitana entre 2009 y 2011 y, además, Secretario de Seguridad del Ministerio de Seguridad de la Nación durante la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019). Para una revisión crítica de sus antecedentes ver Gaitán, M. (2010).

El PIS fue aprobado por el Decreto N° 2090 el 10 de septiembre de 2004. De acuerdo con las declaraciones realizadas por Sobisch en una entrevista con Mariano Grondona⁸, durante su campaña presidencial, el PIS demandó una inversión de 50 millones de dólares. Sin embargo, su contenido nunca se pudo conocer ya que fue caratulado como “reservado” así como también las “contrataciones que se [consideraban] críticas en función de la reserva establecida” (Decreto 2090/04)⁹. 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.

En relación con esto, el periodista Jorge Gadano, quien tuvo acceso a los expedientes secretos del plan gracias a la presentación de un recurso de amparo, sostenía que uno de los argumentos esgrimidos para defender este secretismo, por el entonces Ministro de Seguridad y Trabajo provincial Luis Manganaro, era que no podían contarles a los/as delincuentes como iban a hacer para perseguirlos/as. Sumado a esto, Juan Carlos Pintado, Director Ejecutivo del PIS en ese entonces¹⁰, 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. Dónde estaban las bandas, por dónde salían [...] dónde había droga [...] estaba todo en ese expediente [...] Y el expediente ese no se podía ver [...] porque vos te juntabas con tres amigos que eran ladrones y vos, te juntabas, pero no eras ladrona. Entonces toda esa información

⁸ 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).

⁹ En este sentido, tenemos que agradecer a Pablo Scatizza y Fabian Bergero por facilitarnos el plan que de otro modo no podríamos haber conseguido.

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 PIS, 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”.

estaba ahí, estaba con fotos, todo. (Pintado, Director Ejecutivo del PIS)

Además, 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/as “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 [...] 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 [“esto es] parte del Plan Integral de Seguridad” porque *la* (SIC) iban y la prendían fuego al otro día [...] 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. (Pintado, Director Ejecutivo del PIS).

En términos generales, el PIS se conoce por su lado más obscuro y reactivo: la compra directa de dos helicópteros, de cámaras de seguridad, de una central única de emergencias 911, de 200 patrulleros y otros gastos sin licitación. Las razones de semejante “inversión” parecen estar ligadas con los deseos de proyección nacional de Sobisch. En este sentido, este tipo de acciones, vinculadas con la prevención situacional del delito, tienen efectos positivos, en tanto poseen 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 y al tener un alto nivel de visibilidad. Además, tienen la capacidad de demostrar que los agentes estatales están actuando de manera efectiva, rápida y decidida para resolver dicha cuestión en un contexto de “politización” y “electoralización” de la misma (Sozzo, 2008).

Este plan es reconocido socialmente como un ejemplo paradigmático de corrupción política debido a que los contratos, que implicaron un gran monto de dinero, se realizaron sin licitación pública y beneficiando a empresas “amigas”, en una muestra del “capitalismo de amigos” pregonado por el gobernador Sobisch, quien afirmaba que “es mejor un corrupto que un pelotudo, porque un pelotudo ni siquiera sabe qué hacer con las necesidades del pueblo” (Diario Río Negro, 02/03/2007). El PIS culminó junto con el mandato de Sobisch cuyo final, como mencionamos anteriormente, estuvo teñido por el asesinato de Carlos Fuentealba.

“La seguridad la hacemos entre todos/as” (y “respetando los derechos humanos”)

Tanto en su campaña política como en su primer mandato, Jorge Sapag marcó sus diferencias con su antecesor mostrando una política de “diálogo”, “unión” y “consensos” con el gobierno nacional y con los distintos sectores de la sociedad neuquina. En este sentido, durante su campaña afirmaba que

Hay que cambiar en Neuquén, no sólo en el gobierno pero lo incluyo, la actitud de trabajo ciudadano. Hay que priorizar el diálogo, crear puentes de unión, no de confrontación. La democracia, la posibilidad de pensar distinto, es el pluralismo en su máxima expresión siempre que respetemos la Constitución. (Diario Río Negro, 26/12/2004).

En la misma línea, el entonces candidato a gobernador sostenía que

Está afectado el diálogo y queremos reconstruir la mesa de diálogo, de los consejos de concertación, planificar con los gremios estatales las acciones sin improvisar [...]. No hay que esperar a que

el conflicto estalle para resolverlo. Es lo nuevo que queremos encarar. (Diario Río Negro, 28/11/2006).

En su primer discurso como gobernador afirmó que desde su gobierno iban a impulsar “el diálogo permanente y una postura abierta a todas las voces que conforman las distintas opiniones y posiciones de la sociedad neuquina”, en una muestra de “respeto a los dirigentes y también respeto a los ciudadanos que ellos representan”, en tanto “en la construcción de un buen Estado debe haber dirigentes capaces de escuchar, y se debe garantizar la calidad de las instituciones” (Diario de Sesiones, 2007). En consonancia con esto, en el discurso de apertura de sesiones legislativas de 2008, indicó que su gobierno iba a ser un “gobierno para todos, sin exclusiones ni discriminaciones, sin distinciones, sin diferencias, no queremos excluidos ni marginados y tampoco vamos a tener trato privilegiado con sector alguno, vamos a ser prudentes mediadores” (Diario de Sesiones, 2008). En sintonía con esto, Sapag hacía un llamado a la construcción de capital social o sea de “redes de articulación” en las que se respeten a “los ciudadanos, a las organizaciones intermedias, a las organizaciones de base, a las organizaciones barriales, rurales, a las organizaciones populares” (Diario de Sesiones, 2008).

En síntesis, estos reiterados llamados al “diálogo”, a la “unidad”, al “consenso”, no pueden desvincularse del contexto en el que asume aquel mandatario marcado, fundamentalmente, por la gran conflictividad social desatada por el asesinato de Fuentealba y la tensa relación de la provincia con Nación durante el gobierno de Sobisch. En relación con esto, la vicegobernadora afirmaba que

Cuando nosotros asumimos en el 2007, el Neuquén que teníamos era un Neuquén sumamente crispado [...] Es decir, la relación con los partidos políticos, con los gremios, con la fuerzas de seguridad era difícil [...] Un episodio que fue, podría decirse, la culminación de toda esta situación, que fue la muerte de Fuentealba. Pero la situación de crispación era previa. Eso fue como el epílogo lamentable de una situación de distanciamiento del dialogo dentro de la provincia. Entonces el esfuerzo más grande primero estuvo puesto en recuperar las relaciones con la comunidad y con los

partidos políticos de la oposición, con los gremios, con la cúpula de la policía y con toda la estructura policial que existe. Y bueno, esa tarea nos llevó un par de años donde afortunadamente creo que fuimos exitosos [...] (Pechen, ex Vicegobernadora de la provincia del Neuquén).

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

Sin embargo, frente a los enormes gastos públicos llevados a cabo en el marco del PIS y las denuncias de corrupción que lo involucraron, adquiere relevancia la siguiente afirmación de Sapag: “el principio rector de mi gobierno será la eficiencia en el uso de fondos públicos, con austeridad y transparencia” (Diario de Sesiones, 2007). En este sentido, en la práctica, dio marcha atrás respecto de algunas de las acciones llevadas a cabo por el gobierno anterior: vendió uno de los helicópteros adquiridos por Sobisch y rescindió el contrato con la empresa Damovo, a cargo del nuevo sistema de comunicación policial y de videocámaras. En sintonía con esto, Cesar Pérez, titular de la cartera de seguridad de Sapag, en julio afirmaba que el PIS había quedado sin efecto (Diario La Mañana de Neuquén, 18/07/2008).

En este marco, se aprobó, a través del Decreto 1714/08, el PGSC. En realidad, se trataba de una “herramienta de gestión” (Decreto 1714/08, 2008: 4) cuyo fin era consolidar una política provincial de control del delito a través de estrategias multisectoriales que permitieran hacer frente a dicho problema. En principio, este plan era coherente con los principios rectores del gobierno de Sapag (“diálogo”, “consenso”, “respeto de derechos fundamentales”, etc.). En esta línea el gobernador

de la provincia afirmaba que la seguridad era un derecho humano indispensable para garantizar otros derechos y garantizar la democracia:

Nuestra concepción de la seguridad pública se funda en el respeto de los derechos humanos, de la vida, de la integridad física, de la libertad, de la propiedad, de la participación ciudadana responsable, del compromiso de los distintos actores sociales y de los tres Poderes del Estado. Sin seguridad ciudadana efectiva en nuestra sociedad no se puede hablar de libertad ni de justicia. Orientaremos los recursos humanos, tecnológicos y económicos a la prevención del delito y a la persecución de la delincuencia. (Diario de Sesiones, 2007)

En este sentido, el PGSC se proponía hacer frente al “problema de la violencia y el delito” en un marco de respeto por los derechos de los/as ciudadanos/as y las garantías constitucionales a través de la “prevención”.

Una de las cuestiones que diferencia al PGSC del PIS es que, en el decreto que aprueba su puesta en marcha, se dispuso la elaboración de un programa de difusión con los contenidos básicos del PGSC (Decreto 1714/08, Art. 4). En otras palabras, el PGSC no sería “reservado” como el PIS. Sin embargo, a pesar de su carácter “público”, se trató de un plan poco “conocido”, incluso por los mismos funcionarios que debían ponerlo en marcha, dando cuenta del escaso compromiso del gobierno con el mismo. En relación con esto, resultan paradigmáticas las afirmaciones del Secretario de Seguridad que sucedió a Cesar Pérez en 2009¹¹, Guillermo Pellini:

Es que no había un plan de seguridad concreto que uno pudiera leer. Pero por un lado me alegro, porque si no, eso te condiciona

¹¹ En este sentido, cabe señalar que en agosto de 2009 se produjo una reorganización ministerial a partir de la cual la cartera de justicia y trabajo pasó a la órbita del Ministerio de Gobierno, Trabajo, Justicia y Derechos Humanos y la cartera de seguridad a la Secretaría de Estado de Seguridad.

y, dicho en otros términos, tampoco recibí instrucciones de seguir ningún plan [...] Así que bueno, yo por eso no leí ningún plan, y yo ya tenía hecho mi diagnóstico y seguí con eso [...] Por la dinámica que tiene el delito en Neuquén, es tan mutante, tan cambiante, hay tantas formas nuevas de delito que tener un plan, es como enyesar una gestión y, si no tiene flexibilidad, no sirve. (Pellini, ex Secretario de Seguridad)

Esta falta de compromiso político con el PGSC, junto con las resistencias puestas por la policía de la provincia al mismo, fue decisivo para su fracaso. A este respecto, es importante mencionar que, al igual que el PIS, el PGSC nunca terminó de implementarse de forma completa: en los hechos, el mismo tuvo plena vigencia durante los primeros años de mandato de Sapag, y quedó en el olvido hacia el segundo mandato (2011-2015), cuando se produjo un giro, nuevamente, hacia un paradigma policial de la prevención del delito¹². Según los/as informantes entrevistados/as, no hubo acompañamiento político ni policial para que se llevara adelante dicho plan, lo que minó sus posibilidades de concreción:

Hubo muchas resistencias internas [...]. Yo, lamentablemente, tengo que decir que no hubo acompañamiento político, no se conocía el tema, entonces empezó a haber una serie de divisiones entre el grupito que estábamos trabajando en el área de la Subsecretaría de Seguridad con la propia policía, porque la policía no quería cambios, no querían que se metan en sus asuntos institucionales, entonces hubo una relación muy conflictiva con la policía [...]. (Novoa, ex Subsecretario de Seguridad)

¹² “Te soy sincero, de ese plan no había ni cómo medirlo, o sea, porque en realidad, pudimos avanzar algo en lo que eran los foros, que ya lo veníamos trabajando antes de largar el plan por lo cual pudimos avanzar algo en eso, en los foros sí [...] ahí sí, quizás podíamos evaluar, medir un poco pero hasta ahí, hasta ahí nomás. Todas las otras políticas planteadas allí [...] no pudimos, no había elementos para medirlas” (Jankowski, ex Director de Planeamiento de la Policía de Neuquén, exintegrante del Consejo Asesor Superior de la policía, exasesor del PGSC y asesor de Alicia Comelli).

Ahora, ¿qué proponía en términos concretos el PGSC?

Un pequeño esbozo del PGSC

Como mencionábamos anteriormente, el PGSC fue definido como una “herramienta de gestión formulada con la finalidad de consolidar una política provincial en materia de seguridad, a través de estrategias multisectoriales que permitan hacer frente al problema de la violencia y el delito” (Decreto 1714/08: 4) en tanto se entendía que esto afectaba la “calidad de vida” y el “progreso de la sociedad”.

En el marco de este plan, la seguridad – reducida a los delitos, las violencias y la sensación de inseguridad– era entendida como una herramienta fundamental para el desarrollo social. Asimismo, uno de los ejes que guiaba el PGSC era el “derecho de las personas”. En este punto quedaba 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 a su política de derechos humanos. En consonancia con esto, un “eje transversal” del plan era “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 y en el Consejo Provincial de Seguridad Ciudadana.

Es necesario destacar que la “seguridad ciudadana” es un término que marcó la política criminal de la primera gestión de Sapag. Esta noción aparecía conceptualizada en los cuadernos de trabajo utilizados en el marco de los foros barriales como algo opuesto a la “seguridad pública”, en tanto el sujeto a proteger no es el Estado sino el/la ciudadano/a: “la seguridad ciudadana es de la gente”. De este modo, los derechos de los/as ciudadanos/as y la participación activa de los/as mismos/as pasó a un primer plano debido a que se concebía a aquella como una responsabilidad que no era exclusivamente policial, en tanto el foco estaba puesto más en la prevención que en la represión de los delitos y las violencias.

Así, la seguridad aparecía como una “responsabilidad de todos/as”¹³, pero también como una responsabilidad ineludible del Estado, lo que da cuenta de la *esquizofrenia* de los Estados Modernos en esta materia (Garland, 2005):

En Seguridad Pública y Participación Ciudadana entendemos que la seguridad es la responsabilidad fundamental del Estado para la protección de los derechos y garantías constitucionales y de los derechos de los ciudadanos como la vida, la integridad física, el patrimonio, la libertad. Se fortalece la institución policial por el impulso a la capacitación, la profesionalización, la modernización de equipamiento y tecnología, la incorporación de vehículos. (Diario de Sesiones, 2011)

Dentro del “horizonte estratégico”, se mencionaba que el objetivo del PGSC era

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, por lo que se debe tener presente tanto a la víctima como la reinserción social del victimario. (Decreto 1714/08: 4)

Sumado a esto, se afirmaba que los medios a través de los cuales se alcanzaría ese objetivo eran “la inversión en el sistema policial y penal” y “acciones directas o indirectas en todos aquellos factores que se consideraron intervinientes en una visión integral de abordaje de la seguridad” (Decreto 1714/08: 4). En este sentido, cabe señalar que se pretendía actuar, a través de la convocatoria a las organizaciones sociales y de la participación ciudadana, sobre el miedo y la sensación de inseguridad, en tanto esto afecta el tejido social al generar aislamiento y rotura de los lazos sociales. Sin embargo, como una demostración de que con el avance de la prevención

¹³ 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).

extrapenal del delito no se pretendía reducir la esfera de influencia del sistema penal, se mencionaba 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” (Decreto 1714/08: 4). A este respecto, se afirmaba que se debía encontrar el equilibrio entre el respeto de las garantías constitucionales y las necesidades de protección social.

Dentro de los “ejes políticos esenciales” del PGSC se encontraba el “fortalecimiento de la gestión preventiva integrada”, la “participación ciudadana”, la “protección de los derechos humanos y el respeto de las garantías constitucionales” y el “fortalecimiento del sistema policial dentro del Estado democrático”, entre otros. En relación a la participación de los/as ciudadanos/as, se pretendía su involucramiento en la construcción de las políticas de seguridad a nivel local junto con organismos estatales y no estatales. En este sentido, se encuentra una de las premisas fundamentales de la prevención comunitaria: el *involucramiento de los/as residentes en la prevención del delito* como una forma de impulsar su empoderamiento, es decir, que asuman la responsabilidad del cuidado de sí mismos y que se vuelvan más independientes y activos (O`Malley, 2006).

Asimismo, el plan se proponía intervenir en las condiciones sociales y ambientales para disminuir la violencia y la ocurrencia de delitos, con un abordaje integral efectuado desde el Estado provincial, con la participación activa local-municipal, con el objetivo de influir en las condiciones urbanas de la seguridad y en el diseño de las estrategias en el campo de la prevención situacional. Además, el PGSC se basaba en el respeto de los derechos humanos de toda la comunidad y de las garantías constitucionales que resguardan esos derechos. Por último, se hacía mención al “fortalecimiento del sistema policial dentro del Estado Democrático” dada la necesidad de implementar nuevas estrategias, innovaciones y cambios estructurales en dicho sistema para implementar el abordaje de la “seguridad ciudadana”, en tanto se consideraba al “sistema policial” como un actor importante, pero no exclusivo, en la prevención del delito.

En cuanto al “abordaje estratégico”, se hacía referencia a que la concreción del plan se realizaría a través de diversos programas y proyectos “dirigidos algunos al

fortalecimiento de las capacidades y respuestas institucionales (estatales y no estatales), y otros al abordaje de problemas concretos vinculados con la seguridad” (Decreto 1714/08: 6), teniendo como principal objetivo la reducción de la violencia, los delitos y la sensación de inseguridad. En este sentido, se proponía establecer mecanismos que evitaran la aparición y el desarrollo de actos delictivos, a través de la promoción y el fortalecimiento del sistema formal de justicia criminal y de diversos sistemas informales de prevención, como los colegios, las instituciones religiosas y la ciudadanía en general.

En otras palabras, se planteaba como meta la prevención situacional, social y comunitaria (primaria, secundaria y terciaria) con el fin de que “los ciudadanos no sean beneficiarios pasivos de las políticas estatales, sino también participantes activos de ese proceso, en el que la prevención es una opción mucho más eficaz que la represión” (Decreto 1714/08: 7). De este modo, aparece uno de los presupuestos teóricos principales de la prevención comunitaria (el involucramiento de los residentes) ligado a la racionalidad política neoliberal. Asimismo, la opción de prevenir antes de reprimir aparece ligada a un cálculo costo-beneficio en el que el primero aparece como el más racional.

Además, se hacía referencia a los programas necesarios para llevar adelante los lineamientos del PGSC, teniendo en cuenta los distintos actores, sectores y “subsistemas” vinculados a la prevención del delito, la violencia y la sensación de inseguridad: “participación ciudadana”, “municipios”, y los distintos subsistemas: social, judicial, penitenciario, policial y comunicacional, entre otros. En cuanto a la *participación ciudadana*, en íntima relación con la prevención comunitaria, se proponía “promover la organización, participación y sustentabilidad del funcionamiento de los Foros Locales y Barriales de Seguridad Ciudadana” (Decreto 1714/08: 9); el desarrollo de política de seguridad en espacios públicos y de los factores relacionados con él; y el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones comunitarias para la gestión preventiva.

Respecto del “*subsistema social*” se planteaban cuatro tipos de intervenciones: la prevención social sobre los grupos de riesgo; la mediación y victimización; la prevención en niños y adolescentes; y la prevención y atención de la

violencia familiar. En lo referente a los grupos de riesgo, se reconocía que no existe una relación directa entre “desarrollo humano y social” y descenso de la criminalidad, no obstante, se afirmaba que el desarrollo social es un elemento interviniente que debe ser tenido en cuenta en una visión integral de la seguridad.

También se proponían programas ligados al “*subsistema policial*”, que no eran del todo novedosos, en tanto retomaban procesos iniciados en el segundo mandato de Sobisch (1999-2003), como el agrupamiento único y la policía de proximidad, y que quedaron sin efecto luego del descabezamiento de la cúpula policial en 2005¹⁴. En este sentido, cabe mencionar que quienes elaboraron el PGSC eran las mismas personas que impulsaron esas reformas en aquellos momentos y que fueron desplazados en 2005. Estos programas ocupaban gran parte del PGSC, con lo que queda demostrado que la institución policial cumplía un rol fundamental en las políticas de seguridad de este período.

En términos específicos, algunas de las intervenciones que se proponían eran: la modernización de la organización y la gestión policial; recursos humanos (para garantizar el personal necesario, el conocimiento y el profesionalismo de las fuerzas de seguridad); la capacitación policial (creación de un único Instituto Académico de Seguridad que contenga los distintos niveles de formación en gerenciamiento, especialidades y formación inicial y continua, entre otros); la consolidación del agrupamiento del personal policial (agrupamiento único); la implantación de la policía de proximidad para prevenir delitos y violencias, entre otros. En síntesis, estas son las ideas centrales del PGSC “en los papeles”. No obstante, solo algunas pudieron ponerse en práctica.

¹⁴ En diciembre de 2005 se produjo el descabezamiento de la cúpula policial con el despido del Jefe de policía (Walter Cofré) 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 estaría relacionada 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 asambleísmo” en términos de Sobisch; con las “demoras” en la puesta en marcha del PIS, entre otros (Diario Río Negro, 06/12/2005).

El PGSC en acción

En los hechos el PGSC estuvo centrado en lo que se denomina *prevención comunitaria del crimen*. Ésta consiste en una “forma de pensar la prevención del delito –que se imbrica con formas de actuar– y que se encuentra entre la táctica situacional-ambiental y la táctica social” (Sozzo, 2008: 105). A diferencia de las demás estrategias, aquella está orientada principalmente a la comunidad como objeto y sujeto de las intervenciones y no tanto a las víctimas o a los/as ofensores/as (Selmini, 2009; Sozzo, 2008). No obstante, se encuentra vinculada a las premisas teóricas de la estrategia de prevención social¹⁵, en tanto pretende interferir sobre las causas de la criminalidad, así como también de las de la prevención situación-ambiental¹⁶, debido a que la intervención se da a partir de la participación de aquellos/as que comparten un espacio u otros valores con el fin de reforzar el control social del territorio (Pavarini, 1994).

Entre las acciones llevadas a la práctica en el marco del PGSC se destaca la puesta en marcha del Consejo Provincial de Seguridad Ciudadana (CPSC) y de los Foros Locales y Barriales de Seguridad Ciudadana (FLBSC). El primero se creó en junio de 2008 mediante la Ley 2586 como órgano consultivo y de asesoramiento del Ministerio de Justicia, Trabajo y Seguridad en materia de políticas de carácter preventivo. Sin embargo, no se trataba de una técnica completamente novedosa debido a que ya se encontraba dentro de las propuestas de acción definidas en el PIS.

Las funciones del CPSC eran: realizar un relevamiento y diagnóstico sobre las causas y características del fenómeno delictivo, en el ámbito provincial para la elaboración de un cuadro de riesgo pre-delictivo que permitiera diseñar e

¹⁵ La estrategia de prevención social del delito está conformada por un conjunto de intervenciones que pretenden influir sobre los procesos sociales y culturales concebidos como factores causales de la delincuencia, es decir sobre las condiciones sociales, económicas y culturales que llevan a los individuos a delinquir y que pueden hacer desistir a esos mismos individuos de cometer algún delito.

¹⁶ Esta estrategia consiste en la intervención directa 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, etcétera), con el fin de reducir las oportunidades para la realización de los mismos, incrementando los costos y disminuyendo los beneficios de cometer un crimen (Crawford, 1998; Medina Ariza, 2011; Sozzo, 2000, 2008; Selmini, 2009).

implementar estrategias y acciones preventivas; proponer la implementación de programas y políticas integrales dirigidas a contribuir en 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) –que ya había sido comprado por el gobierno de Sobisch–, 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 pudieran llevar adelante tareas de prevención en las calles (Plan “80/20”), y la adhesión de la provincia al Plan Nacional de Desarme Voluntario. Asimismo se informó sobre la creación de los foros locales de seguridad (Diario La Mañana de Neuquén, 08/09/2008).

Sin embargo, todos los/as entrevistados/as coincidieron en que, en el marco del CPSC, se realizaron algunas reuniones pero no se definieron acciones concretas vinculadas a la prevención del delito¹⁷, hasta que llegó un punto –que algunos ubican en 2009– en que las mismas se suspendieron. En este sentido, uno de los entrevistados sostenía:

El Consejo Provincial, ya en el 2008 mediados del 2009, dejó de existir [...]. Ya te digo, se hicieron con el Ministro Pérez, se hicieron

¹⁷ “El Consejo tuvo su auge y después resultó muy difícil que se junten [...]. Se juntaron para tratar algunos temas y todo, pero después, llegar a definir algo en el Consejo provincial, no”. (Ambrosio, ex Director General de Políticas Públicas de seguridad).

dos o tres reuniones, y con Pellini se hicieron otras dos o tres, pónete, y nunca más [...]” (Regalía, ex Director de Participación Ciudadana de la provincia).

Varios/as entrevistados/as resaltaron el hecho de que, como el CPSC se encuentra creado por ley, puede ser convocado en cualquier momento: “esta Ley 2586 está en vigencia, está reglamentada y si mañana el gobernador dice, llama al Ministro de Seguridad y dice *quiero el Consejo de Seguridad mañana*, hay que formarlo” (Ambrosio, ex Director General de Políticas Públicas de Seguridad). Entre los factores que podrían haber influido en el “fracaso” del CPSC podría mencionarse la falta de compromiso político de los tres poderes del Estado provincial para llevar adelante esta iniciativa, las resistencias generadas en la institución policial a “compartir” la elaboración de políticas de control del crimen la falta de *expertise* en los encargados de la cartera de seguridad, la falta de organización, etcétera.

El artículo 8º de la Ley N° 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 de 2008, el Gobernador de la provincia reglamentó que el Ministerio de Justicia, Trabajo y Seguridad, a través de la Subsecretaría del área, 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 Ciudadana. Cabe destacar que los antecedentes de estos foros eran las *reuniones con vecinos* (2003-2007) y las *redes barriales de seguridad ciudadana* (1999-2003). La única diferencia entre los primeros y estas instancias de prevención comunitaria era que aquellos estaban reglamentados por medio de un decreto e incluidos dentro de una ley (Ley 2586). De acuerdo con la reglamentación, 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, [...] la violencia y [...] las 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. 1º)

En este marco, los foros eran definidos como espacios de consultas y análisis de situaciones o diagnósticos, y de elaboración y evaluación de programas, proyectos, actividades y acciones, para desarrollarse en el espacio territorial del foro. La participación estaba abierta a ciudadanos/as y miembros de diferentes instituciones, como funcionarios/as municipales y/o nacionales con asiento en el espacio territorial del foro, involucrados/as directa o indirectamente con cuestiones de seguridad ciudadana; bomberos voluntarios; Defensa Civil; miembros de organizaciones sociales; sectores profesionales, empresariales, comerciales; miembros o representantes de organizaciones rurales; miembros o representantes de comisiones vecinales institucionalizadas a nivel municipal; miembros de organizaciones no gubernamentales; instituciones religiosas; y vecinos/as. Asimismo, se reglamentaba la obligatoriedad de la intervención de los organismos públicos provinciales en los Foros de Seguridad Ciudadana y se invitaba a las municipalidades y comisiones de fomento a participar e intervenir activamente en los mismos.

Por decreto, los foros barriales tenían asiento físico en la comisión vecinal “porque entendíamos, o el gobierno entendía en ese momento, que las comisiones vecinales eran el ente representativo de cada barrio” (“Forista”). En este sentido, un representante de la Subsecretaría de seguridad, denominado “forista”, sostenía que generalmente era elegido coordinador el presidente de la comisión vecinal.

Entre las funciones y atribuciones del foro se encontraba la elaboración de un diagnóstico participativo de seguridad ciudadana local, tanto en su dimensión objetiva como subjetiva; la realización de un mapa situacional de la incidencia de los factores de riesgo y de protección que permita monitorear constantemente los cambios producidos en materia de seguridad ciudadana; la elaboración de programas, proyectos y acciones de prevención social, situacional y comunitaria, a partir de los

resultados del diagnóstico, para luego implementarlos, evaluar sus resultados y proponer las correspondientes modificaciones; la elaboración de normativas que propicien el desarrollo de políticas de prevención y control del delito y la violencia; el desarrollo de estrategias que posibiliten la incorporación de la temática de seguridad ciudadana en el diseño y la planificación urbana y la solicitud y coordinación con la Policía de la provincia de acciones policiales para prevenir el delito, la violencia y la sensación de inseguridad a nivel barrial, local y regional (Decreto 1631/08, art. 9º).

De este modo, los foros, como estrategia de prevención comunitaria, pretendían elaborar políticas de prevención situacional, social y comunitaria a partir de la realización de un “diagnóstico participativo de seguridad ciudadana” en el que se identificaran los problemas locales en esta materia, a través de la recolección y selección de información, el análisis de los problemas detectados y su delimitación, a partir de la frecuencia y gravedad de los problemas o delitos, la opinión del barrio y las posibles soluciones. En este sentido, los/as distintos/as actores/as involucrados/as en la implementación de esta estrategia destacaban que una de las fortalezas de la participación comunitaria, en general, y de los foros, en particular, era su carácter local. A este respecto, el Director de Participación Ciudadana de la Subsecretaría de Seguridad, Eduardo Regalía, afirmaba que “la idea es que a problemas locales se encuentren soluciones locales” (Neuquén Informa, 22/10/2008). En esta misma línea sostenía que

Resulta que cuando vos vas a ver al vecino, la solución está ahí y está ahí nomás, a la vuelta de la esquina porque el vecino es el que te dice: "mira, esto pasa (...) así, así y así (...) y es por culpa de fulano, mengano, zutano", o es la familia, o son los chicos, o son los grandes, o son los que vienen de otro lado, cosa que uno cuando está en la oficina, desde dentro de la oficina, lo desconoce. Entonces, a veces, los resultados son bastante más fáciles o las soluciones son más fáciles de lo que por ahí uno piensa. Pero eso lo conocés a través de los vecinos que viven en el barrio y que conocen la realidad de cada momento. (Regalía, ex Director de Participación Ciudadana)

Esto se relaciona con uno de los principios fundamentales de la estrategia comunitaria basada en el *involucramiento de los residentes* en la prevención del delito, en tanto las comunidades locales tienen particularidades irreducibles que hacen que solo ellas conozcan sus problemas y necesidades. De esta manera, se impulsa el empoderamiento de la comunidad que se convierte en un mecanismo de recolección de recursos que el Estado Social, que se retira en la era neoliberal, deja de aportar y en una herramienta simbólica para motivar la generación de individuos activos y responsables (Sozzo, 2000).

En términos concretos, llegaron a funcionar catorce foros barriales de seguridad ciudadana en la ciudad de Neuquén, que abarcaban un total de 28 barrios 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. De acuerdo con una fuente de la Subsecretaría de Seguridad, entre las razones que explicaban su “fracaso” se encontraban: el escaso presupuesto asignado a los foros; el exiguo involucramiento de otros ministerios/secretarías; la falta de respuestas a las demandas surgidas en los foros; la escasa difusión de los mismos; la falta de trabajo en conjunto con el resto de las áreas dependientes de la Dirección de Participación Ciudadana; el escaso personal para trabajar en el terreno (foristas); la falta de *expertise* y participación de los/as coordinadores/as de los foros; el escaso involucramiento de la Jefatura de Policía en el proyecto; las aspiraciones personales de poder y la disputa, como espacio político partidario, por la presidencia de las Comisiones Vecinales y las coordinaciones de los foros; el bajo nivel de participación ciudadana; los conflictos entre comisiones vecinales que, en algunos casos, compartían un mismo foro, entre otras.

Consideraciones finales

A modo de cierre, podemos afirmar de forma provisoria que, efectivamente, la política criminal asumida por Sapag se explica por la necesidad del MPN de recomponer el orden social y mantener su hegemonía mostrándose como “garante de la paz social”, en un contexto de gran convulsión social causada por el asesinato de

Fuentealba a manos de la policía provincial. En este sentido, el PGSC era un claro intento del entonces gobernador de distanciarse de su antecesor, justamente en aquella materia que era considerada por la sociedad neuquina como la causa de aquel desenlace trágico: la política de Sobisch y, específicamente, su plan de seguridad.

Así, durante el primer mandato de Sapag, la política *securitaria* se centró en la prevención comunitaria del delito y, por ello, en la participación ciudadana. Esto en consonancia con la política de “diálogo” pregonada por aquel mandatario, en clara oposición a la política de “confrontación” asociada a Sobisch. De esta manera, el PGSC fue un intento de recomponer el “orden perdido” restableciendo el dialogo entre los distintos actores de la sociedad neuquina que pedían a gritos justicia para Carlos Fuentealba.

En este sentido, en el contexto posterior al asesinato del docente, no es casual el acento puesto en la seguridad ciudadana y en la defensa de los derechos humanos y las garantías constitucionales. Desde nuestro punto de vista, el PGSC fue un intento de desvincular el control del crimen de la política reaccionaria y de “mano dura” con la que se asociaba el PIS y a Sobisch, y de demostrar que se pueden prevenir los delitos, la violencia y la sensación de inseguridad respetando los derechos humanos.

Para terminar, es importante mencionar que en los hechos, más allá del gobierno de turno, la policía – la misma policía que asesinó a un docente durante una protesta– nunca dejó de cumplir un rol protagónico en la definición de las políticas criminales en la provincia del Neuquén. A este respecto, mencionaba uno de los entrevistados que

La práctica en esta provincia y en todas casi, es que –como lo dice [Marcelo] Saín-, se delega en [la] policía la cuestión de [la] 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 fíjate vos que al

primero que nombra 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 más que el Ministro, entonces esa cartera, la cartera que se han creado ha sido papel pintado ¿se entiende?. (Novoa, ex Subsecretario de Seguridad)

Referencias bibliográficas

Ayos, Emilio y Dallorso, Nicolás. (2011). (In)seguridad y condiciones de vida en la problematización de la cuestión social: Políticas sociales y políticas de prevención social del delito. *Revista Política Criminal*, Vol. N° 6, 1-18.

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

Decreto 1714/08 (2008). Plan de Gobierno de Seguridad Ciudadana. Gobierno de la Provincia del Neuquén.

Diario de Sesiones (2005). Honorable Legislatura Provincial, Provincia del Neuquén, XXXIV Período Legislativo, 1ra. Sesión Especial, Reunión Nro. 2, 1 de mayo de 2005.

Diario de Sesiones (2007). Honorable Legislatura Provincial, Provincia del Neuquén, XXXVI Período Legislativo, 2a. Sesión Especial, Reunión Nro. 27, 10 de diciembre de 2007.

Diario de Sesiones (2008). Honorable Legislatura Provincial, Provincia del Neuquén, XXXVII Período Legislativo, 1ra. Sesión Especial, Reunión Nro. 2, 1 de marzo de 2008.

Diario de Sesiones (2010). Honorable Legislatura Provincial, Provincia del Neuquén, XXXIX Período Legislativo, 1ra. Sesión Especial, Reunión Nro. 2, 1 de marzo de 2010.

Diario de Sesiones (2011). Honorable Legislatura Provincial, Provincia del Neuquén, XL Período Legislativo, 1ra. Sesión Especial, Reunión Nro. 2, 1 de marzo de 2011.

Favaro, Orietta y Arias Bucciarelli, Mario. (2001). A Propósito del Populismo. Estrategias de Acumulación y Cultura Política en un Espacio Periférico. Neuquén, 1960-1990. *Estudios Sociales*, N° 21(1), 129-149.

<https://doi.org/10.14409/es.v21i1.2477>

Gaitán, Mariano. (2010). De “experto en seguridad” a jefe de la Policía Metropolitana. Una revisión crítica de los antecedentes de Eugenio Burzaco. En G. Anitua (Dir), *La policía metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* (pp. 337-367). Buenos Aires: Ad Hoc.

García, Norma Beatriz. (2014). El lugar del pasado en la construcción de una identidad Neuquén, 1966-1976. *Revista De Historia*, N° 11, 131-146. Recuperado de <http://revele.uncoma.edu.ar/index.php/historia/article/view/198>

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

Godoy, Ana María y Vaccarisi, María Elizabeth. (2005). El Estado-partido neuquino. Modos de legitimación y Políticas Sociales. En F. Orietta (comp.), *Sujetos sociales y políticas. Historia reciente de la Norpatagonia Argentina*. Buenos Aires: La Colmena. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/cehepyc-uncoma/20110418032945/cap5.pdf>

Lizárraga, Fernando. (2011). Vicisitudes del Estado Mínimo en la Norpatagonia Argentina (Neuquén, 1999-2007). *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). https://www.academia.edu/25922851/1_Vicisitudes_del_Estado_M%C3%ADnimo_en_la_Norpatagonia_Argentina_Neuqu%C3%A9n_1999_2007

_____. (2017). De subversivos, terroristas ambientales y un partido del orden. En L. Duimich, S. Garcia Gualda y J. Sartino (Edit), *Neuquén 60 20 10: un libro de teoría política* (pp.143-169). General Roca: PubliFaDeCS.

-
- Mediza Ariza, Juanjo. (2011). *Políticas y estrategias de prevención del delito y seguridad ciudadana*. Buenos Aires: Editorial Bdf.
- O'Malley, Pat. (2006). *Riesgo, neoliberalismo y justicia penal*. Buenos Aires: Ad Hoc.
- Pavarini, Massimo. (1994). *I Nuovi Confini della Penalità*. Bologna: Editoriale Martina.
- _____. (2006). *Un arte abyecto. Ensayo sobre el gobierno de la penalidad*. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Pegoraro, Juan. (2002). Las políticas de seguridad y la participación comunitaria en el marco de la violencia social. En R. Briceño-León (comp.), *Violencia, sociedad y justicia en América Latina* (pp. 29-55). Buenos Aires: Clacso.
- Selmini, Rosella. (2009). La prevención: estrategias, modelos y definiciones en el contexto europeo. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad Ciudadana*, N° 6, 41-57. <https://doi.org/10.17141/urvio.6.2009.1103>
- Sozzo, Máximo. (2000). Seguridad Urbana y tácticas de prevención del delito. *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal*, N° 10. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- _____. (2008). *Inseguridad, prevención y policía*. Quito: FLACSO Ecuador.
- _____. (2009). Gobierno local y prevención del delito en la Argentina. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad Ciudadana*, N° 6, 58-73. <https://doi.org/10.17141/urvio.6.2009.1104>