

# **“Intervención multiagencial para el abordaje del delito en el ámbito local”: un intento de prevención social y comunitaria del delito en la ciudad de Neuquén (2008).**

María Dolores Sancho.

Cita:

María Dolores Sancho (2019). *“Intervención multiagencial para el abordaje del delito en el ámbito local”: un intento de prevención social y comunitaria del delito en la ciudad de Neuquén (2008)*. XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-023/414>

## **“Intervención multiagencial para el abordaje del delito en el ámbito local”: un intento de prevención social y comunitaria del delito en la ciudad de Neuquén (2008)**

Autora: María Dolores SANCHO

Eje 4: Poder, conflicto, cambio social

Mesa 74: La (in)seguridad como problema. Nuevas prácticas, gobiernos, racionalidades y territorios

Institución de pertenencia: FADECS-UNCo

doloressancho2015@gmail.com

### **Resumen o Abstract**

El proyecto “Intervención multiagencial para el abordaje del delito en el ámbito local” (PNUD) se ubica dentro de las estrategias de prevención social y comunitaria (re)surgidas en la década de los noventa en Argentina. El mismo comenzó a implementarse en noviembre de 2008 en tres ciudades medianas del país (Neuquén, Resistencia y Rosario) a partir de un convenio suscripto entre la Secretaría de Seguridad del Ministerio del Interior de la Nación y el PNUD. La idea general del proyecto consistía en realizar un abordaje multisectorial del delito en el ámbito local, donde cooperarán los tres estamentos del Estado (nacional, provincial y municipal), priorizando las acciones de prevención.

El objetivo del presente trabajo es analizar la puesta en marcha de este proyecto en el caso concreto de la ciudad de Neuquén tanto en términos teóricos como prácticos. En términos teóricos nos centraremos en las racionalidades políticas presentes en el mismo, la concepción y explicación del delito, el delincuente y la prevención, el rol asignado a los agentes estatales y no estatales, mientras que en términos prácticos indagaremos en el diagnóstico del delito en la región y en las técnicas de intervención implementadas (fundamentos, descripción, resultados, efectos deseados y no deseados).

### **Palabras clave**

Prevención del delito más allá de la pena-Prevención Social-Prevención Comunitaria-Neuquén

### **Introducción**

Tanto en el mundo anglosajón como en Europa, entre los años setenta y ochenta, emergió un “nuevo” paradigma en torno a las políticas de seguridad, basado en la *prevención del delito más allá de la pena*. El demostrado fracaso de la política penal junto con la emergencia de la racionalidad política neoliberal y el incremento de la “inseguridad” objetiva y subjetiva llevaron a

que este nuevo paradigma se “globalizará” e irrumpiera en la Argentina durante la década del noventa. Esta nueva concepción sobre el control del crimen se incorporó como elemento central de los discursos y de las estrategias de intervención de las agencias gubernamentales y los organismos internacionales. De este modo, estos procesos afectaron profundamente los lineamientos del campo de la política criminal.

En el caso de la provincia del Neuquén, los primeros rasgos de esta nueva forma de abordar el “problema” de la inseguridad surgen a fines de la década de los noventa con la creación de la policía comunitaria, de las redes barriales de seguridad ciudadana y un programa de prevención social basado en la “resiliencia”. A partir de ese momento, los distintos gobernadores que se sucedieron -Jorge Sobisch, 1999-2003 y 2003-2007; Jorge Sapag, 2007-2011 y 2011-2015; Omar Gutierrez, 2015-2019- implementaron diversos planes de seguridad donde se plasmaron las líneas centrales de la *prevención del delito más allá de la pena* poniendo el acento en algunos momentos en la prevención comunitaria y en otros en la prevención situacional-ambiental, y en menor medida en la prevención social de delito.

El proyecto “Intervención multiagencial para el abordaje del delito en el ámbito local” (PNUD) comenzó a implementarse en noviembre de 2008 en tres ciudades medianas del país (Neuquén, Resistencia y Rosario) a partir de un convenio suscripto entre la Secretaría de Seguridad del Ministerio del Interior de la Nación y el PNUD. En el caso concreto de la ciudad de Neuquén, su implementación coincidió con la primera gestión de Sapag y la implementación del Plan de Gobierno de Seguridad Ciudadana (PGSC). Se trataba de un proyecto que compartía características propias de las estrategias de prevención social y de las estrategias de prevención comunitarias del delito en tanto implicaba la creación de un espacio macroscópico de debate público sobre el estado de la seguridad frente al delito en el que participarían los gobiernos nacional, provincial y municipal así como organizaciones no gubernamentales, con el fin de generar intervenciones relacionadas a intervenir sobre las causas sociales y culturales del delito.

El objetivo del presente trabajo es analizar la puesta en marcha de este proyecto en el caso concreto de la ciudad de Neuquén tanto en términos teóricos como prácticos. En términos teóricos nos centraremos en las racionalidades políticas presentes en el mismo, la concepción y explicación del delito, el delincuente y la prevención, el rol asignado a los agentes estatales y no estatales, mientras que en términos prácticos indagaremos en el diagnóstico del delito en la región y en las técnicas de intervención implementadas (fundamentos, descripción, resultados, efectos deseados y no deseados).

### **Algunas herramientas conceptuales**

A partir de la década del setenta, en el contexto del surgimiento del neoliberalismo (O'Malley, 2006; Garland, 2005), y como resultado de la crisis del sistema de justicia penal (Crawford, 1998; Garland, 2005; Selmini, 2008), entre otros factores, 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 tanto 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, 2008).

El campo de la *prevención del delito más allá de la pena* se ha ido construyendo “internacionalmente”, alimentado por un flujo creciente de “*viajes culturales*” (Sozzo, 2008) entre diversos contextos, e impulsado por actores nacionales gubernamentales, no gubernamentales, “híbridos”, y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de carácter internacional dedicadas a promover la importación cultural de estas nuevas iniciativas y acciones. Por este motivo, estas ideas “ingresaron” a América Latina y Argentina en la década de los noventa y se “radicaron” (Melossi, 1997) asumiendo formas diferentes a las originales (Sozzo, 2008). En la Provincia del Neuquén, estas ideas comenzaron a mostrarse de forma incipiente y con diferentes vaivenes a partir del año 2000.

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). 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 –en algunos casos se trata de ideas con mayor desarrollo como lo atestigua el ejemplo del patrullaje policial- (Sozzo, 2000; Crawford, 1998).

Si bien la noción de prevención del delito es extremadamente nebulosa, fluida, equivoca y elástica (Crawford, 1998; Medina Ariza, 2011; Pavarini, 2006; Selmini, 2008), 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; 1990:205).

No obstante, esta definición puede ser ampliada por aquella que brinda Rossella Selmini (2008), en tanto incorpora los comportamientos no penados por la ley y destaca la participación de nuevos actores sociales en la tarea preventiva. Así, la “nueva” prevención es entendida como “el conjunto de las estrategias dirigidas a disminuir la frecuencia de ciertos comportamientos, sean estos considerados o no punibles por la ley penal, a través del uso de instrumentos diversos de aquellos penales” (Selmini, 2008: 45), de forma directa y pro-activa, a través del involucramiento de nuevos actores, y teniendo a los autores, víctimas y comunidad como destinataria.

Más allá de las distintas clasificaciones existentes sobre los tipos de prevención del delito más allá de la pena (Crawford, 1998), hay una forma preponderante de tipificar a las distintas intervenciones que se desarrollan en ese campo, basada en la naturaleza de los procesos sobre los que pretenden intervenir las medidas de prevención: aquella que consiste en diferenciar entre estrategias situacionales y ambientales y estrategias sociales y comunitarias (Crawford, 1998). A su vez, podemos señalar un proceso posterior de autonomización de otras dos formas, la prevención comunitaria y la “prevención del desarrollo” (developmental crime prevention) (Ayo, 2014; Sozzo, 2000; O’ Malley, 2004; Selmini, 2009).

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). A esto Baratta (1998), agrega la definición de nuevas acciones hacia las que se destina la prevención que, si bien no se asocian directamente con el delito, son consideradas un preaviso de una futura conducta delictiva, como es el caso de las incivildades. 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).

### **La prevención social del delito**

En términos generales esta estrategia de prevención tiene residuos de las criminologías positivistas más “sociológicas”, centradas en la “reforma social” como un instrumento de prevención ex – ante del delito. En este sentido, como la criminalidad era concebida como efecto de las desigualdades

sociales, se consideraba necesario reducir o eliminar esas contradicciones sociales para reducir o eliminar a criminalidad (Sozzo, 2008).

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. En la medida en que existen distintas perspectivas sobre cuáles son las causas de la delincuencia, se estructura una pluralidad de técnicas de intervención, que en muchos casos son antagónicas en cuanto a los modos de actuar que suponen. En este sentido, es posible destacar que las técnicas de intervención adoptadas en cada contexto, dependen de los presupuestos teóricos asumidos, los cuales son de carácter diverso (Sozzo, 2008).

A este respecto, esta estrategia de nutre de dos “fuentes” de presupuestos teóricos que dan lugar a formas de intervención diferentes (Crawford, 1998; Sozzo, 2008). Por un lado, se encuentran aquellas que visualizan las causas de la “criminalidad de la calle” en el “déficit cultural”: consideran que los individuos no han incorporado en su proceso de socialización reglas sociales fundamentales que le permiten distinguir “lo que está bien” y “lo que está mal”, o no han generado la capacidad de “auto-control” en torno a estas reglas sociales. De este modo, para prevenir el delito resulta necesario influir en los espacios claves de formación del control social y el autocontrol, como la familia, la escuela, el grupo de pares, el individuo, etcétera. Así, se produce cierta reducción de “lo social” a “lo individual”, incluso a “lo psicológico”, como lo indica la extensión de la “prevención del delito a través del desarrollo personal” (Sozzo, 2008). Este tipo de prevención se basa en un enfoque que “hace referencia al desarrollo de las motivaciones individuales hacia el delito en el curso de la vida y que se basa en la prevención de estas motivaciones o condiciones criminógenas, con referencia a los individuos, a las familias, a las escuelas y a la comunidad” (Selmini, 2009: 50), que son tratados como factores de riesgo o sea como variables correlacionadas con el delito.

Por otro lado, se hallan aquellas ideas que encuentran las causas del “delito callejero” en el “déficit material”, combinado con ciertos procesos culturales (Crawford, 1998; Sozzo, 2008). En términos generales, desde esta perspectiva se asume que la única manera de prevenir los “delitos callejeros” es interviniendo en los procesos que generan exclusión social, produciendo alternativas y oportunidades de inserción social en distintos planos, pero sin abandonar la dimensión “material”.

### **La prevención comunitaria del delito**

La estrategia de prevención comunitaria emergió en el contexto anglosajón a partir de la década de los setenta. Ésta consiste en una “forma de pensar la prevención del delito – que se imbrica con

formas de actuar - que se encuentra entre la táctica situacional-ambiental y la táctica social” (Sozzo, 2000, 2008), que, a diferencia de las demás estrategias, está orientada principalmente a la comunidad como objeto y sujeto de intervenciones, en lugar de estar orientadas a las víctimas o a los ofensores (Selmini, 2009; Sozzo, 2008). En este sentido, se encuentra vinculada a las premisas teóricas de la estrategia social, debido a que pretende intervenir sobre las causas de la criminalidad, y de la prevención situación-ambiental, en tanto la intervención se da a partir de la participación de aquellos que comparten un espacio u otros valores con el fin de reforzar el control social del territorio (Pavarini, 2002).

Dentro de estas estrategias, se encuentran aquellas que promueven la idea de “comunidad defensiva” frente a los potenciales ofensores, como intento de desarrollar la participación comunitaria y nuevas formas de solidaridad social (Ajos y Dallorso, 2011). En este marco, la comunidad no es concebida como una entidad colectiva, sino como un agregado de individuos que debe involucrarse en la actividad preventiva. De este modo, estas estrategias 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, etcétera. Se considera que dicho control debe centrarse, no sólo en los delitos, sino también en las incivildades, que al no ser castigadas, traen aparejadas delitos cada vez más graves y el incremento de la sensación de inseguridad.

Entre los presupuestos teóricos, se encuentra en la *movilización de individuos y recursos* para que los individuos recuperen su autonomía, iniciativa y capacidad de empresa y, de esta forma, acaben con la “cultura de la dependencia” del welfarismo, recolectando recursos no estatales (humanos y materiales) para prevenir el “delito callejero”; la premisa de la *reorganización comunitaria* en tanto el delito aparece como el resultado del fracaso de la vida comunitaria, de los procesos de socialización y control social informal que ella implica y, por lo tanto, plantean la necesidad de renovar las instituciones comunitarias y regenerar el “sentido de comunidad”; la *defensa comunitaria* o “tesis de las “Ventanas Rotas”” (Kelling y Wilson, 2001); el *involucramiento de los residentes* en la prevención del delito impulsa el “empowerment” de los habitantes de una zona urbana en dicha actividad, en una especie de “nuevo pacto social” donde las agencias tradiciones de control del delito relegan parte de sus facultades en los ciudadanos, que aparecen como los únicos capaces de conocer los problemas y necesidades de su comunidad; y las *instituciones intermedias* de la sociedad civil, no solo como agentes de socialización, sino también como autoridad para actuar frente al delito (Crawford, 1998; Sozzo, 2008).

### **Consideraciones teóricas y prácticas sobre el *Proyecto de Intervención Multiagencial para el abordaje del delito en el ámbito local* (PNUD)**

El proyecto ARG/08/012, “Intervención multiagencial para el abordaje del delito en el ámbito local”, comenzó a implementarse en noviembre de 2008 en tres ciudades medianas del país (Neuquén, Resistencia y Rosario) a partir de un convenio suscripto entre la Secretaría de Seguridad del Ministerio del Interior de la Nación y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La idea general del proyecto consistía en realizar un abordaje multisectorial del delito en el ámbito local, donde cooperarán los tres niveles del Estado (nacional, provincial y municipal), priorizando las acciones de *prevención*.

En el marco de este proyecto la prevención entendida como “el abordaje de las condiciones sociales (culturales, económicas y políticas) que generan condiciones por las que algunos sujetos son producidos como potenciales infractores o se encuentran situados en contextos en los que las alternativas no delictivas no están presentes o son menos atractivas (esto es el “antes” del delito)” (PNUD, 2008: 204) donde se reconocía, además, “que las condiciones generales vinculadas al fenómeno se articulan de manera singular en contextos locales específicos, en relación a los grupos sociales que las vivencian, de manera diferencial por tipos de delitos y reconocen el impacto positivo o contraproducente resultante de las definiciones y reacciones sociales, especialmente las provenientes del sistema penal (el “después” del delito)” (PNUD, 2008: 204).

En este sentido, el objetivo general del proyecto era promover la implementación de políticas integrales de seguridad con énfasis en la prevención que, sin desvalorizar los aportes que pueden realizar las instituciones policiales, incluyan y comprometan a otras dependencias del Estado y actores no gubernamentales en el abordaje y resolución del problema. De este manera, se buscaba *responsabilizar* a otros actores estatales y de la sociedad civil en la gestión de la seguridad. A este respecto, el intendente de la ciudad, Martín Farizano, sostenía que *"el conjunto de problemas que tiene la ciudad, en este caso, independientemente de la jurisdicción, debe ser abordado por todos. Porque es un tema provincial y municipal (...) Si hay un elemento central para abordar el problema del delito y la violencia, es la prevención y la participación [en tanto] la seguridad no es un problema de la Municipalidad, sino de todos"* (Boletín de Prensa de la Municipalidad de Neuquén, 07/11/2008).

Para este fin, el PNUD pretendía liderar “el proceso de diseño e implementación de una estrategia multiagencial de abordaje de problemas prioritarios de seguridad (...) que contribuya a la articulación y potenciación –tanto en el nivel local como en el plano interjurisdiccional– de los esfuerzos más o menos sistemáticos realizados por diversas agencias gubernamentales en el tratamiento de delitos o incivildades que afectan la calidad de vida de sus habitantes” (PNUD,



2008: 203). En términos concretos, el PNUD se proponía intervenir en las distintas etapas del proceso, aportar parte del financiamiento y formular sugerencias y recomendaciones al proyecto, así como también contribuir a la identificación y convocatoria de especialistas para que colaboren con el proyecto en la provisión de asistencia técnica especializada de corto plazo a las jurisdicciones involucradas.

Las ciudades seleccionadas para este proyecto fueron Neuquén, Resistencia y Rosario. El criterio a partir del cual se seleccionaron estas ciudades, en general, y la capital neuquina, en particular, fue la existencia de condiciones político-institucionales locales que hacían viable el desarrollo de este proyecto y, también, que se trataba de localidades de tamaño intermedio, o sea de entre 100 mil y 500 mil habitantes. En este sentido, entre las condiciones político-institucionales se destacaba la existencia del PGSC<sup>1</sup>, en tanto este contemplaba una perspectiva integral de la problemática e incluía la actuación de diversas áreas gubernamentales, así como la participación de actores no gubernamentales, asociaciones, foros, etc.

Este proyecto se componía de cinco etapas. La primera de ellas estaba relacionada con la identificación de un problema prioritario de seguridad entre nación, provincia y municipio y, luego, la realización de un diagnóstico en profundidad del mismo sobre la base del cual se diseñarían las intervenciones. En esta etapa, se pretendía identificar las características del problema, las acciones encaradas para su tratamiento, los organismos que intervinieron sobre la trayectoria del fenómeno y otros aspectos que permitieran obtener un estado de situación del fenómeno. Cabe destacar que, para llevar adelante esta fase, intervino el consejo local de seguridad, el consejo provincial de seguridad, centros de estudio, universidades, funcionarios judiciales (defensores y fiscales), funcionarios policiales, etcétera.

En términos concretos, el problema prioritario identificado en la ciudad de Neuquén fue el fenómeno de la violencia interpersonal entre jóvenes entre 16 y 23 años, que habían abandonado la escuela y que carecían de contención social, intensa o potencialmente lesiva, como son los homicidios dolosos y las lesiones dolosas producidas con armas blancas y de fuego, que se producía particularmente en algunos barrios ubicados en el sector oeste de la ciudad, principalmente, en San Lorenzo Norte e HiBePa (Diario Río Negro, 28/04/2009). A partir de este diagnóstico se decidió concentrar la intervención en dichos barrios y en esos “grupos de riesgo”, reforzando la selectividad propia del sistema penal.

---

<sup>1</sup> En 2008, a través del decreto 1714/08 se aprobó el Plan de Gobierno de Seguridad Ciudadana (PGSC). En realidad se trataba de una “herramienta de gestión” (Decreto 1714/08 2008: 4) cuyo fin era consolidar una política provincial de seguridad a través de estrategias multisectoriales que permitieran hacer frente al problema de la seguridad ligado a la violencia y el delito, en tanto estos y toda acción que produzca sensación de inseguridad comprometen el desarrollo de toda la provincia afectando la “calidad de vida” y el “progreso de la sociedad”.

De acuerdo con el informe presentado en abril de 2009, "el criterio para la definición de las áreas (barrios) San Lorenzo y Gran Neuquén, está centrado en que son zonas donde se corrobora una ocurrencia de hechos significativamente más alta que en otras áreas de la ciudad y en las que con mayor frecuencia se da el fenómeno de que las residencias de la víctima y del victimario coinciden" (Diario Río Negro, 28/04/2009). En este sentido, "la selección es producto de la conjunción de la geo-referenciación de delitos denunciados en la ciudad del Neuquén, más la presencia de los Estados provincial y municipal a través de distintos organismos, tales como centros de salud, escuelas y centros de emergencia comunitaria" (Neuquén Informa, 21/08/2009).

Desde el gobierno provincial se encuadró este diagnóstico bajo la estrategia de "tomar distancia respecto de las nociones de detección, aprehensión y castigo en favor de la prevención de los delitos entendida en sentido amplio y la reducción de las condiciones que los hacen posibles" (Neuquén Informa, 21/08/2009). Sumado a esto, el subsecretario de seguridad afirmaba que el problema de la seguridad no tiene soluciones mágicas y que merece un trabajo constante, sostenido y extendido en el tiempo: "son políticas a largo plazo y no vamos a tener resultados inmediatos (Diario Río Negro, 28/04/2009).

A este respecto, cabe destacar que dicho diagnóstico se conoció casi al mismo tiempo que se comenzó a implementar el "plan 80/20" que pretendía poner al 80% de los efectivos de 13 comisarías de la capital en las calles (alrededor de 1000 policías) y al 20% restante a resolver las cuestiones administrativas, judiciales e investigativas. En otras palabras, se trataba de una técnica de intervención que consistía en aumentar la presencia policial en las calles de la ciudad de Neuquén, sobretodo en el centro y el oeste, a partir de una reestructuración funcional de la policía, que consistía en desdoblar las dependencias policiales en comisarías de seguridad e comisarías de investigaciones judiciales, y de la participación de las divisiones Metropolitana, Canes, Montana, seguridad bancaria y personal, que antes tenían intervenciones en ocasiones puntuales, en las tareas de prevención.

La segunda etapa del proyecto consistía en el diseño de un programa piloto de intervención multiagencial, en tanto se reconocía que se trataba de un fenómeno multicausal, "tendiente a movilizar y articular de manera efectiva las acciones de un conjunto amplio de instituciones estatales (incluyendo a las del sistema penal) y de actores de la sociedad civil, para el abordaje del problema prioritario de seguridad identificado" (PNUD, 2008: 208). De acuerdo con el proyecto, las intervenciones diseñadas para atender el problema prioritario debían abordar las causas que promovían conductas que entraban en conflicto con leyes penales, los factores que hacían a las potenciales víctimas vulnerables, las condiciones sociales que afectaban los niveles públicos de

control y tolerancia y las fuerzas sociales que configuraban las acciones y definiciones de las agencias formales de control, como la policía.

En este sentido, desde el plano local, los gobiernos nacional, provincial y municipal propusieron estrategias de inclusión social destinadas a los sujetos sociales vinculados a prácticas violentas y delictivas, o sea a los jóvenes entre 16 y 23 años, que residían en el oeste de la ciudad, que habían abandonado la escuela y que carecían de contención social, y estrategias referidas a la dimensión institucional (Informe de gestión, 2010). En otras palabras, se propusieron técnicas de intervención secundarias, es decir dirigidas a los potenciales ofensores definidos como “grupos de riesgo”, con el riesgo de estigmatización y de inclusión de “falsos positivos” que conllevan las mismas (Crawford, 1998; Sozzo, 2008).

En consonancia con la racionalidad política neoliberal, aquí se observa como “lo social” se reduce a “lo individual”, en general, en tanto se identifican entre los factores que llevan a los jóvenes a cometer un delito (factores de riesgo), al género, a la personalidad, a los comportamientos individuales, a las influencias familiares, a las condiciones de vida, a las influencias escolares, a las presiones del grupo de pares y las oportunidades ocupacionales; y se identifican los factores que pueden evitar que esos jóvenes inicien una carrera criminal (factores protectivos), como el fortalecimiento de las familias, el fortalecimiento y mejoramiento de la vigilancia paterna, fortalecimiento de la disciplina escolar, reducción de la deserción escolar, la asociación entre familias y escuelas, etc. (Crawford, 1998; Sozzo, 2008).

En este sentido, entre las causas o condiciones sociales que favorecían las conductas delictivas, se mencionaban la desintegración familiar, el consumo de alcohol y drogas, la deserción escolar, el escaso vínculo con el mercado laboral, la desigualdad social, la exclusión social, la falta de contención social, etc. En este sentido, el Secretario de Seguridad, Guillermo Pellini añadía que

*“tenemos que trabajar sobre los motivos por el cual se cometen algunos delitos, ya sean las adicciones, desintegración familiar, deserción escolar, desempleo y la falta de contención que hace que hayan condiciones que predispongan a los jóvenes al delito (...) Pobreza y desempleo no son sinónimos de delitos pero sí es sinónimo de delito la exclusión social y las desigualdades sociales. Esto es lo que a nuestro entender condiciona el delito en varios lugares”* (Diario Río Negro, 10/12/2010).

En consonancia con este planteo, el jefe de policía que participaba de esas reuniones, sostenía que

*“Por ahí vimos que había mucha disociación de la familia, es decir, las familias estaban desmanteladas, generalmente porque las madres solteras tenían hijos (...) Esto también trajo aparejado en el estudio este, que había mucha deserción escolar, pero*

*porque se producía la deserción escolar... en principio porque el repitente, el que repetía primer o segundo año, la escuela no lo recibía, ya en la misma escuela, entonces se tenía que trasladar hacia otra escuela en el caso de que tuviese dinero, pero en el caso de los que no tenían dinero, empezaba un tema de que, no podían concurrir porque no tenían el dinero como para pagarse el colectivo y menos ir a otra escuela privada. Entonces empezaba la sociedad de, estaban ociosos y estaban, en principio se juntaban a jugar al fútbol pero después ya se juntaban... después del fútbol venía la cerveza, después de la cerveza veían que una casa estaba vacía, tiraban una piedrita, como no salía nadie, rompían un vidrio, como no salía nadie ya entraban, es decir, entonces lo que sacaban era para cerveza o en algunos casos para otro tipo de sustancias pero bueno, empezaban así el camino a delinquir. Obviamente todas las barreras sociales desde lo que es la familia, todas las asociaciones de alguna manera en los clubes de fútbol, iglesias, todas entidades intermedias no captaban a esa gente, inclusive la escuela de alguna manera con lo que yo te dije, los expulsaba hacia afuera. Y obviamente, gente sin un estudio y sin una capacitación en un trabajo, obviamente no obtenían. Tampoco, nosotros mirábamos algunos dibujos que hacían algunas personas del barrio, de allá, de dieciséis, diecisiete años, donde conocían siete u ocho cuadras de su barrio, es decir, no conocían más allá de ese lugar, entonces veíamos como que la misma sociedad cerraba las puertas en algunos lugares y en algunos casos, a esta gente que nosotros después los recibíamos como ya, en el área nuestra, ya eran delincuentes, entonces mucho tienen que ver las otras entidades intermedias que por ahí no llegaban al tema del delito. Esto en el caso de varones, en el caso de mujeres, ya te digo, la salida era embarazarse como para empezar a petitionar algo, subsidios y demás” (Juan Carlos Lepén, ex jefe de la policía de la provincia).*

La tercera fase de esta estrategia se realizaría una vez diseñados y consensuados los programas pilotos de intervención y conformados los equipos encargados del monitoreo. Ésta consistía en la implementación de dichos programas conforme a las acciones previstas en los mismos y al relevamiento de información necesaria para una posterior evaluación de sus resultados e impacto. La implementación de estos programas debía estar a cargo de los gobiernos provinciales y municipales, en tanto el equipo del proyecto solo realizaría un acompañamiento técnico. Desde el plano local, el programa piloto de intervención multiagencial encontró sus fundamentos metodológicos en el énfasis en la prevención del delito, la resignificación de las definiciones existentes respecto del fenómeno del delito y su abordaje, la re-asignación de funciones y responsabilidades entre las agencias estatales y no estatales y la articulación y potenciación de las

políticas implementadas por diferentes agencias gubernamentales locales e interjurisdiccionales (Informe de gestión, 2010).

La cuarta fase de la estrategia del proyecto consistía en el diseño participativo de un proyecto de evaluación del impacto y de los resultados de las intervenciones multiagenciales. En este sentido, según el informe de gestión 2010, en el caso de Neuquén, se realizaron talleres con el objetivo de indagar en las percepciones, conocimientos, valoraciones, anclajes y desplazamientos emergentes en la implementación del proyecto. La última etapa estaba relacionada a la elaboración de una síntesis de la experiencia, la identificación del conjunto de lecciones aprendidas del proceso y la difusión de la experiencia para promover su replicación en otras jurisdicciones del país, a partir de la sistematización, procesamiento, análisis e interpretación de la información relevada a lo largo del proyecto.

En términos concretos, son muchas las voces que sostienen que este proyecto de PNUD fracasó en su fase de implementación en Neuquén<sup>2</sup>. En este sentido, si bien la tercera etapa del mismo comenzó en junio de 2009, más que un “programa piloto de intervención multiagencial”, solo se evidenció la realización de algunos talleres de artes, de guitarra y percusión y de multideportes (Informe de gestión, 2010). Según una fuente consultada por el diario Río Negro, "con este programa no se llegó a nada, como mucho se pudo armar un tallercito de cerámica y pintura al que terminaron yendo chicos que gustan de esas artes pero nunca se llegó a los jóvenes problemas" (Diario Río Negro, 03/10/2011).

Uno de los factores que habría influido en la escasa trascendencia del PNUD habría sido la falta de compromiso político del gobierno provincial, específicamente del encargado de la cartera de seguridad, así como cuestiones relacionadas con la *politización* y *electoralización* de la seguridad, que condicionaron la disponibilidad de recursos para llevar a cabo los programas de prevención social. En este sentido, el director de participación ciudadana de ese entonces y un funcionario de la subsecretaría de seguridad que trabajaron en la fase de implementación del PNUD, afirmaban que

*“Se hizo un estudio en un convenio a través del PNUD, donde se trabajó muy, muy bien y se hicieron, una evaluación de donde estaban los residentes de la delincuencia, donde eran las zonas más afectadas. En fin, era como para empezar a trabajar y bueno, ahí*

---

<sup>2</sup> “Que yo, hasta ahí tuve yo, después yo me fui de la subsecretaría vino una pequeña etapa de implementación de un par de acciones y ahí murió (...) hubo un intento de un par de acciones, este, pero no muy efectivas pero tampoco ya con un apoyo muy fuerte de Penu viste, ya ahí tenía que entrar muy fuerte el apoyo provincial digamos recurso etcétera Etcétera Y otra vez toda esta frustración. Como la etapa previa simplemente análisis como había apoyo del PNUD entonces lo pudimos hacer, laburamos muy bien con el municipio” (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).

“Entonces el objetivo era llegar y llegamos, se llegó. Y algunos objetivos o metas que había entre medio, se lograron, después por decirlo de alguna forma, falló un poco en la parte donde ya se debían implementar soluciones. Entre nosotros, para implementar soluciones hace falta recurso y ahí es donde vienen los problemas. Esto que lo ponga provincia, no, esto que lo ponga municipio, no, esto que lo ponga Nación, no que esto sí, que yo te doy, que las regalías, coparticipación, bla, bla, bla...” (Adrián Ambrosio, ex Director General de Políticas Públicas de seguridad).

*fue donde el Ingeniero Pellini mucha bolilla no le dio a eso y fue cayendo todo (...) viste que a los dos años se empiezan las campañas políticas y empezaron a poner, a manejar los cambios para otro lado...” (Ex director de participación ciudadana).*

*“Me toca a mí coordinar esa etapa, ese fue el momento que era secretario de estado Pellini. Se le planteó la necesidad de trabajar con, hacia el estado de la provincia, con toda la secretaria para un poco, priori, darle la transversalidad del tema de seguridad y qué abordaje íbamos a hacer en las escuelas. Y necesitábamos las herramientas que ellos tenían disponibles, que proyectos. Nunca voy a olvidar que en esa reunión había unas cuarenta personas y Pellini tuvo la nobleza de presentarme muy bien y se fue. Entonces alguien le dijo “¿y por qué te vas?” “y porque tengo muchas cosas que hacer”. “Y yo también tengo muchas cosas que hacer y las deje para venir a escucharte de que se trataba” (...) Conclusión, lo único que conseguimos fue, tres pelotas de futbol, cinco personas que iban a hacer de payaso y un profesor de educación física que nunca le pagamos y que hasta el día de hoy siento vergüenza. Y que donde me ve me dice pelado como me engañaron. Este... renuncie al proyecto” (Ex director de instituto de la policía y asesor del PGSC)*

Como contrapartida, el secretario de estado de seguridad, Guillermo Pellini, mostraba un completo escepticismo con respecto a este tipo de proyectos, lo que explicaría su falta de apoyo al mismo:

*“el PNUD, con dos personas que te vienen de Buenos Aires, dos veces por mes a decirte que tenes que hacer y que no, no aportan absolutamente nada más que eso, no funciona. Después se van y vuelven al mes que viene a ver qué hiciste de nuevo. Pero hace falta un montón de cosas más para que un plan, un programa como ese de resultado ¿te das cuenta? (...) lo que se hacía era totalmente insuficiente, insuficiente. Para mí fracaso (...) Yo creo que han logrado mucho más... han hecho, han logrado mucho más los cultos que el propio Gobierno. El Gobierno Nacional, cero, nada y el Gobierno Provincial muy poco, yo creo que han hecho mejor trabajo algunos cultos en contener a la juventud que el propio Gobierno, el propio Estado Provincial” (Guillermo Pellini, ex secretario de seguridad de la provincia).*

Asimismo, es necesario señalar que en las entrevistas surgió el tema de las dificultades que existen a la hora de poner en marcha estrategias de prevención social desde la cartera de seguridad,

sobretudo, por el riesgo de “criminalizar la política social”. Así, uno de los entrevistados sostenía que:

*“la idea era que hubiera además de la política situacional hubiera prevención social. El tema es que vos empezas a perder especificidad también ahí. Cuando vos decís esta política... ¿Y es política de seguridad o es política educativa? o ¿es política social o es política de salud? Y no, son de educación. Yo a los pibes le tengo que dar educación porque se lo merecen como persona, porque corresponde, pero no porque sea delincuente”* (Miguel Novoa, ex subsecretario de seguridad).

Para finalizar, cabe resaltar que la implementación de este proyecto presentó varios inconvenientes relacionados a las estrategias de prevención social. Por un lado, el *problema de la escala* en tanto estaba destinado a un grupo muy limitado al interior de los territorios urbanos de la exclusión social y, por lo tanto, difícilmente sus resultados hubieran impactado en los volúmenes de “delitos callejeros”; el *problema del financiamiento*, ya que se trata de intervenciones que cuentan con un bajo nivel de presupuesto haciendo que se convierten en algo “decorativo” en las políticas públicas; inconvenientes nacidos de su ubicación dentro de estructuras organizativas del Estado, en tanto estaba subordinada a instancias que tradicionalmente se encargan del problema de la seguridad frente al delito (secretarías, subsecretarías, ministerios, etcétera), pero que no están suficientemente preparados para llevarla adelante; *ausencia de colaboración y cooperación* entre las distintas áreas del Estado; entre otras.

### **Consideraciones finales**

A lo largo de estas páginas hemos realizado un análisis del proyecto “Intervención multiagencial para el abordaje del delito en el ámbito local” (2008) en el caso concreto de la ciudad de Neuquén tanto en términos teóricos como prácticos como una (tentativa de) estrategia de prevención social y cultural.

En términos generales, podemos afirmar que la racionalidad política manifiesta en este proyecto es *neoliberal* en tanto el eje central del mismo estaba puesto en las técnicas de intervención social secundarias, es decir aquellas dirigidas “focalizadamente” a los potenciales ofensores considerados como “grupos de riesgo”: personas que reúnen características comunes como ser jóvenes entre 16 y 23 años, con escasos vínculos con la educación formal, carentes de contención social y que habitan algunos barrios ubicados en el sector oeste de la ciudad, principalmente, San Lorenzo Norte e HiBePa.

Además, mencionamos que el principal problema de (in)seguridad que se identificaba en la ciudad de Neuquén en el marco del proyecto es la violencia interpersonal ocasionada por la utilización de

armas blancas. Entre las causas de este problema se mencionaban la desintegración familiar, el consumo de alcohol y drogas, la deserción escolar, el escaso vínculo con el mercado laboral, la desigualdad social, la exclusión social, la falta de contención social, etc. De este modo, en consonancia con la racionalidad neoliberal, se reduce “lo social” a “lo individual”. Se considera que el género, la personalidad, los comportamientos individuales, las influencias familiares, las condiciones de vida, las influencias escolares, las presiones del grupo de pares y las oportunidades ocupacionales hacen que el individuo no incorpore en su proceso de socialización las reglas sociales fundamentales que le permiten distinguir “lo que está bien” y “lo que está mal”, o que no generen la capacidad de “auto-control” en torno a estas reglas sociales. De este modo, para prevenir el delito resultaba necesario influir en los espacios claves de formación del control social y el autocontrol, como la familia, la escuela, el grupo de pares, el individuo, etc. a partir de diversos talleres deportivos, artísticos, culturales, etc.

Asimismo, veíamos que el objetivo general del proyecto era promover la implementación de políticas integrales de seguridad con énfasis en la prevención que, sin desvalorizar los aportes que pueden realizar las instituciones policiales, incluyan y comprometan a otras dependencias del Estado y actores no gubernamentales en el abordaje y resolución del problema. En este sentido, también se manifestaban rasgos propios de la racionalidad neoliberal: se buscaba *responsabilizar* a otros actores estatales y de la sociedad civil en la gestión de la seguridad. Esto se relaciona con uno de los elementos característicos del “nuevo pacto social” (Murillo, 2012) que emerge con el neoliberalismo donde se impulsa a la sociedad civil a cumplir un nuevo papel (como “participante”, “negociante” y “víctima”), con respecto al Estado, y este se convierte en un “socio” que tiene solo una parte en la toma de decisiones (Murillo, 2012).

Además, es necesario llamar la atención sobre el hecho de que se trató de un proyecto impulsado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), organismo que adquiere importancia en el marco del neoliberalismo y que impulsa el “empoderamiento” de los ciudadanos, en tanto negociantes-víctimas que buscan su propio bienestar y la consolidación de organizaciones de la sociedad civil (ONG’s, religiosas y de base), “ajenas a la política”, que den sustento al “triálogo” con el Estado y aquellos organismos (Murillo, 2012).

Por último, no podemos dejar de relacionar el “fracaso” en la implementación de este proyecto con la *politización* del problema de la (in)seguridad que impulsa la adopción de políticas de gran visibilidad que producen efectos en el corto plazo y que van en una dirección opuesta a las técnicas de prevención social, que no son visibles para el público en general, y que tienen efectos a mediano y largo plazo (Pavarini, 2006; Sozzo, 2008b).



## Bibliografía

- Ayos E. y Dallorso N. (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*; Lugar: Santiago de Chile; Año: 2011 vol. 6 p. 1 – 18.
- Ayos, Emilio Jorge (2014). "¿Una política democrática de seguridad? Prevención del delito, políticas sociales y disputas en torno a la "inseguridad" en la Argentina (2000-2010)2. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 58, febrero, 2014, pp. 167-200. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, Venezuela
- Baratta, A. (1998). "Entre la Política Social y la Política de Seguridad". En *El Cotidiano*, pp. 2-24. Mexico.
- Crawford, A. (1998). *Crime Prevention and community Safety*. London & New York: Ed. Longman.
- Garland, D. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Kelling, G. y Wilson, J. (2001). "Ventanas rotas. La policía y la seguridad en los barrios". En *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*. N° 15/16. Ediciones UNL, Santa Fe.
- Mediza Ariza, J. (2011). *Políticas y estrategias de prevención del delito y seguridad ciudadana*. Buenos Aires: Editorial BdF.
- Melossi, D (1997). "La radicación ("Radicalismo"- "Embeddness") cultural del control social (o la imposibilidad de la traducción): reflexiones a partir de la comparación de las culturas italiana y norteamericana con respecto al control social". En *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, N° 9/10. Ediciones UNL, Santa Fe.
- Murillo, S. (2012). "La retórica posmoderna como dispositivo de control: nueva cuestión social y reconfiguración de la sociedad civil" en Murillo, S y Seoane, J. *Posmodernidad y neoliberalismo. Reflexiones críticas desde los proyectos emancipatorios de América Latina*. Buenos Aires: Ediciones Luxemburgo, pp. 173-192.
- O'Malley, P. (2006). *Riesgo, neoliberalismo y justicia penal*. Buenos Aires. Ad Hoc.
- O'Malley, P. (2004). "Riesgo, poder y prevención del delito". En *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, N° 20. Ediciones UNL, Santa Fe.
- Pavarini, M. (2002). *Control y dominación. Teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico*. Buenos Aires. Siglo XXI Editores.
- Pavarini, M. (2006). *Un arte adyecto. Ensayo sobre el gobierno de la penalidad*. Buenos Aires. Ah Hoc.
- Selmini, R. (2009). "La prevención: estrategias, modelos y definiciones en el contexto europeo", en *URVIO. Revista latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, N° 6, 41-57.
- Sozzo, M. (2000). "Seguridad Urbana y tácticas de prevención del delito". En *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal*. nro 10. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Sozzo, M. (2008). *Inseguridad, prevención y policía*. FLACSO Ecuador. Quito.
- Van Dijk, J. (1990). "Crime Prevention Policy: Current State and Prospects", en Kaiser, G. y Albrecht, HJ: *Crime and criminal policy in Europe, Criminological research report*, Vol. 43, Max Planck Institute, Freiburg, 1990, pp. 205-220.