

X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2013.

NUEVAS FORMAS DE GOBIERNO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA: UN ANÁLISIS CRÍTICO DEL PLAN DE GOBIERNO DE SEGURIDAD CIUDADANA. NEUQUEN. 2008-2011.

Maria Dolores Sancho.

Cita:

Maria Dolores Sancho (2013). *NUEVAS FORMAS DE GOBIERNO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA: UN ANÁLISIS CRÍTICO DEL PLAN DE GOBIERNO DE SEGURIDAD CIUDADANA. NEUQUEN. 2008-2011. X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-038/536>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

X Jornadas de Sociología de la UBA

20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI 1 a 6 de Julio de 2013

Mesa 53: “La construcción de la (in) seguridad y su gobierno. Prácticas policiales, mediáticas y académicas”

Título de la ponencia: “Nuevas formas de gobierno de la seguridad pública: un análisis crítico del Plan de Gobierno de Seguridad Ciudadana. Neuquén. 2008-2011”

Autores: SANCHO, María Dolores

Pertenencia institucional: UNCo-CONICET

Introducción

En la década de los ochenta, en consonancia con el surgimiento del neoliberalismo, emergió un nuevo paradigma en torno a las políticas de seguridad basado en la prevención del delito más que en la represión del mismo tanto en el mundo anglosajón como en Europa. 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. Sin embargo, en la Provincia del Neuquén, algunos rasgos de la “Nueva Prevención” recién se manifestaron en el año 2008 a través del Plan de Gobierno de Seguridad Ciudadana que contempla la creación del Consejo Provincial de Seguridad Ciudadana y de los Foros Locales y Barriales de Seguridad Ciudadana.

En este sentido, el objetivo del presente trabajo consiste en la descripción y análisis crítico de los rasgos que ha asumido el gobierno de la seguridad pública en las últimas décadas con eje en las políticas de seguridad ciudadana atendiendo al caso específico de Plan de Gobierno de Seguridad Ciudadana de la Provincia del Neuquén 2008-2011.

Para tal fin se analizaron los decretos que pusieron en marcha el Plan de Seguridad Ciudadana, el Consejo Provincial de Seguridad Ciudadana y los Foros de Seguridad Ciudadana. Asimismo, se realizaron entrevistas a funcionarios de la Secretaría de Estado de Seguridad de la Provincia del Neuquén –anteriormente denominada Ministerio de Justicia, Trabajo y Seguridad- y se utilizaron fuentes periodísticas escritas –Diario Río Negro y Diario La Mañana del Neuquén-.

Aproximaciones conceptuales al gobierno de la seguridad pública

Para definir el gobierno de la seguridad pública, en primer lugar, es necesario dar cuenta del concepto de *seguridad pública*. Según Amadeu Recasens I Brunet (2007), la misma se puede entender como “una competencia de las instancias públicas cuyo objetivo consiste en establecer, mantener y eventualmente restaurar las condiciones de un estado de convivencia que permita el efectivo ejercicio de derechos y libertades” (Recasens I Brunet, 2007). Desde nuestro punto de vista, es importante rescatar el hecho de que este autor reconoce que dicho estado de

convivencia es un producto social que puede ser logrado a través del convencimiento o del poder y control de unos grupos sobre otros. De este modo, la seguridad pública tiene como objetivo el mantenimiento y reproducción de determinado orden social.

El gobierno de la seguridad pública se puede definir desde diversas perspectivas, sin embargo, a los fines de este trabajo lo haremos desde visión foucaultiana propuesta por Diego Galeano (2005). Este autor define al gobierno de la seguridad pública como una actividad orientada a la conducción de conductas propias y ajenas, que involucra determinadas racionalidades políticas y tecnologías de gobierno cuyo fin es la provisión de cierto orden (Galeano, 2005) que garantice el libre ejercicio de los derechos y libertades (Recasens I Brunet, 2007). De acuerdo con Escobar y otros autores (2005), debe garantizar el mantenimiento de cierto orden público interno que atienda la integridad física, económica y moral de los ciudadanos con ausencia de amenazas o coerciones ilegítimas sobre su libertad y sus derechos civiles. Sin embargo, para estos autores, la seguridad no solo se reduce a la ausencia de delitos o amenazas contra la integridad física o moral de las personas sino es un bien que apunta a la calidad integral de vida de los ciudadanos. De esto se trata la seguridad ciudadana para dichos autores.

Recasens I Brunet (2007) especifica aún más el concepto de seguridad ciudadana como una parte concreta de la seguridad pública que consiste en una garantía basada en la prevención, protección o reparación de la “integridad y el legítimo disfrute y posesión de sus bienes por parte de los ciudadanos, como realización efectiva del ejercicio de los derechos y libertades” (Recasens I Brunet, 2005) cuyo mantenimiento es una responsabilidad de las instancias públicas, como la policía. Volviendo al concepto de gobierno de la seguridad pública, de acuerdo con Galeano (2005), el mismo se encuentra íntimamente relacionado con la elaboración de políticas de seguridad. Se trata principalmente de políticas públicas, es decir de procesos originados en la detección de un problema que lleva a la formulación

“de un conjunto de iniciativas y decisiones basadas en una lectura interpretativa de la realidad, mediante las cuales, quienes ejercen el poder político, constituidos en poder público, intentan dirigir las actividades y los recursos de los órganos y de las instituciones dedicados a garantizar la integridad de los ciudadanos y la preservación legítima de sus bienes con la finalidad de transformar la realidad en función y de acuerdo con sus propios fines” (Recasens I Brunet, 2007).

Cabe resaltar que, en términos de Galeano (2005), el gobierno de la seguridad adopta diferentes modalidades según las racionalidades políticas –configuraciones discursivas- y tecnologías de gobierno –mecanismos prácticos de ejercicio del poder- que se ensamblan en cada momento histórico de una forma determinada. De este modo, se pueden distinguir dos modalidades diferentes de gobierno: el liberalismo y el neoliberalismo o liberalismo avanzado donde las políticas de seguridad, íntimamente relacionadas con el gobierno de la seguridad, adoptan formas distintivas.

Mientras que el liberalismo, característico del siglo XIX, se articulaba en torno a una racionalidad política basada en el reconocimiento de sujetos portadores de derechos e intereses propios y a tecnologías de gobierno anatomopolíticas y

biopolíticas (Galeano, 2005), el neoliberalismo, de fines del siglo XX, critica la forma de gobernar del liberalismo e implementa nuevas estrategias de gobierno. En este marco, se les adjudica un rol más activo a otros actores sociales no estatales que pasan a ser “agentes dotados de responsabilidad, autonomía y elección” (Galeano, 2005).

Así, el neoliberalismo se caracteriza por la “des-gubernamentalización” del Estado –pérdida de capacidad de gobierno de las instituciones estatales- y la “des-estatización” del gobierno –surgimiento de instancias no estatales de gestión política-. De este modo, el gobierno de la seguridad se convierte en una actividad descentralizada del estado, en “una extensa red de estrategias y tecnologías políticas que se imbrican para promover y garantizar un cierto orden” (Galeano, 2005). En este marco, existen diferentes formas de producción de seguridad: estatales y no estatales. Las primeras involucran las normas y reglas promulgadas por el Estado que requieren de agencias públicas, como la policía, la justicia penal y el sistema penitenciario, para hacerse efectivas. Las segundas refieren a los mecanismos privados y comunitarios de gestión de conflictos.

De acuerdo con Galeano (2005), a fines del siglo XX, surgió una nueva estrategia de gobierno: el “gobierno a través del delito”. Este se da en un contexto caracterizado por la centralidad de los crímenes y castigos en la esfera pública, el incremento de la atención legislativa hacia los asuntos de la justicia penal, la utilización del tema de la delincuencia en las campañas electorales y en la legitimación de los funcionarios públicos, la creación de instituciones especializadas, la excesiva producción de información por parte de los medios de comunicación y la adjudicación social de la inseguridad y los miedos colectivos a la cuestión criminal.

El rasgo característico de este “gobierno a través del delito” es que se realiza en clave de “seguridad ciudadana” involucrando múltiples actores que tratan de llenar el vacío dejado por el estado social (Recasens I Brunet, 2007). En este sentido, afirma Escobar y otros autores (2005), que todas las políticas públicas modernas implican una gestión interactiva con los ciudadanos que participan en la planificación o ejecución de las mismas que tienen capacidad de decisión. Esta multiplicación de actores se origina en un contexto de crisis del gobierno de la seguridad caracterizado por el incremento de las tasas de delitos –junto a la consecuente percepción de dichas tasas elevadas como “normales” (Garland, 2005)- y la “sensación de inseguridad”, la incapacidad de las instituciones públicas para enfrentar este problema y la crisis de los ideales de resocialización y readaptación social de los delincuentes (Galeano, 2005) es decir de los ejes del “welfarismo penal” (Garland, 2005).

Además de la normalización de tasas de delito elevadas y las limitaciones de la justicia penal, David Garland (2005) reconoce un tercer elemento –resultado de los anteriores- que ha dado lugar al surgimiento de nuevas políticas de seguridad: la erosión del mito fundacional del estado moderno según el cual este es capaz de generar ley y orden y controlar el delito dentro de sus límites territoriales. Sin embargo, el estado es consciente de los altos costos políticos que implicaría abandonar la pretensión de ser el proveedor exclusivo de seguridad. Así, a pesar de la “des-estatización” del gobierno que deviene en la reivindicación de la autonomía moral de la “comunidad” y en su capacidad de gestionar su existencia,

el estado no deja de reclamar para sí el monopolio de la violencia legítima dando como resultado “desacoplamiento entre las nuevas tecnologías de gobierno de la seguridad y las viejas racionalidades políticas de la suma estatal del poder coactivo sobre un territorio” (Galeano, 2005).

De acuerdo con Curbet (2009) y Garland (2005), esto explica el desarrollo contradictorio que han tenido las políticas públicas para controlar el delito en los últimos años. Por un lado,

“se promueven reformas institucionales y políticas públicas destinadas, de una forma u otra, a superar los límites evidenciados de la justicia penal y a corresponsabilizar a la comunidad en el control preventivo del delito (*estrategia comunitaria*). Pero por otra, los funcionarios electos (...), con frecuencia, *reaccionan politizadamente* ya sea para negar la evidencia y reafirmar el mito estatal del control exclusivo del delito o bien para abonarse a unas recetas de ley y de orden de resultados electorales tentadores aunque se efectos sociales impredecibles (*populismo punitivo*)” (Curbet, 2009)

Según Garland (2005), el populismo punitivo adopta dos formas típicas: una reafirma el mito del estado soberano y su poder de castigo y otra modalidad simbólica de *acting out* se preocupa menos en controlar el delito que en expresar la angustia y el odio generado por el mismo. Se trata de políticas de carácter reactivo frente algún hecho particular y excepcional que no responde a la generalidad de los casos pero que sirven para volcar la opinión pública a su favor al demostrar que se preocupan por la seguridad pública, que “hacen algo al respecto” y que son capaces de restablecer la moralidad, el orden y la disciplina. De este modo, “la soberanía estatal sobre el delito es simultáneamente negada y simbólicamente reafirmada” (Garland, 2005: 232).

Estas políticas se basan en dos discursos contrapuestos acerca de la inseguridad. La estrategia comunitaria se relaciona con aquel discurso que asocia el problema de la seguridad a la garantía de derechos económicos, sociales y políticos tratándose de una cuestión de garantía plena de derechos que van más allá de la integridad física de las personas (Galeano, 2005). El segundo reduce la seguridad al mantenimiento del orden con lo que se convierte en un problema estrictamente policial que se soluciona a través de mayores penas, “mano dura” y “lucha contra los delincuentes” (Galeano, 2005). Este discurso predomina en la opinión pública constituyéndose en un *nuevo sentido común* que se sustenta especialmente en las clases medias en contra de los excluidos, visualizados como los causantes de la inseguridad, y que reclama castigo, justicia y protección a cualquier precio (Garland, 2005; Curbet, 2009).

Acerca de las nuevas políticas de seguridad comunitarias

Como se afirmó en el apartado anterior, históricamente, las políticas de control del delito fueron ejercidas exclusivamente por el Estado, quedando reducidas al recurso penal -la policía, el sistema de justicia y el sistema carcelario-. Sin embargo, en consonancia con la implementación de políticas económico-sociales neoliberales, en la medida en que se produjo la normalización de elevadas tasas de delitos y el reconocimiento de las limitaciones propias del sistema penal que fue demostrando su ineficiencia para contener el fenómeno del delito –tanto en su

reducción como en el proceso de reintegración social- (Garland, 2005, Curbet, 2009), se produjo un cambio de énfasis en lo que refiere a las políticas de control del crimen en muchos países del mundo anglosajón, de Europa y, en los noventa, de América Latina que no ha implicado la destrucción de las instituciones del sistema penal sino una transformación en su funcionamiento estratégico y su importancia social (Garland, 2005).

Siguiendo a Garland (2005), en este marco, las autoridades gubernamentales se dan cuenta de que el control del delito se encontraba “más allá del Estado” no solo en el sentido de que las instituciones penales se encuentran limitadas y no pueden encargarse solas de dicha tarea sino también de que existen otros mecanismos por fuera de los límites estatales que pueden realizar dicho control. Así, el recurso a la comunidad se constituye en una solución a los problemas de la justicia penal estatal en tanto permite reforzar el control de estas instancias. “Más allá de la policía y la penalidad ha crecido un tercer sector “gubernamental”: el nuevo aparato de prevención y seguridad” (Garland, 2005: 279) cuyo objetivo es reducir los eventos delictivos mediante la minimización de las oportunidades delictivas, la intensificación de los controles situacionales y el apartamiento de las personas de las situaciones delictivas. Con respecto a esto, varios autores, entre ellos Escobar y otros (2005), ven en la responsabilización individual y, con esto, el fortalecimiento de la ciudadanía una ventaja de la prevención respecto de la represión.

La implementación de los “Plan de Gobierno de Seguridad Ciudadana” en la Provincia del Neuquén se enmarca dentro de este nuevo modelo de prevención del delito nacido en la década del ochenta que pretende intervenir sobre las causas de la violencia y del delito y no sobre los efectos, sobre las situaciones y no sobre las personas, protegiendo a las potenciales víctimas, de manera preventiva y no reactiva. Principalmente se trata de una estrategia comunitaria centrada en la prevención social, situacional y comunitaria (Curbet, 2009).

En este sentido, es pertinente distinguir dos finalidades de la política criminal, que lejos de excluirse, se complementan (Escobar et al, 2005; Recasens I Brunet, 2007; Curbet, 2009): la represión y la prevención del delito. La primera consiste en una intervención ex- post (o reactiva), o sea después que el delito ha sido producido, que pretende castigar al sujeto que ha trasgredido la ley basándose en la defensa de la sociedad, mientras que la segunda es una intervención ex - ante (o proactiva), que antecede al delito y busca evitar que éste se cometa (Sozzo, 2000). Asimismo, el objetivo de reprimir se vincula al recurso penal, es decir que comprende el accionar de la policía, el sistema de justicia y el sistema carcelario, mientras que el de prevenir se relaciona al recurso extrapenal.

Sin embargo, cabe resaltar que no todas las formas de prevención son extrapenales. De acuerdo con Recasens I Brunet (2007), existen modelos de prevención penal que intentan evitar la realización de hechos delictivos disuadiendo a los ciudadanos en general por medio del miedo a sufrir la imposición de una pena y a los autores de un delito por medio del castigo para que no vuelvan a cometer actos similares en un futuro.

Dentro del nuevo modelo preventivo, se pueden distinguir otras tácticas alternativas de prevención del delito, dentro de las que se incluyen las planteadas por Garland (2005), ligadas al medio ambiente sociourbano que se proponen no

sólo reducir la inseguridad objetiva –o sea la probabilidad de ser víctima de un delito- sino también la inseguridad subjetiva –o “sensación de inseguridad”-. Adam Crawford las identifica como estrategias situacionales y ambientales y estrategias sociales y comunitarias (Crawford, 1998). Sin embargo, a fines conceptuales, retomaremos la clasificación realizada por Máximo Sozzo que diferencia la estrategia social de la comunitaria en tanto considera que privilegian formas de intervención diferentes, aunque reconoce las relaciones que se establecen entre sí (Sozzo, 1999).

En primer lugar, la estrategia situacional y ambiental, consiste en la intervención directa sobre la situación y el medio ambiente inmediato en el que ocurren los delitos (a través de la instalación de cámaras de seguridad, iluminación, mayor presencia policial, etc.) con el fin de reducir las oportunidades para la realización de los mismos incrementando los costos y disminuyendo los beneficios de realizar dichos actos en tanto considera que existen determinadas características del entorno que pueden facilitar o entorpecer la ocurrencia de los mismos. En este sentido, esta estrategia se orienta tanto hacia los victimarios como las posibles víctimas en tanto no sólo pretende disminuir la inseguridad objetiva sino también la inseguridad subjetiva.

Este tipo de estrategia se enmarca dentro de lo que Garland (2005) denomina nuevas criminologías de la vida cotidiana. Estas involucran diferentes marcos teóricos como la teoría de las actividades rutinarias, del delito como oportunidad, de ciertas versiones de la teoría de la elección racional, entre otros. Las mismas parten del supuesto de que el delito es un aspecto normal de la sociedad moderna, un riesgo habitual que debe ser calculado o evitado a través de medidas preventivas. Por esta razón, sus programas de acción se dirigen a la conducta de las potenciales víctimas, a las situaciones delictivas, a aquellos hábitos que crean oportunidades delictivas, y no a los delincuentes que, por su parte, no son vistos como monstruos, inadaptados, condicionados por factores sociales, económicos, familiares, sino como individuos racionales que eligen cometer actos delictivos tratando de maximizar los beneficios.

Por otro lado, se encuentra la táctica o estrategia social que pretende prevenir el delito a través de la implementación de diversas políticas sociales poniendo el acento en las causas estructurales de la criminalidad. En este sentido, pretende intervenir sobre los factores causales de la delincuencia, es decir aquellos que llevan a los individuos a delinquir y que pueden hacer desistir a esos mismos individuos de cometer algún delito, como la pobreza, la exclusión social, la desocupación, el deterioro de las condiciones de vida y de trabajo, etc., a través de programas sociales destinados a los victimarios o posibles infractores definidos como “grupos de riesgo o vulnerables”. En este sentido, cabe preguntarse si estos programas, en el fondo, no criminalizan la pobreza a través de su focalización en los grupos considerados de riesgo es decir personas que reúnen características comunes como ser jóvenes de familias de bajos ingresos, con escasa educación formal y con dificultades para el ingreso al mercado laboral.

En este tipo de estrategia se puede visualizar un resabio de la anterior criminología correccionalista que entendía a la conducta delictiva como un producto de las influencias sociales. Sin embargo, este tipo de prevención no apunta ya a promover el bienestar general garantizando los derechos

fundamentales de las personas sino solo a resguardar al resto de la ciudadanía del riesgo de victimización (Garland, 2005). Con esto se corre el riesgo, sostenido por Alessandro Baratta (1997), de “criminalizar la política social”.

Por último, la táctica comunitaria 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, 1999) 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 (a través de la mediación comunitaria; “community policing; “neighbourhood watch”; tolerancia cero; etc.). En este sentido, la intervención básicamente se da por la participación 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, 1999) en complementariedad con las instancias de control social formal, como la policía. En este marco, se considera que dicho control debe centrarse no sólo en los delitos punibles sino también en las incivildades en tanto al no “castigarse” traen aparejadas delitos cada vez más graves y el incremento de la sensación de inseguridad.

De acuerdo con Juan Pegoraro, una característica común a todas ellas es que convocan a la participación ciudadana de distintas maneras y se dirigen a reducir situaciones formalmente no delictivas (Pegoraro, 2002). En este sentido, Baratta sostiene que el modelo preventivo se viabiliza básicamente a través de dos modalidades principales: por medio de la pluralización de actores estatales y no estatales que son convocados para participar en el “gobierno de la seguridad” que se opone a la centralización tradicional de esta tarea y de 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 (graffitis, los ruidos molestos, consumo de alcohol, etc.) (Baratta, 1998).

En relación a esto, se puede afirmar que estas estrategias ponen el acento en la “seguridad ciudadana”, reducida al delito callejero o urbano, es decir a la violencia física contra las personas y a las agresiones contra el patrimonio ocurridas en lugares públicos o de gran visibilidad dejando a un lado las múltiples inseguridades a las que está sometido el individuo en un contexto de creciente desempleo, empobrecimiento y exclusión social resultado de la reconfiguración del Estado, así como tampoco tiene en cuenta la violencia doméstica, los delitos económicos, ecológicos, de corrupción y de concusión, desviaciones criminales al interior de instituciones civiles y militares del Estado, convivencias delictuosas por parte de los detentadores del poder político y económico con la mafia que son “parte de la cuestión moral, pero no tanto de la seguridad ciudadana” (Baratta, 1997).

Cabe destacar que el surgimiento de estos nuevos dispositivos coinciden con la aplicación de políticas neoliberales en tanto están basados en la descentralización de la política criminal y la responsabilización de la comunidad o la ciudadanía de su propia seguridad, al ser invitada a participar en diversas acciones para la prevención del delito junto con las agencias tradicionales encargadas de esta tarea, reconociendo de forma implícita que el Estado solo no puede hacerse cargo de la misma (Pegoraro, 2002). De este modo, la política criminal adopta rasgos

propios del neoliberalismo, como ser la descentralización, la responsabilización individual, la focalización de las políticas sociales y la eficiencia –mejores resultados al menor costo-. La prevención responde a la racionalidad económica en tanto busca reducir los costos del delito, prevenir en lugar de castigar y minimizar el riesgo en lugar de hacer justicia (Garland, 2005).

Asimismo, es necesario mencionar que estas estrategias de intervención son utilizadas de forma combinada en la práctica, dando lugar a lo que se denomina “prevención integrada” (Crawford, 1998). Asimismo, estas estrategias se complementan con las políticas tradicionales de control del delito. A este respecto, Victoria Rangugni sostiene que en los últimos años se ha producido una “bifurcación” o “polarización” de la política criminal (Rangugni, 2009), producto de las propias contradicciones en las que se ve involucrado el Estado neoliberal (Garland, 2005), en tanto el avance de las políticas proactivas de control del delito no implicó el retraimiento de las políticas reactivas sino un constante incremento de las mismas llevando a la constitución de un “Estado Penal” (Wacquant, 2007). De esta forma, la estrategia comunitaria se articula y complementa con el populismo punitivo basado en la creciente confianza en el endurecimiento policial y penal como medios para controlar el delito (Feeley y Simon, 1995; Garland, 2005; Wacquant, 2000).

El modelo preventivo en Neuquén

Como se afirmó anteriormente, el modelo preventivo en la Provincia del Neuquén encuentra su materialización en el Plan de Gobierno de Seguridad Ciudadana 2008-2011 cuyos antecedentes, a nivel nacional, se remontan hacia el año 1997.

En nuestro país, a partir de mediados de la década del noventa comienza a manifestarse el discurso de la prevención en diversos proyectos legislativos y planes de gobierno. A este respecto, en la Ciudad de Buenos Aires, a partir de 1998, se formaron los Consejos de Seguridad y Prevención del Delito y la Violencia, promovidos por el Programa de Seguridad Ciudadana y desarrollados en el marco de los Centros de Gestión y Participación, como respuesta del gobierno de la ciudad a la creciente “sensación de inseguridad”. Entre los rasgos principales de estos consejos, se destaca la promoción de la participación ciudadana y de la policía de cada comisaría barrial en el objetivo de reducir el nivel de delitos. Las funciones principales de los Consejos consistían en confeccionar el mapa del delito del barrio; recibir y elevar al gobierno de la ciudad las inquietudes, requerimientos y propuestas del vecindario; desarrollar acciones tendientes al mejoramiento de los vínculos entre el ciudadano y su policía; controlar las medidas que se concreten al respecto; contribuir a la creación de espacios seguros o al mejoramiento de los existentes para el esparcimiento, y contribuir a la reducción del nivel de conflictividad entre los vecinos (Pegoraro; 2002).

Estos Consejos barriales fueron el antecedente más cercano del Plan Nacional de Prevención del Delito (PNPD) del año 2000. Este plan, rediseñado en el 2003, tenía como fin fomentar la participación de los actores gubernamentales y no gubernamentales para la realización de un diagnóstico del estado de la “seguridad” en cada localidad que adhiriera al plan para, de esta forma, buscar formas de reducir la criminalidad. Con respecto a este plan, la Provincia del

Neuquén firmó un convenio de adhesión que no se tradujo en acciones concretas inmediatas.

A partir de estas experiencias, la Provincia del Neuquén elaboró y aprobó el Plan de Gobierno de Seguridad Ciudadana en el año 2008 en respuesta, esencialmente, al incremento de los delitos denunciados y de la inseguridad subjetiva originada en la aparición de casos de gran repercusión en los medios de comunicación, principalmente, nacionales. En este sentido, es importante mencionar el importante rol que cumplen los medios de comunicación en la construcción social de la inseguridad. En este sentido, Jaime Curbet (2009) plantea que la homogeneización del espacio comunicacional producida en la era de la información facilita la propagación de una inseguridad difusa, desterritorializada e inquietante, proponiendo que todos pueden ser víctimas de algún delito en cualquier lugar y en cualquier momento.

Asimismo es importante destacar el contexto político en el cual se implementa dicho plan. El mismo fue puesto en marcha por el actual gobernador de la Provincia del Neuquén, Jorge Sapag, al poco tiempo de asumir su función, en un intento de despegarse de la imagen negativa del anterior, Jorge Sobisch, perteneciente al mismo partido político (Movimiento Popular Neuquino). La necesidad de diferenciarse del anterior gobernador residía en el hecho de que este tenía un estilo de gobierno autoritario expresado en el Plan Integral de Seguridad (PIS) del año 2005, basado principalmente en el reforzamiento de la prevención situacional, a través de cámaras de seguridad, helicópteros, etc., y de la represión estatal del "delito" y las "incivildades" hasta alcanzar las protestas sociales, manifestándose con todo su esplendor en la represión de una huelga docente que culminó con el asesinato del docente Carlos Fuentealba en 2007, y alrededor del cual existían, también, enormes sospechas de corrupción.

A diferencia del plan anterior, el plan de seguridad del año 2008 se plantea como objetivo general la prevención de la violencia, los delitos y la sensación de inseguridad teniendo en cuenta el respeto de los derechos humanos y las garantías constitucionales. De este modo el acento no solo está puesto en la inseguridad objetiva sino también subjetiva. Esto se debe a que el miedo al delito se ha transformado en una meta política en sí misma desde los años ochenta (Garland, 2005). A este respecto, sostiene el plan que es necesario "establecer mecanismos que eviten la aparición y desarrollo de actos delictivos, promoviendo y fortaleciendo la seguridad no sólo a través del sistema formal de justicia criminal sino también a través de la implementación de estrategias que involucran a los diferentes sistemas informales de prevención, como los colegios, instituciones religiosas, y la ciudadanía en general" (Decreto 1714/08). A tal fin, se observa que no sólo pretende fortalecer los mecanismos de control social formal sino también informal a través de la inversión en el sistema policial y penal y la intervención sobre todos aquellos factores ambientales, sociales y comunitarios que se relacionan con el problema de la "seguridad".

En este sentido, cabe destacar que no se produce ni la desaparición ni un desplazamiento de los mecanismos formales de control del delito sino una complementación de los mismos que hace que la represión y la prevención convivan y se desarrollen en forma paralela sin entrar en conflicto. A este respecto, el plan afirma explícitamente que favorece la prevención sin dejar de

lado la represión ni el control de las conductas delictivas. De este modo, “el resultado esperado es una red fortalecida de control del delito, más o menos dirigida, más o menos informal, que complementa y extiende los controles formales de la justicia penal estatal” (Garland, 2005) que no renuncia al ejercicio de la “soberanía”.

Un eje transversal de este plan de seguridad lo constituye la convocatoria a la participación activa de los ciudadanos en la prevención de la violencia y el delito. Esta participación es fundamentada en la necesidad de evitar el aislamiento y reconstruir los lazos solidarios “quebrantados” por la inseguridad objetiva y subjetiva. En este sentido, Curbet (2009) sostiene que este tipo de estrategia puede contribuir al surgimiento de una *cultura de la prevención* que tiene un impacto en la cohesión social, entre otras dimensiones como la calidad de vida, el respeto de los derechos y en los costos económicos y sociales.

El plan define como objetivos de la participación ciudadana la promoción de la organización, participación y sustentabilidad del funcionamiento de los foros locales y barriales de seguridad ciudadana, el desarrollo de políticas de seguridad en espacios públicos y de los factores relacionados con él, y el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones comunitarias para la gestión de la prevención. A este respecto se observa como las nuevas políticas preventivas adoptan rasgos característicos del modelo neoliberal y de su crítica al Estado Social, a saber la delegación de responsabilidades a los ciudadanos para que “no sean beneficiarios pasivos de las políticas estatales sino también partícipes activos del proceso preventivo” (Decreto 1714/08). De acuerdo con Maximo Sozzo, la comunidad no se considera una entidad colectiva sino un agregado de individuos que deben involucrarse en la actividad preventiva a través de elecciones racionales basadas en sus intereses privados (Sozzo, 1999). De esta forma, los individuos deben hacerse responsables de su propio destino y acabar con la “cultura de la dependencia” del welfarismo, que favorecía la pasividad e irresponsabilidad.

De este modo, el objetivo del plan es “distribuir responsabilidades en materia de control del delito en agencias, organizaciones e individuos que operan fuera de la justicia penal estatal y persuadirlos de actuar adecuadamente” (Garland, 2005: 212). Así, la justicia penal estatal se despoja, en parte, de su estilo “soberano” y reconoce su incapacidad de actuar solo en la tarea de prevenir y controlar el delito apelando a la responsabilidad de todos los actores no estatales en dicha tarea.

En este sentido, el plan identifica tres tipos de intervención que coinciden con la clasificación realizada por Sozzo (1999): situacional, social y comunitaria. A este respecto, uno de los ejes políticos esenciales del plan consiste en el fortalecimiento de la gestión preventiva integrada a través de la intervención en las condiciones sociales y ambientales en vista a disminuir la violencia y la ocurrencia de delitos con un abordaje integral efectuado desde el Estado Provincial, entre sus distintas áreas, con la participación activa municipal-local para modificar condiciones urbanas de seguridad como del diseño de las estrategias en el campo situacional (Decreto 1714/08).

Es importante destacar que el plan le otorga a los gobiernos locales, la responsabilidad de la prevención situacional en tanto deben encargarse de producir “seguridad” diseñando políticas que tengan en cuenta los factores

relacionados con el espacio público y el urbanismo y la inclusión de la “seguridad ciudadana” en el desarrollo urbano, entre otros. De acuerdo con Escobar y otros autores (2005), la solución al problema de la alta tasa de delitos no proviene solo de la adecuada dotación de autoridad y policías en un territorio determinado sino también de la intervención en el diseño del espacio público.

Con respecto a la prevención social, el plan se centra en la intervención sobre los grupos de riesgo a través de diversas políticas sociales gestionadas por el anterior Ministerio de Seguridad. En este sentido, se observa la afinidad con las políticas neoliberales que focalizan las políticas sociales en diversos grupos a fin de hacer eficiente la asignación de recursos. Del mismo modo, este plan realiza un abordaje de lo social desde el punto de vista de la seguridad y no de los derechos humanos fundamentales con el consiguiente riesgo de “criminalizar la política social” (Baratta; 1997).

Asimismo, en referencia a la prevención comunitaria, no sólo prevé la conformación de los Foros Barriales de Seguridad Ciudadana, sino también la conformación de unidades de Mediación Comunitaria Vecinal buscando que las partes tengan un papel preponderante en la solución de sus disputas incrementando la eficiencia (Sozzo, 1999). Del mismo modo, plantea la necesidad de conformar espacios que brinden ayuda a las víctimas de los delitos. Esto se relaciona con la creciente importancia que adquieren las víctimas en el contexto neoliberal. Garland afirma que “las víctimas se han vuelto una parte beneficiada y el objetivo de atender a las víctimas se ha transformado en un elemento de la misión redefinida de todas las agencias de la justicia penal” (Garland, 2005: 207). Asimismo sostiene que esta “santificación” de las víctimas tiende a invalidar la preocupación por los delincuentes ya que cualquier demostración de compasión, intento de humanizar los castigos, cualquier mención de sus derechos, es visto como un insulto para las víctimas.

Cabe resaltar que dentro del plan de seguridad también se define un Programa de Prevención Proactiva sobre Drogadependencia, cuyo fin es disminuir el número de potenciales consumidores así como también lograr una efectiva acción de abordaje programático sobre quienes consumen. En este sentido, también se plantea como objetivo la participación comunitaria y de organizaciones no gubernamentales en el desarrollo de una planificación intersectorial y la elaboración de proyectos tendientes a la prevención del consumo de alcohol, inhalantes y otras drogas, en tanto se considera que existe una relación unívoca entre estos y los hechos de violencia y delincuencia.

Como mencionamos anteriormente, este plan también se propone fortalecer el sistema judicial, penal y policial, es decir el control social formal, a través de diversas medidas entre las que se destaca la articulación de la policía con el sistema judicial para el mejoramiento de la función auxiliar de la justicia, la reinserción y reeducación de los internos, la elaboración de planes estratégicos y planes formativos tendientes a la modernización de la gestión y la dirección policial, así como a la reorganización y modernización de la estructura policial, la capacitación de recursos humanos y el incremento del número de policías dedicados a la prevención.

Esto se relaciona con una visión conservadora de la reforma institucional de la seguridad pública que se limita exclusivamente a la

“mejora, apuntalamiento y/o ampliación del actual sistema policial, de su estructura organizativa, de sus basamentos doctrinales, de sus orientaciones funcionales, su equipamiento e infraestructura, su personal, sus dispositivos de formación y capacitación y sus carreras profesionales, sin prestar la debida atención a las modalidades de policiamiento y su impacto sobre el delito así como al tipo de labor que desempeña la policía cotidianamente” (Sain, 2010).

En el marco de este plan de seguridad ciudadana, también se aprobó la creación el Consejo Provincial de Seguridad Ciudadana (CPSC) en julio de 2008 “como órgano consultivo y de asesoramiento del Ministerio de Justicia, Trabajo y Seguridad en materia de políticas de seguridad de carácter preventivo” (Ley 2586/08), encargado de la realización de un relevamiento y un diagnóstico sobre las causas y características del fenómeno delictivo que afecta la “seguridad ciudadana” del ámbito provincial para la elaboración del “cuadro de riesgo pre-delictivo” que sirva de base para el diseño e implementación de estrategias y acciones integrales dirigidas a la prevención del delito, la implementación de programas y políticas integrales dirigidas a contribuir a la prevención del delito, a la “seguridad ciudadana” y al mejoramiento del sistema policial, la elaboración de anteproyectos de reforma legislativa en materias de su competencia, la articulación y coordinación de políticas preventivas entre las diferentes áreas de gobierno, y entre éstas y el sector privado, la difusión de los resultados de sus investigaciones y la realización de campañas de información y concientización a la ciudadanía sobre seguridad ciudadana y prevención del delito (Ley 2586/08).

En el marco de este plan, la participación de la ciudadanía en las políticas públicas se materializa en la conformación de los Foros Locales y Barriales de Seguridad Ciudadana. En este sentido, afirma Escobar y otros autores (2005), que “el control permanente de un espacio territorial solo puede ser producto de la acción de la ciudadanía y no de la policía”. Así, si bien la policía, como representante de la autoridad en el territorio, tiene un papel disuasivo frente a la delincuencia, solo la ciudadanía puede tener a cargo la seguridad como tema de gobierno que incluye la participación y decisión sobre las distintas políticas.

En septiembre de 2008, el gobierno provincial aprobó la creación de los Foros de Seguridad Ciudadana cuyo principal objetivo consiste en “enunciar y analizar problemáticas de seguridad, para elaborar propuestas e implementar acciones de carácter preventivo en lo referente a la violencia y al delito” (Decreto N° 1631/08).

El decreto que reglamenta los foros, los define como espacios de participación ciudadana donde confluyen representantes y responsables de organismos públicos, miembros de organizaciones no gubernamentales y vecinos pertenecientes a determinado territorio o barrio para analizar cuestiones relacionadas a la “seguridad” del lugar y proponer medidas o acciones preventivas del delito, la violencia y “conductas asociales” en general que tengan en cuenta el respeto de garantías y derechos para alcanzar una mejor calidad de vida de los habitantes.

Entre las funciones y atribuciones del foro se encuentra 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 N° 1631/08).

De este modo, los foros de seguridad ciudadana, como estrategia comunitaria, pretenden elaborar políticas de prevención situacional, social y comunitaria a partir de la realización de un “diagnóstico participativo de seguridad ciudadana” donde se identifica los problemas locales de seguridad 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, el director de participación ciudadana del Ministerio de Seguridad afirma que “la idea es que a problemas locales se encuentren soluciones locales” (Neuqueninforma, 22/10/2008). A este respecto, Escobar y otros (2005) afirman que “las ópticas locales permiten asociar mejor los recursos locales, dar flexibilidad a los procedimientos y aumentar significativamente la cobertura de los servicios debido a la ayuda de la población” (Escobar, 2005) permitiendo superar los obstáculos planteados por las ópticas centralistas que tienden a soluciones estandarizadas, a procedimientos uniformes y a la articulación acrítica de los recursos locales que se pueden movilizar.

Por último, cabe mencionar que esto se relaciona con uno de los principios fundamentales de la táctica comunitaria basado en la idea de que cada comunidad debe involucrarse en la tarea de la prevención por medio de la participación en tanto cada una tiene características diferenciales, que hacen que sólo ellas puedan definir sus problemas y necesidades, para, de esta forma, habilitar un flujo de información desde la comunidad local a los actores encargados de brindar servicios públicos, de modo que éstos puedan cambiar sus formas de pensar y actuar de acuerdo a las demandas de la comunidad (Sozzo, 1999). De esta manera, se impulsa el “empowerment” 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, 1999).

Conclusión

A partir de crisis del welfarismo penal (Garland, 2005) originada en el aumento de los delitos denunciados, el reconocimiento de las limitaciones propias del sistema penal estatal y la consecuente erosión del mito del estado soberano moderno, se inició un proceso de des-estatalización del gobierno de la seguridad y de des-gubernamentalización del estado (Galeano, 2005) que trajo como consecuencia un cambio en el gobierno de la seguridad pública es decir en las políticas de seguridad. A partir de este momento se produjo un cambio de énfasis dentro de las políticas de seguridad que comenzaron a poner el acento más en la prevención

del delito y también en un mayor endurecimiento de la represión de un modo esquizofrénico (Garland, 2005).

En este marco se insertó el Plan de Gobierno de Seguridad Ciudadana de la Provincia del Neuquén. Aquí se formalizó la intención de las autoridades gubernamentales de des-estatalizar el gobierno de la seguridad invitando a otros actores a participar en el mismo como la "comunidad". Sin embargo, informalmente se continúan implementando medidas de carácter reactivo que dependen de las coyunturas. Sin ir más lejos, en la actualidad se está evaluando la posibilidad de judicializar o sea criminalizar las protestas sociales, específicamente los cortes de rutas; se prevé la pronta inauguración de una nueva cárcel; la policía continua arrestando sistemáticamente a individuos "sospechosos" para averiguación de antecedentes violando las garantías constitucionales; la ciudadanía continua apoyando el discurso de "mano dura" e incluso afirma del actual gobernador que es un "blando"; esto entre otras cosas.

De este modo, vemos que si bien el sistema penal estatal ha sufrido importantes transformaciones no ha desaparecido. En este sentido, nos parece relevante una frase acuñada por Garland que sostiene que "los individuos siguen siendo evaluados y clasificados; se siguen identificando los factores de riesgo y las perspectivas de tratamiento; el poder de castigar sigue estando recubierto por un envoltorio psicosocial de diagnóstico y cura. Si vivimos en la era de la "pos-rehabilitación", como se supone convencionalmente, no es porque las estructuras para evaluar y rehabilitar a los individuos hayan sido desmanteladas y eliminadas" (Garland, 2005).

Asimismo, al evaluar los resultados de dicho plan vemos que, a pesar de haberse formalizado hace más de dos años, aún no se ha implementado en su totalidad. Se han puesto en marcha los foros barriales de seguridad ciudadana de modo parcial -solo en algunos barrios-, intermitente -siendo objeto de los vaivenes políticos-, con pocos recursos, poca difusión, con un bajo nivel de participación ciudadana que además es selectiva. El Consejo Provincial de Seguridad Ciudadana se ha puesto en funcionamiento recientemente sin ningún resultado observable. Existe un nivel muy poca articulación entre las distintas instituciones estatales provinciales y municipales, que se ve afectada por el desconocimiento del plan y por la contienda política. Asimismo, la ciudadanía no se ha apropiado de la "responsabilidad" de la seguridad siguiendo demandando al estado la implementación de políticas más duras.

De este modo, y a pesar de los discursos, en los hechos, el estado provincial sigue acudiendo a la policía para el gobierno de la seguridad impidiendo la despolicización del gobierno de la seguridad pública.

Bibliografía

- Baratta, Alessandro, "Política criminal: entre la política de seguridad y la política social" en Carranza, Elias (coord..) *Delito y seguridad de los habitantes*, México, Ed. Siglo XXI, 1997.
- Baratta, Alesandro: "Entre la Política Social y la Política de Seguridad", en México D.F, El Cotidiano, 1998, pp. 2-24.
- Crawford, Adam, *Crime prevention and community safety*, Londres y NuevaYork, Logman. 1998.

- Curbet, Jaume, *El rey al desnudo. La gobernabilidad de la seguridad ciudadana*, Editorial UOC, Barcelona, 2009, cap. 2.
- Escobar, Santiago y otros, “La seguridad ciudadana como política de estado”, en Escobar, Santiago y otros, *Seguridad ciudadana: concepciones y políticas*, Nueva Sociedad, Caracas, 2005.
- Feeley, M. y Simon, J., “La nueva penología: Notas acerca de las estrategias emergentes en el sistema penal y sus implicaciones” en Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales, N° 6-7, Buenos Aires – Santa Fe, UNL, 1995.
- Galeano, Diego, “Gobernando la seguridad: entre políticos y expertos”, en Kaminsky, Gregorio (dir.), *Tiempos inclementes. Culturas policiales y seguridad ciudadana*, Ediciones UNL, Lanus, 2005.
- Garland, David, *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, Gedisa Editorial, Barcelona, 2005, cap. 5, 6 y 7.
- Gobierno de la Provincia del Neuquén, Plan de Gobierno de Seguridad Ciudadana, Decreto N° 1714, Provincia del Neuquén, 2008.
- Ministerio de Justicia, Trabajo y Seguridad, Colección “Construyendo nuestra seguridad ciudadana”, Gobierno de la Provincia de Neuquén, 2008.
- Pegoraro, Juan, “Las políticas de seguridad y la participación comunitaria en el macro de la violencia social” en Briceño-León Roberto (comp.) *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*, Buenos Aires, Clacso, 2002.
- Rangugni, Victoria, “Emergencia, modos de problematización y gobierno de la in/seguridad en la argentina neoliberal” en Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales, n° 27, Buenos Aires-Sante Fe, UNL, 2009.
- Recasens I Brunet, Amadeu, *La seguridad y sus políticas*, Atelier, Barcelona, 2007, cap. 2.
- Sain, Marcelo Fabian, *El leviatán azul. Política y política en la Argentina*, Siglo XXI Editores Argentina, Buenos Aires, 2008.
- Sain, Marcelo Fabian, *La reforma policial en América Latina. Una mirada desde el progresismo*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2010, en prensa.
- Sain, Marcelo Fabian, “Política gobierno y seguridad pública”, Clase 9, Universidad Nacional de Quilmes, 2010.
- Secretaria de estado, de relaciones institucionales y coordinación, Gobierno de la Provincia del Neuquén, Neuqueninforma 22/10/08. Versión electrónica: <http://neuqueninforma.com/2008/10/22/se-constituyo-el-primer-foro-barrial-de-seguridad-ciudadana/>
- Sozzo, Máximo, “¿Hacia la superación de la táctica de la sospecha? Notas sobre Prevención del Delito e Institución Policial.”, Buenos Aires, CELS, Documento de Trabajo. 1999.

- Sozzo, Máximo, “Seguridad Urbana y tácticas de prevención del delito”, en Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal, BsAs, Ad-Hoc, N. 10, 2000.
- Wacquant, Loic, *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2007.