

El Gobierno De La Inseguridad. Estrategias De Prevención Situacional Del Delito Y Sus Consecuencias En La Provincia Del Neuquén (2003-2011)

María Dolores Sancho

Introducción

La prevención del delito puede ser entendida 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) o 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.

El campo de la “prevención más allá de la pena” no es homogéneo ni uniforme en tanto conviven diversas “estrategias” con fundamentos, racionalidades, tácticas diferentes y contradictorias 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”-. En este sentido, existen diversas clasificaciones de las intervenciones que buscan prevenir el delito mediante recursos extrapenales (Crawford, 1998).

En términos generales, estas estrategias presentan ciertas características comunes: la atribución de gran importancia a los actores estatales y no estatales que tradicionalmente ocupan 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, 2000).

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

Dentro de las estrategias antes mencionadas, encontramos, junto con las estrategias de prevención social y de prevención comunitaria, la estrategia situacional y ambiental del delito. Esta consiste en la intervención directa sobre la situación y el medio ambiente inmediato en el que ocurren los hechos delictivos (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 cometer un delito (Crawford, 1998; Sozzo, 1999, 2008; Selmini, 2009). En este sentido, esta estrategia se orienta tanto hacia los victimarios como las posibles víctimas ya que no sólo pretende disminuir la inseguridad objetiva sino también la inseguridad subjetiva.

El presente trabajo se centrará en las estrategias de prevención situacional del delito desarrolladas entre fines de 2003 y fines de 2011 ya que durante este período el ejecutivo provincial estuvo a cargo de dos mandatarios distintos pertenecientes al mismo partido político, el Movimiento Popular Neuquino (MPN), pero de sectores intrapartidarios diferentes: Jorge Omar Sobisch (2003-2007) y Jorge Augusto Sapag (2008-2011). Durante estos mandatos se pusieron en marcha distintos planes de seguridad: el Plan Integral de Seguridad (PIS) y el Plan de Gobierno de Seguridad Ciudadana (PGSC). Por un lado, el primero se planteaba como objetivo la reducción de los delitos con el fin de mejorar la “sensación de inseguridad” de los “ciudadanos honestos”. En consonancia con ello, sus rasgos más destacados fueron el fortalecimiento de la fuerza pública, la intervención policial inmediata en zonas “calientes”, la prevención de factores de riesgo de la delincuencia, el acercamiento de la policía a la comunidad, entre otros.

Por otro lado, el segundo plan se planteó 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. En este sentido, uno de los ejes políticos esenciales del plan consistía en el fortalecimiento de la gestión preventiva integrada a través de la intervención en las condiciones sociales y ambientales poniendo el acento en la participación ciudadana (intervención sobre grupos de riesgo, creación de los Foros Barriales de Seguridad Ciudadana, creación del Consejo Provincial de Seguridad Ciudadana, etc.).

Desde nuestro punto de vista, estas distintas formas de pensar y gobernar la “inseguridad” deben ser entendidas a partir de las distintas coyunturas políticas: el gobierno de Sobisch marcado por el deseo su deseo de posicionarse a nivel nacional como una persona “dura” frente al delito en un momento de gran politización del problema de la “inseguridad” y en vistas de las elecciones presidenciales de 2007; y el gobierno de Sapag enfrentado a su necesidad de distanciarse del estilo político de su antecesor, luego del asesinato del docente, Carlos Fuentealba, para mantener la existencia del Movimiento Popular Neuquino (MPN) en el gobierno en continuidad desde 1963.

Cabe señalar que este trabajo forma parte de una investigación más amplia realizada en el marco de la tesis de maestría de la autora sobre las formas de gobierno de la inseguridad entre fines de 2003 y fines de 2007. Por lo tanto, es un recorte de la misma que deja a un lado otras cuestiones consideradas fundamentales para la comprensión de las estrategias de prevención del delito desarrolladas durante esos años.

El Plan Integral de Seguridad (PIS) 2004-2007

El Plan Integral de Seguridad (PIS) puede incluirse dentro de la estrategia de proyección nacional que tenía el entonces gobernador, Jorge Sobisch. Esto se entiende a la luz del proceso de creciente “politización” o “electoralización” (Garland, 2005; Pavarini, 2006) de los temas relativos al control del delito. El carácter populista y politizado del PIS se evidencia en frases como “no hay individuos más fuertes que la ley”, “el crimen paga”, “ser delincuente es un mal negocio”, “la calle pertenece a los ciudadanos honestos”, entre otras. Este plan fue diseñado y elaborado con el asesoramiento de Eugenio Burzaco¹.

¹ Eugenio Burzaco fue Jefe de la Policía Metropolitana en 2009 y actualmente (2016) es Secretario de Seguridad del Ministerio de Seguridad de la Nación. Para una revisión crítica de sus antecedentes ver:

El PIS fue aprobado por el decreto 2090 del 10 de septiembre de 2004 pero fue presentado un mes después. De acuerdo con las declaraciones realizadas por Sobisch en una entrevista con Mariano Grondona² durante su campaña presidencial, el PIS demandó una inversión de 50.000.000 de dólares. Sin embargo, su contenido nunca se pudo conocer ya que fue caratulado como “reservado” así como también las “contrataciones que se consideren críticas en función de la reserva establecida” (Decreto 2090/04)³. En este sentido, uno de los argumentos esgrimidos por el entonces Ministro de Seguridad y Trabajo para sostener este carácter “secreto” era “¿cómo vamos a enterar a delincuentes que es lo que vamos a hacer para perseguirlos?”.

A este respecto, Juan Carlos Pintado, Director Ejecutivo del PIS, argumentaba que

“el expediente era secreto porque tenía todos los prontuarios de la gente, o sea, decía familia tanto, el hijo se llama Jorge Alias no sé cuánto. Había información que era imposible que anduviera circulando porque era información muy sensible. Donde estaban las bandas, por donde salían, ¿viste que estaban las calles troncales?, bueno estaba ahí toda la información, donde había droga, donde había esto, donde había lo otro, estaba todo en ese expediente (...) Y el expediente ese no se podía ver (...) porque vos te juntabas con tres amigos que eran ladrones y vos, te juntabas, pero no eras ladrona. Entonces toda esa información estaba ahí, estaba con fotos, todo”.

Asimismo afirmaba que en los expedientes se indicaba el equipamiento policial que era requerido por dicha institución para la prevención y represión de los delitos y que, por lo tanto, no se podía hacer público para “sorprender” a los “delincuentes”. Del mismo modo, no se podían publicar las distintas actividades previstas en el marco del plan de seguridad

“porque si se les avisaba a los delincuentes que se iba a trabajar en tal barrio y que se iban a llevar juegos infantiles para evitar y... era como avisarles que les estábamos tratando de quitar la gente a ellos, entonces eso se hacía a través de los distintos ministerios como política social o como cualquier otra política pero que estaban marcados en el plan, no poníamos un cartel en tal biblioteca popular están parte del plan integral de seguridad porque la iban y la prendían fuego al otro día, este... se hacía a través de los distintos ministerios y nosotros de alguna manera los alentábamos y girábamos los fondos para que pudieran seguir con eso” (Juan Carlos Pintado, Director Ejecutivo del PIS).

En términos generales, el PIS se conoce por su lado más obscuro y reactivo: la compra directa de helicópteros, de cámaras de seguridad, de una central única de emergencias 911 que nunca se puso en funcionamiento, de 200 patrulleros y otros gastos sin licitación. El predominio de este tipo de intervenciones de carácter situacional parece

Gaitán, M. (2010). “De “experto en seguridad” a jefe de la Policía Metropolitana. Una revisión crítica de los antecedentes de Eugenio Burzaco” en Anitua, G. (director). La policía metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Buenos Aires: Ad Hoc.

² Según las denuncias realizadas por el periodista Jorge Gadano, esta entrevista costó 72.000 pesos pagados por el erario neuquino (Diario Río Negro, 29/10/2013).

³ En este sentido, tenemos que agradecer a Pablo Scatizza y Fabian Bergero por facilitarnos el plan que de otro modo no podríamos haber conseguido.

relacionarse con los deseos de proyección nacional de Sobisch en un contexto de gran politización de la “inseguridad” a raíz del secuestro y asesinato de Axel Blumberg. En este sentido, este tipo de “políticas” tienen efectos “positivos”, en tanto poseen la capacidad de calmar las ansiedades generadas en las personas por el problema de la “inseguridad”, al producir un efecto inmediato en las situaciones y ambientes y al tener un alto nivel de “visibilidad”, y de demostrar que los agentes estatales están actuando de manera efectiva, rápida y decidida para resolver dicha cuestión en un contexto de “politización” y “electoralización” de la misma (Sozzo, 2008).

Asimismo, este plan es reconocido como un ejemplo paradigmático de corrupción política, debido a que los contratos que implicaron un gran monto de dinero se realizaron sin licitación pública y beneficiando a empresas “amigas”, en una muestra del “capitalismo de amigos” pregonado por el gobernador Sobisch, quien afirmaba que “es mejor un corrupto que un pelotudo porque un pelotudo ni siquiera sabe qué hacer con las necesidades del pueblo” (Diario Río Negro, 02/03/2007).

Cabe destacar que el PIS culminó junto con el mandato de Sobisch cuyo final estuvo teñido por el asesinato de Carlos Fuentealba. En este sentido, un funcionario de ese entonces relacionaba el “fracaso” del PIS, a la falta de capacitación de la policía para soportar las presiones que generan las “masas”⁴, en un intento sutil de referirse al asesinato del docente.

Las estrategias de prevención situacional del delito implementadas en el marco del PIS

Plan de Intervención Inmediata: Plan “Neuquén te cuida”

A comienzos de marzo de 2004, meses antes de la publicación del PIS, el gobierno provincial lanzó un “plan de seguridad” bajo la consigna “Neuquén te cuida”. Se trataba de un “Plan de Seguridad Preventivo Área Microcentro”, a partir del cual se pusieron

⁴ Así, afirmaba el ex director de seguridad que “el plan integral de seguridad era un gran plan para la época, fue bien diseñado, quizás hubo errores o falencias, me parece que fueron sobre todo en el recurso humano, en el recurso humano que necesariamente debe contemplar todo plan de seguridad, no?, y en este caso puntual es la policía. A la policía me parece que no solo alcanza con capacitarlos en materia de darles entrenamiento físico, de armas, sino que el entrenamiento o la capacitación es más, es otra cosa, yo creo que el policía tiene que estar, tiene que soportar el estándar que tenemos todos de soportar cosas que los policías tienen que estar más arriba, sobre todo aquellos que bueno, que controlan tumultos o que tienen que... porque si no se pasa muy rápido de la contención a la represión, y es lo que me parece a mí que hay que evitar (...) Me parece que ese plan estaba muy bien diseñado y quizás lo que faltó o lo que falló fue la pata del recurso humano, pero bueno, creo que es como todo, uno va diseñando un plan y lo va armando, lo va corrigiendo sobre la marcha en función de los errores que uno va observando. Yo creo que se hicieron correcciones, se llevaron a cabo otras cuestiones” (Carlos Fernández, ex director de seguridad).

alrededor de 180 policías a patrullar las calles “más inseguras” del centro –alto y bajo del área céntrica – de la ciudad de Neuquén con el fin de reducir el número de robos, en especial, en la zona de comercios. En este sentido, el Subsecretario de Seguridad, Omar Raimondo, sostenía que “el plan es esencialmente preventivo y tendrá como fin el desarrollo de acciones para evitar el delito, así como reducir y controlar los factores de riesgo” (Diario La Mañana de Neuquén, 05/03/2004). En términos del subsecretario, “se eligió el área microcentro porque allí se concentran las actividades bancarias y financieras; las oficinas públicas municipales, provinciales y nacionales; la mayor actividad comercial; la actual Terminal de Ómnibus; con una masiva presencia de niños y jóvenes por actividades educativas y de recreación; y espectáculos y diversas actividades culturales que se desarrollan durante los fines de semana” (Diario La Mañana de Neuquén, 05/03/2004).

Este plan suscitó el rechazo de las personas que residían en otras zonas de la ciudad, en tanto denunciaban el traslado de efectivos desde destacamentos barriales hacia el centro “desprotegiendo a los barrios” (Diario Río Negro, 14/03/2004). Asimismo, desde los medios locales se criticó el hecho de que, a pesar de la mayor presencia policial en el centro, los hechos delictivos no se redujeron (Diario Río Negro, 04/06/2004; Diario Río Negro, 20/07/2004). En este sentido, se denunció “un rápido corrimiento del delito hacia otros sectores” (Diario Río Negro, 09/03/2004), debido a la concentración de efectivos policiales en el microcentro así como un aumento de los delitos violentos, según señaló el jefe de policía de ese entonces, Wálter Cofre (Diario Río Negro, 18/04/2005). También se denunció que el número de agentes policiales que iban a ser afectados al plan nunca llegó a ser el prometido sino, por el contrario, cada vez es menor (Diario Río Negro, 04/06/2004).

Programa de Reequipamiento Policial

Un eje en común entre todas las entrevistas realizadas es la mención a la “fuerte inversión” ejecutada “*en equipamiento a la policía, tanto en armas como en chalecos, como en móviles*” (Carlos Fernández, ex director de seguridad) en el marco del PIS, con el objetivo de prevenir delitos. En este sentido, se argumentaba que se hizo una

“inversión en tecnología y en capacitación de personal para obtener una mayor calidad de respuesta, una mayor presencia policial dentro de la provincia, lograr una capacidad de disuasión del delito y que, sobre todo lo que es la fuerza policial tenga un prestigio institucional que generalmente es una de las patas importantes de esto, que no tiene el prestigio suficiente”
(Hugo Gutiérrez, ex director de seguridad)

En primer lugar, en el año 2005, se realizó la compra de 200 *patrulleros* equipados con el sistema GPS (sistema satelital) (Diario Río Negro, 30/09/2005). Sin embargo, no hay registros acerca de la licitación pública de los mismos. Hacia el año 2006 se produjo la licitación para la compra de 30 *camionetas* 4x4 para la Policía a través del decreto 697/06 con el fin de "optimizar el desarrollo de las actividades policiales en las zonas rurales y en dependencias del área cordillerana" (Decreto 697/06). Asimismo se argumentó que dichas camionetas "resultan imprescindibles para el normal desarrollo del Plan Integral de Seguridad" en zonas "donde los vehículos tipo sedán con los que cuenta la Policía actualmente no pueden transitar".

Por otro lado, en el PIS se afirmaba que se "está trabajando en la instalación de un sistema TETRA que permita la comunicación privada y segura entre todas las dependencias policiales y efectivos las 24 horas del día" así como también en "la dotación de aparatos de comunicación personal y para los móviles policiales" (PIS, 2004: 59). En efecto, a comienzos de 2005 el gobierno de la provincia de Neuquén adquirió un *sistema de comunicaciones* tipo Trunking Digital, protocolo Tetra y enlaces inalámbricos, destinados al equipamiento de la policía provincial, nuevamente, por medio de contratos secretos y directos con la empresa Damovo S.A.⁵ La decisión de realizar una contratación directa se justificó por la supuesta confidencialidad del tema, para evitar que los "delincuentes" conozcan el sistema que buscaba controlarlos, y por la supuesta escasez de la oferta en tanto se trataba de "equipos sofisticados".

Esta empresa estaba encargada del Sistema Integral de Seguridad Pública y Atención de Emergencias (Sispae), compuesto por un subsistema radioeléctrico de concentración de enlaces oficiales; un subsistema integrado de atención de situaciones de emergencia; un subsistema de video seguridad, un subsistema automático de identificación mediante huellas dactilares (AFIS), un subsistema de telefonía y datos privados, y un subsistema de recepción y concentración de alarmas domiciliarias. Asimismo, esta empresa debía realizar el gerenciamiento operativo de todo el sistema implementado por un plazo de seis años. En términos del ministro de seguridad de ese momento, Damovo debía controlar "las comunicaciones de las situaciones que se van produciendo en cada uno de

⁵ Jorge Gadano asegura que la contratación directa de esta empresa tiene relación con la alianza política de Sobisch con Macri en tanto Damovo estaba presidida por Manuel Requejo García, amigo del entonces presidente de Boca e integrante de la comisión directiva de dicho club (Diario Río Negro, "Plan de Seguridad: contratos a dedo y en secreto por \$ 200 millones", 29/08/2011). Asimismo, el entonces diputado Ariel Kogan y Jorge Conte (PJ) revelaron que había vasos comunicantes entre Damovo y Temux, la empresa que según Sobisch estafó al Banco Provincia de Neuquén en 20 millones de pesos (Diario Río Negro, "Kogan aportó datos en la causa Damovo", 14/04/2011).

los lugares, y las va transmitiendo para unificar una base de datos para que tengamos un mapa del delito” (Diario Río Negro, 23/12/2007). Según sostenían los funcionarios del gobierno de Sobisch, la necesidad de este sistema se debía al incorrecto funcionamiento del sistema de comunicación de la policía ya que no estaba encriptado, por lo que los “delincuentes” tenían acceso a la frecuencia de dicha institución y, de este modo, se enteraban de las acciones que la misma llevaba a cabo (allanamientos, persecuciones, etc.)⁶.

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

En términos del ministro de seguridad y trabajo, Luis Manganaro, la idea era que “el pedido de auxilio será derivado al móvil policial [que estaría acompañado del helicóptero] más cercano de la zona de riesgo y calculamos que en el término de los 3 o 5 minutos siguientes estará en el lugar de los hechos” (Diario La Mañana del Neuquén, 10/08/2004). Asimismo, se pretendía instalar un sistema satelital para la detección del

⁶ “(...) porque era importante para nosotros tener un sistema de comunicación nuevo, primero porque estaban los walkie talkie antes viste, y eso lo escuchaba todo la radio del taxista. Vos lo buscas en la sintonía y escuchas todos los taxis si quieres, porque eso no está encriptado. De lo primero era, esto era una de las cosas, tener un sistema de comunicación nuevo, como el que tenía la policía federal en Buenos Aires, pero no solo era en Buenos Aires, la tenían en Nueva York, la tenían en Barcelona, la tenían en un montón de lugares, o sea, no fue que copiamos a Buenos Aires, fuimos copiando lo que estaban haciendo en otras ciudades (...) Dentro de todo lo que era la parte policial una de las cosas que ellos más nos insistían era que todos los delincuentes tenían la frecuencia de radio de ellos. (...) Entonces si decían está pasando algo, le avisaban a alguien los delincuentes tenían la frecuencia de radio y se enteraban enseguida (...) Entonces copiamos en ese momento lo que tenía la federal en Buenos Aires, que era un sistema de comunicación que estaba... como se llama la palabra esto, encriptado... de manera que los delincuentes no podían acceder a esas comunicaciones y eso bueno, era un costo importante, porque todo lo que es telecomunicaciones es caro, pero bueno se hizo” (Juan Carlos Pintado, ex director ejecutivo del PIS)

origen de las llamadas telefónicas. En este sentido, lo primero (y ¿único?) que se hizo fue la instalación de antenas.

Asimismo, este nuevo sistema de comunicaciones y la creación de aquella central (“911”) se justificaban con la idea de “acercamiento” con la comunidad y, por lo tanto, se relacionaban con las técnicas de prevención comunitaria:

“vos para tener un policía de proximidad (...) tenes que tener aceitado el sistema de recepción de las llamadas y que sea derivada al policía que está cerca de la situación. El policía de proximidad no es más que esa conexión del ciudadano que reclama una asistencia de un policía y el operador que se la tiene que brindar comunicándolo al ciudadano con el policía que está más cerca.”
(Carlos Fernández, ex director de seguridad)

Sin embargo, este sistema de comunicaciones tuvo problemas para funcionar ya que, según afirmó la ministra de Seguridad y Trabajo que sucedió a Manganaro en julio de 2005, Susana Arévalo, el mismo necesitaba de una resolución que habilitara el uso de la frecuencia de 400 megahertz, que el secretario de Comunicaciones de la Nación se negaba a aprobar (Diario Río Negro, 11/12/2005)⁷. En este sentido, cabe señalar la empresa proveedora, Damovo, le habría entregado equipos con una frecuencia no autorizada por la Comisión Nacional de Comunicaciones. Según la resolución 3.085 de 1999, las provincias tenían reservado la frecuencia de banda de 'trunking' de 800 Mhz, a excepción de Buenos Aires a la que, por falta de frecuencias disponibles y por el hecho de que ya tenía algunas con anterioridad, se le permitió continuar con el uso de frecuencias no normadas para este uso. A este respecto, varios funcionarios sostenían que la razón por la que nunca se aprobó esta excepción para la provincia del Neuquén estaba relacionada con el hecho de que el gobernador Sobisch era opositor al gobierno nacional⁸. Cabe señalar que, a pesar de las inmensas inversiones, el “911” no funcionó durante el gobierno de Sobisch.

También es necesario mencionar que, durante el primer año de mandato, el ejecutivo provincial mencionó la posibilidad de adquirir equipamiento tecnológico para la **intercepción de telefonía móvil y fija**. Sin embargo, no trascendió si efectivamente esto se llevó adelante ya que, en palabras del entonces ministro de seguridad y trabajo,

“no voy a cometer la torpeza estratégica de avisarles a los delincuentes con qué tipo de características técnicas les voy a pinchar las grabaciones telefónicas. El éxito de mi gestión es

⁷ En este sentido, “un especialista en comunicaciones consultado por este diario, que pidió mantener su nombre en reserva, advirtió que las frecuencias son "un bien escaso" que en el caso de comunicaciones móviles para servicios de emergencia y seguridad nacional está normado por la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC)” (Diario Río Negro, 11/12/2005).

⁸ “Cuando fuimos, Moreno puso el revolver arriba del escritorio (...) Y él [dice] “¿para qué quieren esto?” (...) "está bueno..." dice, "bueno, déjenmelo", y después nunca lo saco porque, como estaba Sobisch peleado con Kirchner, nunca lo saco y le mande notas, y todo, no, no, no... bueno” (Juan Carlos Pintado, ex director ejecutivo del PIS).

meter presos a los delincuentes, no contestarle a usted cosas que no puedo contestar porque son reservadas (...) Mi rol como ministro es dotar a la Policía, que es auxiliar de la justicia, de aquellas herramientas que le permitan tener la tecnología para probar determinadas cosas".
(Diario Río Negro, 09/08/2004)

En este marco, el gobierno provincial también tuvo la intención de adquirir cuatro **helicópteros**, no obstante solo compraron dos de ellos de forma secreta y directa. No se trataba de una idea de la nueva gestión, sino que ya venía de la anterior. A fines de 2003, el gobierno comenzó alquilando distintos modelos de aeronaves para probarlas y evaluar sus resultados. En reiteradas oportunidades (diciembre de 2003, febrero de 2004, mayo de 2004 y diciembre de 2004) se encargaron de supervisar la zona de los balnearios, el centro comercial, los sectores de riesgo para un eventual incendio por uso de pirotecnia y las calles más utilizadas para correr "picadas" automovilísticas de la capital provincial, entre otros (Diario Río Negro, 26/12/2003).

Así, en febrero de 2005, se anunció la compra de un helicóptero con la intención de crear el Grupo Aéreo Policial (GAP). De acuerdo con declaraciones del subsecretario de seguridad de ese momento, Omar Raimondo, el objetivo de la adquisición, y de la nueva estructura policial, era "mejorar el servicio de seguridad que brinda la policía en la provincia [en tanto] agiliza y optimiza los operativos que se pongan en marcha en todo el territorio" (Diario Río Negro, 24/02/2004). En este sentido, las razones que motivaban la compra de helicópteros era la posibilidad de llevar a cabo operaciones de prevención en toda la provincia, debido a que contaban con un sistema de videofilmación, que permitía captar imágenes de día y de noche, y un equipo de radio, que permitía un rápido contacto con las comisarías cercanas y con las unidades móviles, en caso de posibles accidentes (Diario Río Negro, 24/12/2004). Asimismo, permitían iluminar cuadras oscuras y perseguir "malvivientes" que huyeran por rutas y picadas (Diario Río Negro, 26/12/2003).

El objetivo de la compra de helicópteros no sólo era la prevención del delito, sino también el control de movilizaciones sociales ante la presencia de un amplio y combativo campo de protesta social (Lizárraga, 2013). Así, el ex director de seguridad de la subsecretaría de seguridad sostenía que:

"Se compraron los dos helicópteros, que bueno, obviamente en lo que es prevención de delito y esas cuestión relacionadas con por ejemplo, el control que se puede hacer desde el aire a una marcha o a alguna manifestación que siempre terminan, lamentablemente en esta provincia siempre terminan, toda manifestación ya sea por cuestiones sociales o deportivas terminan con destrozos. No hay que hacer mucha memoria para recordar las ultimas..." (Carlos Fernández, ex director de seguridad)

En menor medida, los helicópteros aparecían como una herramienta para actuar frente alguna emergencia.

Finalmente, sin licitación pública previa, pero en “en el marco de la ley”, según el gobernador (Diario Río Negro, 02/12/2005), se compraron dos helicópteros a la empresa Modena Auto Sport, representante de Bell Helicopter Textron Inc. en la Argentina (Diario Río Negro, 12/07/2005; Diario Río Negro, 23/12/2005), que se entregaron a fines de diciembre de 2005 y que contaban con equipamiento para efectuar rescates bajo distintas condiciones, para combatir incendios forestales, para realizar filmaciones (tenían tres cámaras con zoom), entre otros. En este sentido, cabe resaltar que esas dos aeronaves estaban destinadas, una a la policía de la provincia y otra al área de incendios y sanidad.

Uno de los “problemas” que trajo aparejado la adquisición de estos helicópteros era que, aparentemente, existían restricciones legales para su uso en la zona urbana. Otro de los “problemas” que trajo aparejado la adquisición de helicópteros fue que la policía no contaba con personal capacitado para pilotear dichas aeronaves, razón por la cual debían ser manejadas por tres pilotos contratados por la provincia que, a su vez, tenían que capacitar a los efectivos de la policía para que la fuerza arme un equipo de pilotos propio (Diario Río Negro, 23/12/2005). En relación con esto, el jefe de policía de ese entonces afirmaba que la adquisición de esas aeronaves implicaba un enorme gasto público⁹.

Programa de Expansión de Infraestructura y Despliegue Policial

En 2004 se anunció que se estaba trabajando en la elaboración de un "*mapa de delito interactivo*", con el objetivo de "saber qué zonas tenemos que custodiar más", según el jefe de policía (Diario Río Negro, 10/08/2004)¹⁰, sin embargo, recién a mediados de octubre de 2007, al final de tercer mandato de Sobisch, se anunció la puesta en marcha de un mapa del delito en tiempo real por parte de la Policía en el mes de diciembre,

⁹ “(...) bueno acá en la Argentina es carísimo. Carísima la hora, carísimo el piloto, o sea, es una herramienta para el primer mundo (...) Acá para mover el helicóptero necesitas diez mil pesos por día o por hora (...) Entonces bueno, cuando hay herramientas que son caras, no funcionan (...) La hora del vuelo, la hora del piloto, todo es caro, y entonces vos haces un costo beneficio, decís bueno, si yo tengo que gastar diez mil pesos para prevenir o para ver dónde está el que roba el estereo y a lo mejor decís, mira no, no gastemos en eso.” (Walter Cofre, ex jefe de policía)

¹⁰ En este sentido, afirmaba que “el [mapa del delito] que están elaborando nuestros técnicos de informática es así: en el lugar donde ocurrió determinado hecho, uno carga los datos de los elementos sustraídos, los autores, si los estamos buscando o no, y todo lo que tiene que ver con la investigación. Con un click se puede saber la historia de qué pasó en ese lugar, de modo que va pintando de rojo algunas zonas que están muy castigadas, y podremos saber qué zona tenemos que custodiar más” (Diario Río Negro, 10/08/2004). Cabe señalar que recién se implementó a comienzos de marzo de 2009.

como algo único en toda Sudamérica. Este “mapa del delito” consistía en que las 18 comisarías de la ciudad de Neuquén se conecten al Centro de Operaciones Policiales (COP), mediante un sistema de antenas que permitirían transmitir dato, voz e imagen, permitiendo hacer el “análisis criminal de las denuncias en un breve tiempo” y, también, georreferenciarlas, para buscar patrones en común entre todos los hechos denunciados (Diario Río Negro, 15/10/2007). De acuerdo con las declaraciones del subjefe de Policía Carlos Lepén¹¹, “las denuncias se van a recolectar en tiempo real, ya que de las comisarías van al COP a través de un servidor, y allí es donde se georreferencian y se hace el análisis criminal” (Diario Río Negro, 15/10/2007). Asimismo, el mapa tendría todos los detalles sobre la denuncia: un punto con un color para enseñar el tipo de delito denunciado que al ser “pinchado” indicaría el horario en que ocurrió; cuántas personas lo cometieron; qué armas utilizaron y la vestimenta que llevaban, entre otros aspectos. De acuerdo con el subjefe de la Policía, este mapa le brindaría a dicha institución dos ventajas: “vamos a trabajar mejor en la prevención, ya que de acuerdo a lo que surja de las denuncias y la elaboración del mapa, se moverá la prevención (...) Además al buscar patrones en común de los delitos, vamos a poder detectar mayor cantidad de hechos ya que el mapa nos orientará sobre cuáles son cometidos por los mismos delincuentes” (Diario Río Negro, 15/10/2007). En otras palabras, el mapa del delito aparecía como una herramienta indispensable para la prevención situacional-ambiental. En este sentido, el subsecretario de seguridad afirmaba que

“¿Que nos permitió hacer un mapa del delito? Reforzar determinadas zonas, es decir, el robo a mano armada se daba donde había escasa iluminación, donde habían baldíos, donde los yuyos estaban altos, entonces era con el municipio, desmalezar, poner en práctica las ordenanzas de mantener limpios los baldíos, cercaba los baldíos. El mapa te permite... o sea, el mayor... no habían, prácticamente no habían homicidios. No había homicidios. El mayor delito era el robo a mano armada, y el hurto, que es el robo sin violencia, o sea, lo oscuro... y después digamos, el robo con escalamiento” (Hugo Acuña, ex subsecretario de seguridad).

De acuerdo con el director ejecutivo del PIS, la información obtenida a través del mapa del delito no debía ser “pública”, en tanto si las personas conocían cuáles eran las zonas donde se cometían más delitos, no invertirían, no pondrían sus negocios, trayendo como consecuencia la falta de servicios en el barrio.

Por otra parte, en un comienzo, el gobierno de Sobisch tenía la intención de instalar 22 **cámaras de seguridad** en la ciudad de Neuquén, según se desprende del pedido de autorización que el ex director ejecutivo del PIS le realizó a la municipalidad (Diario

¹¹ Juan Carlos Lepén asumió como subjefe de la Policía, junto con Juan Rolando Figueroa como jefe, luego del asesinato de Carlos Fuentealba. Cabe resaltar que cuando se terminó el mandato de Sobisch, Lepén fue elegido Jefe de la Policía de la Provincia de Neuquén.

Río Negro, 12/09/2006). Las primeras cámaras de seguridad de la ciudad, y de la provincia, se pusieron, de forma secreta, entre junio y julio de 2006. En ese momento, se instalaron once cámaras de tipo infrarrojo que se confundían con las luminarias del alumbrado público, en tanto estaban adosadas al tendido eléctrico. Las mismas estaban monitoreadas por la policía de la provincia¹². Sin embargo, hacia septiembre las mismas aún “no estaban grabando” ya que se encontraban en un “en período de ajuste técnico para mejorar la llegada de la imagen”, según la ministra de seguridad Arévalo (12/09/2006). En términos concretos, nunca se supo bien cuantas cámaras funcionaron en esos tiempos. La disposición de las mismas se realizó en secreto, con una autorización de la municipalidad de Neuquén, pero sin la aprobación del Concejo Deliberante, en puntos estratégicos de la ciudad: “en los accesos a la ciudad y en el microcentro”, según sostuvo la ministra de seguridad Arévalo sin dar mayores precisiones (Diario Río Negro, 01/08/2006)¹³.

En una segunda etapa, en octubre de 2006, se pusieron siete cámaras de seguridad en el área del puente carretero, que vincula a las ciudades de Neuquén y de Cipolletti, también monitoreadas por la policía. Estas cámaras permitirían registrar nítidamente el rostro de una persona distante hasta 200 metros, obtener desde primeros planos a vistas panorámicas, y seguir la trayectoria de objetos a larga distancia (Diario Río Negro, 28/10/2006). El objetivo de la colocación de estas cámaras era controlar quienes salían y quienes entraban a la provincia por medio de dicho acceso, sobretodo cuando se cometía algún “delito”,

“porque nosotros al estar rodeados de ríos, las salidas de la provincia son muy pocas, entonces tener cámaras de seguridad en lugares estratégicos como son los puentes carreteros donde cualquier delito que se cometa acá, lo que intentan es poder salir de la provincia, o salir al país vecino” (Hugo Gutiérrez, ex director de seguridad)

Desde que se anunció la instalación de las mismas como parte del PIS se suscitaron innumerables conflictos con los partidos opositores al partido provincial (ARI, PJ,

¹² “Estaban ahí en la calle Richieri y después se trasladaron allá atrás del Jumbo creo. Estaban en la calle Richieri donde estaba el 911, al lado tenían las poquitas cámaras de seguridad que habían y vos ahí veías... bueno eso, era toda una sala grande con un montón de operadores que estaban viendo los televisores y en contacto con los móviles para que cualquier situación, comentársela para hacer bueno, lo que se llama prevención” (Carlos Fernández, ex director de seguridad).

¹³ De acuerdo a la información brindada por el Diario Río Negro (05/10/2005), “el sistema de monitoreo está organizado en seis nodos. El primero incluye cámaras sobre la torre de la antigua Casa de Gobierno, y las azoteas del edificio de la subsecretaría de Hacienda y del edificio de la municipalidad. El nodo 2 cubre la Legislatura desde el techo del Banco Provincia del Neuquén, el monumento a la Madre, los cruces de la avenida Olascoaga con calles Libertad y Montevideo, hasta la azotea del edificio de la Legislatura. El nodo 3 se centra en el edificio de Jefatura de Policía y el nodo 4 estaría ubicado en la U 11. Los dos nodos restantes estarían ubicados en la unidad de Secuestro del Parque Automotor y en el puente carretero Neuquén-Cipolletti, sumando un total de 22 cámaras de vigilancia”.

Frente Grande, Patria Libre, Partido Intransigente, PTS, etc.), con la municipalidad (que debía brindar la autorización), con la defensoría del pueblo, con los organismos de derechos humanos (Zainuco, APDH, CePRODH, Madres e HIJOS) y con los sindicatos (ATE, ATEN, etc.). Las críticas giraban en torno de la posibilidad de persecución política y gremial a los dirigentes de la oposición –control de movilizaciones y criminalización de los manifestantes- y de “violación sistemática de los derechos a la libertad, a la intimidad y a la privacidad de las personas”. En este sentido, la argumentación del ejecutivo provincial era que las cámaras eran algo que se estaba instalando a “nivel mundial” y que no pretendían espiar a nadie, ya que lo que se hace en la vía pública es “público”. Asimismo, si bien el gobierno aseguraba que la disposición de dichas cámaras buscaba brindar mayor “seguridad” a los ciudadanos y que el gobierno estaba elaborando un proyecto de ley para regular el uso de videocámaras para no vulnerar los derechos de las personas (Diario Río Negro, 30/09/2005)¹⁴, paradójicamente los lugares donde se ubicaron las mismas coincidían con los puntos de concentración de las movilizaciones sociales: Casa de Gobierno, Legislatura, Municipalidad, entre otros.

En este sentido, cabe señalar que la instalación de videocámaras se llevó a cabo con el argumento de que permitían “combatir y prevenir el delito”, en tanto permitirían evitar robos y hurtos a través de la disuasión, así como también perseguir “delincuentes”, según afirmaba la ministra de seguridad Arévalo (Diario Río Negro, 30/09/2005). En relación con este objetivo de prevención del delito, y a las críticas suscitadas por la instalación de videocámaras, el ex director ejecutivo del PIS sostenía que

“La ciudad tenía unos corredores que usaban los ladrones y la policía sabía cuáles eran esos corredores, calles en las que cuando robaban algo disparaban por esas calles, por donde se escondían, y lo único que teníamos que hacer era poner las cámaras en esos corredores, porque cada vez que había un delito si por lo menos decían fue un auto negro, decían si, mirábamos las cámaras y sabíamos si había pasado el auto por ahí (...) O para donde habían disparado, y cuando quisimos poner las cámaras fue un escándalo, se usó como herramienta política, como que se quería espiar a la gente, era seguridad, si las cámaras iban a estar puesta en las calles, en la vía pública, nadie que ande haciendo nada malo en la vía pública tiene problema en que alguien lo vea, aparte cuando están...” (Juan Carlos Pintado, ex director ejecutivo del PIS).

Asimismo, a pesar de los discursos oficiales que sostenían lo contrario, se afirmaba que en caso de disturbios durante una manifestación, las cámaras de seguridad brindarían elementos para abrir causas penales contra quienes los cometieran, razón por la cual el gobierno provincial rechazó un pedido de organizaciones sociales para conocer detalles sobre el sistema de videocámaras de vigilancia (Diario Río Negro, 25/11/2006). De este

¹⁴ Recién en 2011, durante el gobierno de Sapag, la legislatura aprueba una ley para regular el uso de videocámaras (LEY N° 2762)

modo, se puede observar que, en el caso neuquino, cuando se piensa en “prevenir el delito” –ya sea a través de videocámaras o helicópteros- también se piensa en criminalizar las protestas sociales.

El Plan de Gobierno de Seguridad Ciudadana (PGSC) 2008-2011

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 principio, este plan era coherente con los principios rectores del gobierno de Sapag que, a diferencia de Sobisch, estaban basados en la “democracia”, el “diálogo”, el “consenso”, el “respeto de derechos fundamentales”, etc., en un intento por distanciarse de su antecesor. En consonancia con esto, el gobernador de la provincia afirmaba en varios discursos, que la seguridad era un derecho humano indispensable para garantizar otros derechos y garantizar la democracia. En este sentido, el PGSC se proponía hacer frente al “problema de la violencia y el delito” en un marco de respeto por los derechos de los ciudadanos y las garantías constitucionales a través de la “prevención”.

En términos de uno de los asesores involucrados en su elaboración, no era un “plan estratégico”, en tanto *“ahí no vas a ver ni plazos, ni responsables, ni cronograma de acciones concretas”* (Miguel Novoa, ex asesor del PGSC y ex subsecretario de seguridad). Más bien se trataba de una herramienta que fijaba *“las grandes líneas de desarrollo posterior”*. A este respecto, cabe resaltar que este plan fue elaborado con el asesoramiento de cuadros técnicos especializados en “seguridad” (Adrián Ambrosio, Horacio Jankowski, Miguel Novoa, Juan Carlos Lezcano y Luis Quiles), provenientes de la policía de la provincia y, en su mayoría, pasados a retiro en 2005, en el marco del descabezamiento de la cúpula policial realizada por Sobisch, en tanto eran identificados como los “zurdos de la isla de cuba” por haber impulsado las reformas policiales implementadas a fines de los noventa en Neuquén (principalmente el agrupamiento único y la policía comunitaria). Luego de la elaboración de PGSC, estos cuadros se incorporaron a la subsecretaría de seguridad a pedido del gobernador, como subsecretarios, directores de seguridad, directores generales de políticas de seguridad, etc.

Una de las cuestiones que diferencia al PGSC del PIS es que, en el decreto que aprueba su puesta en marcha, se dispuso la elaboración de un programa de difusión con los contenidos básicos del PGSC (Decreto 1714/08, Art. 4). En otras palabras, el PGSC no sería “reservado” como el PIS. Sin embargo, a pesar de su carácter “público”, se trató de un plan poco “conocido” incluso por los mismos funcionarios que debían ponerlo en marcha dando cuenta del escaso compromiso del gobierno con el mismo¹⁵. En este sentido, resultan paradigmáticas las afirmaciones del secretario de seguridad que sucedió a Cesar Pérez en la cartera de seguridad en 2009¹⁶, Guillermo Pellini¹⁷:

“es que no había un plan de seguridad concreto que uno pudiera, pudiera leer. Pero por un lado me alegro porque si no, eso te condiciona y dicho en otros términos, tampoco recibí instrucciones de seguir ningún plan (...) Así que bueno, yo por eso no leí ningún plan, y yo ya tenía hecho mi diagnóstico y seguí con eso (...) como te puedo decir, no hay un plan escrito, no tuvimos un plan escrito de mi gestión, porque yo, no lo quería escrito, nos hubiese llevado un montón de tiempo y después no lo hubiéramos podido seguir, justamente por lo que te comento. Por la dinámica que tiene el delito en Neuquén, es tan mutante, tan cambiante, hay tantas formas nuevas de delito que, tener un plan, es como enyesar una gestión y si no tiene flexibilidad, no sirve” (Guillermo Pellini, ex secretario de seguridad)

Esta falta de compromiso político con el PGSC, junto con las resistencias puestas por la policía de la provincia al mismo, fue decisivo para su fracaso. En este sentido, es importante mencionar que, al igual que el PIS, el PGSC nunca terminó de implementarse de forma completa: en los hechos, el mismo tuvo plena vigencia durante los primeros años de mandato de Sapag, quedando en el olvido hacia el segundo mandato (2011-2015), donde se produjo un giro, nuevamente, hacia un paradigma policial de la prevención del delito¹⁸. Según los cuadros técnicos que estuvieron involucrados en su elaboración e implementación, no hubo acompañamiento político ni

¹⁵ En este sentido, cabe señalar que cuando le preguntamos al jefe de policía, Jorge Aldo Laserna, por el PGSC, lo confundió con el PIS: “Y ese... en realidad, yo creo que no era un plan de seguridad viste, era más bien un sistema. Ese era un sistema que se implementó con móviles, con equipo de comunicación encriptado que no tenían fuga, porque eso también era un problema antes”.

¹⁶ En este sentido, cabe señalar que en agosto de 2009 se produjo una reorganización ministerial a partir de la cual la cartera de justicia y trabajo pasó a la órbita del Ministerio de Gobierno, Trabajo, Justicia y Derechos Humanos y la cartera de seguridad a la Secretaría de Estado de Seguridad.

¹⁷ Pellini es un ingeniero agrónomo que fue subsecretario de la Producción durante el gobierno de Jorge Sobisch e integró los equipos de campaña que condujeron a Jorge Sapag a la gobernación. Durante el gobierno de éste, fue Secretario de Estado de Relaciones Institucionales y Coordinación antes de ser Secretario de Estado de Seguridad.

¹⁸ “No alcanzamos. No... no porque además tampoco, te soy sincero, de ese plan no había ni cómo medirlo, o sea, porque en realidad, pudimos avanzar algo en lo que eran los foros, que ya lo veníamos trabajando antes de largar el plan por lo cual bueno, pudimos avanzar algo en eso, en los foros sí; pudimos avanzar allí pero ahí, hasta ahí, un poquito, y ahí podía, ahí si quizás podíamos evaluar, medir un poco pero hasta ahí, hasta ahí nomás. Todas las otras políticas planteadas allí, no, no, no las pudimos, no había elementos para medirlas. No, no porque costo mucho, viste” (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).

policial para que se llevara adelante, lo que minó las posibilidades de concreción del plan.

Por último, es importante mencionar que en paralelo al desarrollo del PGSC se fueron desmontando algunas de las acciones llevadas a cabo por Sobisch en materia de seguridad, como por ejemplo la “venta” de uno de los helicópteros y la rescisión del contrato con la empresa Damovo, a cargo del sistema de comunicación policial y la instalación de videocámaras de seguridad. En términos concretos, uno de los helicópteros adquiridos por Sobisch fue canjeado¹⁹ al gobierno de Salta por un avión Lear Jet con el fin de reducir los gastos en los vuelos sanitarios del Instituto de Seguridad Social del Neuquén y del sistema público de salud.

Con respecto a la rescisión del contrato con Damovo, el mismo se produjo durante el primer año de mandato de Sapag a través del decreto 2030/08 con el argumento de que el ejecutivo tenía otras necesidades en ese momento. De hecho, a comienzos de 2009, se anunció que, con el “ahorro” que realizaba el ejecutivo por el fin de dicho contrato (alrededor de 36.000.000 de pesos en tanto se pagaba 964.048 mensualmente), se construiría infraestructura policial en la provincia: nueve comisarías, cinco destacamentos y veinte viviendas institucionales (Diario Río Negro, 18/01/2009).

Estrategias de prevención situacional del delito implementadas en el marco del PGSC

Reequipamiento policial

En términos de equipamiento policial, se adquirieron móviles policiales (alrededor de 35 unidades), camionetas (cerca de 35 ejemplares) y motocicletas (alrededor de 40 unidades), por medio de licitación pública. De este modo, se observa que las unidades adquiridas por el gobierno de Sapag son menores a las compradas durante el gobierno de Sobisch. A este respecto, Pellini sostenía que esto se debía a la situación complicada de las finanzas provinciales, pero subrayaba el esfuerzo del poder ejecutivo para equipar a la policía: "estamos haciendo los máximos esfuerzos para dotar a la policía de los elementos" (Diario Río Negro, 10/03/2010).

Instalación de Sistemas de CCTV

¹⁹ Además el ejecutivo tuvo que pagar 200.000 pesos por dicho avión (Diario Río Negro, 20/02/2009).

A diferencia del gobierno anterior que puso gran énfasis en la instalación de videocámaras, invirtiendo un enorme monto de dinero en las mismas, hacia fines del primer mandato de Sapag, sólo se instalaron cámaras de seguridad en Villa La Angostura y San Martín de los Andes. De acuerdo con el gobernador Sapag, este sistema de videoseguridad

“aumenta la sensación de seguridad, disminuye el índice de delitos, disuade la comisión de faltas, infracciones y delitos en la vía pública, visualiza en tiempo real las posibles conductas preparatorias o ejecutivas de ilícitos; y se obtienen pruebas relacionadas con delitos y accidentes. Y, al mismo tiempo, permite detener vehículos robados, visualizar el tránsito, gestionar emergencias y preservar el patrimonio público” (Diario de Sesiones, 2011).

Así, en febrero de 2011, se habilitó el sistema de videoseguridad en San Martín de los Andes con 37 videocámaras operadas por personal policial retirado con el objetivo prevenir delitos. Luego, en mayo de 2011, se pusieron en funcionamiento 22 cámaras monitoreadas por la policía provincial en lugares estratégicos de la localidad de Villa La Angostura y algunas que solo registraban las patentes de los autos (Diario Río Negro, 16/05/2011). Según datos del boletín oficial, el presupuesto oficial para ambas contrataciones fue de 3.187.800 de pesos. Cabe señalar que, de acuerdo con la vicegobernadora Ana Pechen, estos sistemas “dieron muy buen resultado”²⁰.

En relación con esto el Jefe de Policía, Juan Carlos Lepén sostenía que su proyecto era ampliar el sistema de videocámaras dentro de esas localidades y hacia otras ciudades de la provincia:

“nosotros teníamos pensado todo un sistema de cámaras en Neuquén que no llego ni a la mitad, y todo un sistema de cámaras en el resto de la provincia que, en algunas localidades como San Martín, Villa la Angostura se colocaron pero no en su totalidad, sino siempre en un porcentaje mucho más bajo de lo que nosotros considerábamos como para hacer prevención” (Juan Carlos Lepén, ex jefe de policía de la provincia)

En consonancia con esto el Secretario de Estado de Seguridad, Guillermo Pellini, afirmaba que se pretendía "mejorar la estructura de video seguridad, como se está haciendo en otros lugares del país porque está demostrado que las cámaras tienen un efecto de disuasión y prevención muy importante" (Diario Río Negro, 29/07/2010). Así, encontramos un presupuesto teórico característico de la prevención situacional: la *teoría de la acción racional*, en tanto se concibe al individuo como un ser abstracto y

²⁰ Sin embargo, según los datos, estos “buenos resultados” no se comprueban: atendiendo a la cantidad de delitos denunciados en San Martín de los Andes según los datos de la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos, los mismos pasaron de 1.479 (5179,66 delitos cada 100.000 habitantes) en 2010 a 1.158 (4055,47 delitos cada 100.000 habitantes) en 2011 pero luego volvieron a subir en 2012 llegando a los 1.425 (4990,54 cada 100.000 habitantes). Algo similar ocurrió en Villa La Angostura: en 2010 se registraron 404 delitos (3651,81 cada 100.000 habitantes), que siguieron una tendencia ascendente los años siguientes llegando a 411 (3715,08 delitos cada 100.000 habitantes) en 2011 y 416 (3760,28 delitos cada 100.000 habitantes) en 2012. Elaboración propia en base a datos de la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos y del Censo Nacional de Población y Hogares 2010.

ahistórico que realiza una elección costo-beneficio, antes de cometer un acto delictivo. Sin embargo, en términos del secretario, en los hechos esto no pudo concretarse por la falta de presupuesto.

Cabe señalar, que en la ciudad de Neuquén continuaron funcionando aquellas que habían sido instaladas durante el gobierno anterior. A este respecto, el jefe de policía de ese entonces, sostenía que ese sistema de videoseguridad “está funcionando totalmente, la cámara de la municipalidad que estaba rota se reparó y en el Centro de Operaciones Policiales se están recibiendo las imágenes y grabando todo”, con el objetivo de prevenir hechos delictivos y como elemento probatorio de algunos delitos. En este sentido, afirmaba que “las cámaras han sido útiles y siguen siéndolo” (Diario Río Negro, 27/03/2010).

Paradójicamente, cabe señalar que a fines de 2009 el bloque de concejales del PRO (Propuesta Republicana) de la ciudad de Neuquén, presentó un proyecto, en la comisión de Legislación del Concejo Deliberante, para instalar 200 cámaras de seguridad en la ciudad de Neuquén, generando la oposición no sólo del ejecutivo municipal sino también del ejecutivo provincial. El primero se opuso porque afirmaba que no había habido un crecimiento del delito en Neuquén, sino un incremento de la sensación de inseguridad producto de una mediatización del tema que no justificaba semejante gasto²¹, y que, en caso de haber aumentado, la colocación de cámaras de vigilancia no aseguraba la reducción de los mismos. Asimismo sostenía que la instalación de dichos artefactos en la vía pública constituía una forma de “criminalizar la pobreza” (Diariamente Neuquén, 24/08/2010), que no resolvía las causas de la criminalidad.

En consonancia con este planteo, desde el ejecutivo provincial, representado por el subsecretario de seguridad, se argumentaba que las cámaras de seguridad no producen un efecto mecánico en los índices delictivos, así como tampoco atacan las causas del problema de la “inseguridad”:

“Ahora, reducir la cuestión de seguridad a lo que nosotros llamamos seguridad situacional, que es más policías, más cámaras, más ojo en la calle, vos seguis atacando los efectos y no las causas, vos seguis trabajando en la reacción y nada más. Y el trabajo más profundo de causas no se trabaja, entonces en esa concepción de seguridad ciudadana cuando vos haces participar a otros ministerios, a otros organismos ahí empezas a trabajar sobre las causas” (Miguel Novoa, ex subsecretario de seguridad)

Las distintas posturas frente a la instalación de videocámaras dentro de los funcionarios que ocupaban cargos en el poder ejecutivo provincial en el mismo período, es una

²¹ En este sentido, afirmaba que: “¿Quién paga las cámaras? (...) el costo beneficio en poner plata para esto, cuando podría utilizarse en otra cosa, hay que evaluarlo. Además, si ponemos cámaras y no tenemos quien las controle, ¿qué grado de efectividad tiene?” (Diario La Mañana de Neuquén, 24/08/2010).

muestra de que el Estado no es un ente supremo de poder caracterizado por la unidad ni la individualidad, sino que sobrevive gracias a tácticas de gobierno (Foucault, 2006), que no son coherentes ni están exentas de conflictos.

En paralelo con este debate, se presentó en la legislatura provincial el proyecto de ley de videoseguridad en espacios públicos, propuesto en el documento del PGSC, que fue finalmente aprobado en abril de 2011 con el apoyo del MPN, PJ, UCR y del interbloque Peronista Federal y con algunas críticas de la oposición²². El objetivo de esta ley era “regular la utilización de videocámaras, en el territorio de la Provincia del Neuquén, para captar y grabar imágenes en espacios públicos abiertos o cerrados, su posterior tratamiento y custodia” (Ley N° 2762, art. 1), en vistas de “asegurar la convivencia ciudadana, la utilización pacífica de las vías y espacios públicos y la prevención e investigación de faltas y delitos relacionados con la seguridad pública” (Ley N° 2762, art. 3).

Sistema de Emergencias Coordinadas “911”

En noviembre de 2008, la provincia de Neuquén adhirió a la Ley Nacional N° 25.367, que estableció el Sistema de Emergencias Coordinadas, en un único número telefónico “*911” por medio de la ley provincial N° 2623. La ley N° 25.367 había sido aprobada en noviembre del año 2000 y creaba, dentro del ámbito del Ministerio del Interior, el Departamento de Emergencias Coordinadas, cuya función sería dar las primeras instrucciones frente a los distintos tipos de emergencias y derivar el pedido o denuncia a las reparticiones públicas o privadas con competencia (Ley Nacional N° 25.367, art. 1). Con el fin de implementar el sistema de emergencias coordinadas, esta ley dotaba de un único número de teléfono (*911, asterisco novecientos once) gratuito, para todo el país, con el objetivo de recibir las denuncias. Asimismo, el artículo 6, invitaba a las provincias a adherir al mismo. A este respecto, es llamativo el hecho de que la provincia haya esperado ocho años para adherir a la misma, cuando la implementación de este sistema de emergencias conformaba una de las propuestas del PIS.

La idea era que este sistema sirviera para responder con inmediatez ante una circunstancia, necesidad o catástrofe de carácter urgente que pueda comprometer la

²² En este sentido, la propuesta fue cuestionada por las diputadas de Proyecto Sur y Alternativa Neuquina. De acuerdo con una de las diputadas "la experiencia indica que este tipo de proyectos tiene como resultado el control de la protesta social" y agregó que "éste es un despacho sin base, sin evaluación de los resultados. Deberíamos contar con datos precisos, científicos, productos de las estadísticas, que aporten claramente cuáles delitos han sido captados por las cámaras, cuántos investigados, cuántos esclarecidos" (Diario Río Negro, 08/12/2010).

vida, libertad, integridad y seguridad de las personas en tanto el centro de operaciones derivaría las llamadas al área específica. (Diario La Mañana de Neuquén, 28/08/2008). En los fundamentos del proyecto se afirmaba que la adhesión a la ley nacional era posible porque la provincia ya había adquirido un sistema de telecomunicaciones con tecnología de avanzada para lograr una cobertura integral de las emergencias que se presentaran en el territorio. En este sentido, cabe recordar que durante el gobierno de Sobisch, se había realizado la contratación de este sistema de forma directa a la empresa Damovo S.A.

Sin embargo, este sistema de emergencias integradas nunca pudo ponerse en marcha. Hasta este momento, en la provincia del Neuquén existen las líneas 101 de la Policía, 100 Bomberos, 103 Defensa Civil y 107 de Emergencias Médicas. A comienzos de 2011, se argumentaba que una de las razones por las cuales no se había habilitado este sistema hasta ese entonces era que la empresa que brindaba el servicio telefónico se encontraba “realizando los ajustes técnicos para habilitarlo”, pero que en breve se pondría en funcionamiento y el 101 pasaría a ser un número para brindar información general (Diario Río Negro, 21/03/2011).

Por último, cabe destacar que, como afirmamos anteriormente, el ejecutivo provincial rescindió el contrato con la Damovo en 2008, pero puso en funcionamiento el sistema Tetra Digital que se había adquirido durante el gobierno de Sobisch en enero de 2009.

Implementación del Mapa del delito

A fines de marzo de 2009, como respuesta frente al incremento de los delitos²³, el ejecutivo provincial anunció la puesta en marcha del “mapa del delito en tiempo real” o “mapa del delito online”. Se trataba de un software diseñado por policías de la provincia del área de delitos, que funcionaba en el Centro de Operaciones Policiales, y que le permitía a la institución policial “conocer en tiempo real la situación de la seguridad ciudadana y determinar el esquema de prevención a seguir” (Informe de Gestión, 2009). En otras palabras, esta herramienta permitía conocer los hechos que se cometían, los elementos que se sustraían y las características de los delincuentes, así como también cuál era “la situación en toda la jurisdicción o en un sólo barrio, el tipo de delito, las características de los delitos, el modus operandi y la franja horaria en la que se comenten” en tiempo real (Diario Río Negro, 29/03/2009).

²³ En este sentido, cabe resaltar que, de acuerdo a datos de la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos, la tasa de delitos de la provincia pasó de 511,9 delitos cada 10.000 habitantes en 2007 a 566,0 en 2008.

Según los protagonistas de la elaboración de este mapa del delito, la novedad era que se producía en “tiempo real”, es decir que ni bien eran registrados los hechos delictivos se cargaban los datos en el sistema y de inmediato cualquiera de los policías con jerarquía podía observar la actualización. En este sentido, podemos decir que no se trataba de un instrumento completamente novedoso ya que la primera vez que se anunció fue en octubre de 2007, casi llegando al fin del tercer mandato de Sobisch. Esta “continuidad” estaría relacionada al hecho de que quién fue responsable de su elaboración, Juan Carlos Lepén, estuvo a cargo de la subjefatura policial en aquel momento y luego fue jefe de policía con Sapag.

En un principio, esta herramienta se implementó en la ciudad de Neuquén, en tanto allí se registraba el mayor porcentaje de delitos de la provincia. En este sentido, el comisario Julio Alonso a cargo de la Dirección de Planeamiento de la Policía de Neuquén, sostenía que “es por eso que se instrumenta este mapa en la capital porque la problemática del delitos en otras ciudades no amerita un funcionamiento de este tipo” (Diario Río Negro, 29/03/2009). El objetivo de la implementación de esta herramienta era lograr un mayor esclarecimiento de los hechos delictivos y mejorar la prevención de los delitos “pero [en término de Julio Alonso] pensar que la policía vaya a resolver la problemática del delito es un utopía y eso lo tenemos que tener en claro porque las soluciones de fondo respecto a problemática dependen de otras áreas del gobierno como educación, justicia y trabajo” (Diario Río Negro, 29/03/2009). Así, se observa que, desde la propia policía, se reconocían sus limitaciones para reducir la tasa de delitos.

Como afirmábamos anteriormente, se trataba de una herramienta que permitía, no sólo el esclarecimiento de hechos delictuosos una vez realizados, sino también la prevención situacional-ambiental, en tanto lo que se hacía era reforzar la presencia policial en aquellas zonas y/o barrios que mostraban una mayor cantidad de delitos.

Por último cabe señalar que, a partir de la implementación de este mapa del delito, el área de análisis criminal de la policía armó una especie de “Facebook” de personas con antecedentes delictivos, donde se encontraban sus redes de contactos, su lugar de residencia y modalidades en las que ha sido detenido por la policía. En este sentido, según datos del diario Río Negro, la policía había elaborado 20 redes, en su mayoría por barrios, en las que tenían identificados alrededor de 260 sospechosos que contaban con antecedentes policiales y penales (Diario Río Negro, 13/12/2009). De acuerdo con Claudio Penedo, a cargo del departamento de Desarrollo Tecnológico de la policía neuquina se trataba de “redes de interacción de delincuentes que se armaron con

información primaria que brindaron los distintos departamentos de la Policía y que todavía estamos desarrollando” (Diario Río Negro, 13/12/2009). De este modo, surge el problema de la estigmatización de ciertos jóvenes y barrios ya que por el mero hecho de tener antecedentes delictivos, o conocer a alguien que los tenga, o vivir en determinado lugar, una persona es considerada como “potencial delincuente”.

Plan “80/20”

Al mismo tiempo que se lanzó el mapa del delito “online”, el abril de 2009, el ejecutivo provincial comenzó a implementar un nuevo “plan de seguridad” -que en realidad no era un plan sino una técnica de intervención de prevención situacional-, conocido dentro de las esferas del gobierno como "80/20", en tanto se pretendía poner al 80% de los efectivos de 13 comisarías de la capital en las calles (alrededor de 1000 policías) y al 20% restante a resolver las cuestiones administrativas, judiciales e investigativas. 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 consistió en desdoblarse las dependencias policiales en comisarías de seguridad y 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. De acuerdo con el subjefe de la policía, Jorge Aldo Laserna, “el crecimiento que ha tenido la capital en estos últimos 30 años nos ha ido indicando que tiene que haber un cambio y tiene que ser uno profundo en vistas de responder a las demandas de la gente con mayor eficiencia" (Diario Río Negro, 22/03/2009).

El objetivo de esta técnica era descomprimir los trámites judiciales en las dependencias policiales para abocar a esos agentes a la prevención del delito en la vía pública, según los datos arrojados por el “mapa del delito en tiempo real”. En este sentido, la idea era lograr una mayor afluencia de personal policial a las tareas de prevención, que sería capacitado permanentemente en técnicas de patrullaje, observación, actuación proactiva, abordaje y resolución de problemas que puedan transformarse en delitos, abordaje y contacto con el público en general, etc. (Informe de Gestión, 2009). En este sentido, no solo se buscaba prevenir los delitos, sino también incrementar la sensación de inseguridad de los habitantes capitalinos. De este modo, puede observarse que esta técnica tiene similitudes con el modelo policial propuesto en el PIS, consistente en la creación de la policía de proximidad y de la policía orientada a la resolución de

problemas. Asimismo, cabe mencionar que uno de los objetivos propuestos en el PGSC era la creación de una policía comunitaria.

En términos concretos, este “plan” no se pudo implementar como era previsto ya que resultó difícil sacar a la calle al ochenta por ciento de los efectivos policiales, en tanto algunas comisarías requerían más personal administrativo. De acuerdo con información del diario, en el mejor de los casos esto se convirtió en un “plan 50/50” (Diario Río Negro, 22/11/2009). Asimismo, este plan trajo como consecuencia un “efecto” típico de la prevención situacional: el desplazamiento espacial. En este sentido, una fuente policial sostenía que “de todas formas nos falta gente porque cuando vamos a cubrir una zona los tipos se te van para la otra”(Diario Río Negro, 22/11/2009). En este sentido, cabe resaltar que este “plan” fue reforzado en enero de 2011 cuando se duplicó la cantidad de efectivos policiales de la división de seguridad metropolitana en las zonas comerciales de la ciudad, al incorporarse nuevos agentes a la fuerza policial (Diario Río Negro, 14/01/2011).

Palabras finales

A través del análisis del documento del PIS y de las estrategias de prevención del delito más allá de la pena implementadas en la provincia del Neuquén entre 2003 y 2007, pudimos constatar que tanto en términos discursivos como prácticos, la forma predominante de gobernar el problema de la “inseguridad” fue la prevención situacional del delito teniendo como actor fundamental a la institución policial. En términos concretos, durante ese período las estrategias de prevención del delito pasaron por una mayor presencia policial, el reequipamiento de la policía (automóviles, uniformes, elementos de protección, nuevo sistema de comunicación, helicópteros), la instalación de cámaras de seguridad, la utilización de un mapa del delito, etc. que tenían como fin incrementar los costos y modificar los incentivos del accionar delictivo. En este sentido, la racionalidad que está detrás de estas intervenciones es netamente neoliberal en tanto concibe a los individuos como seres racionales capaces de realizar un cálculo costo-beneficio antes de cometer un crimen.

El predominio de esta estrategia se produce justo en el contexto de la crisis de seguridad desatada a raíz del secuestro y asesinato de Axel Blumberg y de la campaña presidencial de Sobisch donde él intenta posicionarse como un político comprometido con el problema de la “inseguridad”. En este sentido, una de las razones de este predominio

está relacionada con la “politización” o “electoralización” del problema de la inseguridad, que ha llevado a la necesidad de producir (o mostrar) soluciones urgentes para que las personas vean que los actores estatales están haciendo “algo” para frenar la “inseguridad”, más allá de que su efectiva implementación, y, de esta forma, calmar la ansiedad producida por ésta reafirmando el mito del Estado soberano. En este sentido, las técnicas de intervención incluidas dentro de la estrategia de prevención situacional-ambiental tienen la ventaja de producir efectos inmediatos en el corto plazo, al intervenir en situaciones o ambientes más allá de que se reduzca o no el volumen de hechos delictuosos y, además, de ser visibles para los residentes (Sozzo, 2008).

Por otro lado, si bien el PGSC se centra predominantemente en la prevención comunitaria del delito y en la “seguridad ciudadana”, reducida a la participación de los ciudadanos en la elaboración de acciones tendientes a la prevención de los “delitos comunes”, las violencias, las “conductas asociales” o incivildades y la sensación de inseguridad, también encontramos estrategias de prevención situacional, como la mayor presencia policial, el fortalecimiento de la institución policial, el reequipamiento policial, un nuevo sistema de comunicaciones, la utilización del mapa del delito “online” y la instalación de algunas cámaras de seguridad en el interior de la provincia, con el fin de prevenir los delitos y las violencias interviniendo en las condiciones físicas y ambientales que los promueven.

El eje, en términos discursivos y prácticos, no estuvo puesto en la prevención situacional del delito en tanto Sapag pretendía distanciarse de Sobisch, y por lo tanto, del PIS, visto a los ojos de la opinión pública como el responsable del asesinato de Fuentealba. En relación con esto, se entiende el acento puesto en el respeto de los derechos humanos y las garantías constitucionales del PGSC; el desmantelamiento de algunas acciones llevadas adelante por la gestión anterior (venta de helicópteros y rescisión de contrato con Damovo); y el intento por mostrar austeridad y “transparencia” en el gasto público en materia de prevención situacional. Sin embargo, la mayoría de las intervenciones realizadas en el mandato anterior se mantuvieron (utilización de cámaras de seguridad, mapa del delito, sistema de comunicaciones, presencia policial, etc.) e incluso se les dio un marco legal a las mismas teniendo en cuenta que se aprobó la ley de videocámaras y se adhirió a la ley nacional de Sistema de Emergencias Coordinadas. Asimismo, se mantiene hasta el día de hoy el carácter reservado del PIS y sus contrataciones así como también la impunidad de los

responsables políticos del asesinato de Fuentealba gracias a la complicidad de los sucesores de la gobernación.

Bibliografía

- Castel, R. (2009), *El orden psiquiátrico. La edad de oro del alienismo*. Buenos Aires. Nueva Visión.
- Crawford, A. (1998). *Crime Prevention and community Safety*. London & New York: Ed. Longman.
- Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio y población: Curso en el College de France: 1977-1978*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica
- Garland, D. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Lizárraga, F. (2013). “La justicia social en el discurso del Movimiento Popular Neuquino” en Favaro, O. y Iuorno, G. *La trama al revés en años de cambio. Experiencias en la historia argentina reciente*, Neuquén: Publifadecs.
- Medina Ariza, J. (2011). *Políticas y estrategias de prevención del delito y seguridad ciudadana*. Buenos Aires: Editorial BdF.
- O'Malley, P. (2006). *Riesgo, neoliberalismo y justicia penal*. Buenos Aires. Ad Hoc.
- Pavarini, M. (2006). *Un arte adyecto. Ensayo sobre el gobierno de la penalidad*. Buenos Aires. Ah Hoc.
- Selmini, R. (2009). “La prevención: estrategias, modelos y definiciones en el contexto europeo”, en URVIO. *Revista latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 6, 41-57.
- Sozzo, M. (2000). "Seguridad Urbana y tácticas de prevención del delito". En Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal. 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.