

X Jornadas de Sociología de la UNLP

5, 6 y 7 de diciembre de 2018

Autora: María Dolores Sancho

Pertenencia institucional: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales-Universidad Nacional del Comahue

Correo electrónico: doloressancho2015@gmail.com

Políticas de seguridad y Prisionización: un análisis del Plan Integral de Seguridad (2004-2007) y de sus efectos (?) en las tasas de encarcelamiento de la Provincia del Neuquén

Introducción: “La calle es para los ciudadanos honestos”

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.

En un contexto donde cualquier proyecto político que pretendiera captar la adhesión del electorado debía mostrar resultados tangibles en la reducción del delito, Sobisch aspiraba a mostrarse como un hombre “duro” frente al delito para cumplir con sus aspiraciones presidenciales afirmando que el Plan Integral de Seguridad

“es producto de la necesidad de la gente y se elaboró y ahora se ejecuta con la participación de todos los sectores. El pueblo debe disfrutar del sistema de seguridad, como así también del educativo y de salud” (Diario La Mañana de Neuquén, 30/09/2005).

En este sentido, cabe resaltar que en el PIS se presentaba en la gestión de gobierno 2003-2007 como “fundacional” en materia de seguridad ciudadana. En consonancia con esto, Sobisch afirmaba que “la provincia tiene un proyecto político para trabajar en la seguridad” (Diario Río Negro, 12/10/2006). Así, en reiteradas oportunidades los funcionarios políticos destacaron su carácter “único” y “excepcional” en América Latina y el “mundo” (Diario Río Negro, 21/04/2004; Diario La Mañana de Neuquén, 27/08/2004; Diario Río Negro, 07/12/2004). El motivo esgrimido por uno de los entrevistados para justificar la elaboración de dicho plan era que “veían lo que pasaba en Buenos Aires y pensando en que eso iba a llegar acá en algún momento” (Juan Carlos Pintado, ex director ejecutivo del PIS).

El propio gobernador afirmaba en el inicio de las sesiones legislativas en el año 2005 que

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

El PIS presentaba continuidades y rupturas con respecto a las políticas de seguridad implementadas con anterioridad, específicamente en el segundo mandato de Sobisch (1999-2003). Durante el mismo se creó la primera cartera propia de seguridad, la Subsecretaría de Seguridad Ciudadana y Justicia, con el objetivo de asumir “la difícil tarea de revertir junto a toda la sociedad civil una sensación y la inseguridad real de los ciudadanos” (Diario de Sesiones 2000), según el propio gobernador. En este marco, se implementó un Plan Provincial Intersectorial cuyo fin era "contribuir al mejoramiento de la seguridad urbana en Neuquén, promoviendo la reducción de la violencia y delito callejero y la sensación de inseguridad, a través de la puesta en marcha de mecanismos preventivos más allá del sistema penal" (Diario Río Negro, 23/09/2001). Así, básicamente, se implementaron estrategias de prevención social del delito, es decir orientadas a actuar sobre las causas sociales del mismo (falta de contención familiar, escolar, deportiva, el consumo de drogas, entre otros) y estrategias de prevención comunitaria, a través de la creación de Redes barriales de seguridad ciudadana y de una policía de proximidad o “comunitaria”. Esto estuvo acompañado de la jerarquización, el equipamiento y la profesionalización de la policía provincial.

El PIS fue aprobado por el decreto 2090 del 10 de septiembre de 2004 pero fue presentado un mes después¹. 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, el decreto 007/05 reforzó el carácter “confidencial” del PIS y sus contrataciones sosteniendo que "la naturaleza

¹ Este plan fue diseñado y elaborado con el asesoramiento de Eugenio Burzaco. En términos concretos, el gobierno de la provincia del Neuquén, contrató de forma directa a la Fundación FUNDAR Justicia y Seguridad, fundada y presidida por Burzaco desde 2003, para el “asesoramiento técnico, asistencia en la confección de un mapa del delito, y aportes en la redacción de un paquete de reformas legales para contener la comisión de ofensas menores” (Decreto 1508/04), desde el 01 de abril de 2004 hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. Al mismo tiempo, a través del decreto 1510/04, contrató los servicios del Burzaco “para asesoramiento y soporte técnico en temas de seguridad en diversas áreas” del Ministerio de Seguridad y Trabajo.

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.

de la materia involucrada en las acciones que se llevan a cabo implica gestiones y contrataciones donde las circunstancias exigen que las operaciones del Estado mantengan carácter confidencial por razones de seguridad pública” así como también que "si bien a las actuaciones administrativas relacionadas con el Plan Integral de Seguridad –que se había aprobado mediante el decreto 2090/04– se les ha conferido oportunamente el carácter de reservado, resulta pertinente en estas circunstancias, y por los argumentos expuestos respecto a la sensibilidad de la materia y la confidencialidad con que deben formalizarse las operaciones, otorgar a ciertas contrataciones el carácter de confidencial, buscando preservar con tal propiedad el carácter estratégico de determinados equipamientos y tecnologías". El carácter confidencial del PIS hizo “necesario” prescindir de la licitación pública y, por tal motivo, la mayoría de los contratos se hicieron en forma directa⁴.

A este respecto, Juan Carlos Pintado, Director Ejecutivo del PIS⁵, 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

⁴ Esto se puede corroborar a través de los boletines oficiales de la provincia entre 2003-2007. Allí no se encuentran rastros de las contrataciones y compras realizadas en el marco del PIS, como la compra de helicópteros, sistemas de comunicación policial y cámaras de seguridad. En reiteradas oportunidades, el periodista del Diario Río Negro, Jorge Gadano, ha denunciado estas irregularidades: “El Plan de Seguridad del que no se habla” (12/02/2013); “Plan de Seguridad neuquino: amparo y desamparo” (06/03/2011); “Plan de seguridad neuquino: al cabo de siete años el secreto continúa” (04/05/2011); “Sigue vigente el secreto sobre el plan de seguridad neuquino (25/02/2009); “En Neuquén, la Justicia en deuda con la verdad” (29/10/2013); “¿Es confianza?” (10/12/2005);

⁵ La Dirección Ejecutiva del Plan Integral de Seguridad (DEPIS) fue creada el 12/11/04 por medio del decreto 2779/04 firmado por Sobisch. La misma estaba facultada para la contratación directa amparada en la “reserva” del plan. De acuerdo con el director ejecutivo del plan, la función de dicha dependencia era “la coordinación de todo esto, pero fundamentalmente lo que más demandaba era todo lo que era el equipamiento y la formación de la policía, después la coordinación de los grupos para abordajes de... en las familias de riesgo, los grupos de riesgo lo hacían asistentes social, otro tipo de gente quizás más afectado al lado social o sociológico de los grupos. Y habían... Ahí habían grupos interdisciplinarios, de sociólogos, asistentes sociales este... una cantidad de gente que abordaba todo lo que era la problemática de la relación con los barrios con la gente, y en la parte de la recuperación de los espacios ahí habían también arquitectos y gente que veía de rediseñar, y la limpieza, la parte eléctrica, juegos infantiles, todo ese tipo de cosas había un especialista en eso. Nosotros en ese momento como todo nacía de la información policial nosotros la concentrábamos y evitábamos que trascendiera, este... la identidad de las personas que estaban involucradas ahí, los barrios y después muchas de las acciones que se iban a hacer porque si se les avisaba a los delincuentes que se iba a trabajar en tal barrio y que se iban a llevar juegos infantiles para evitar y... era como avisarles que les estábamos tratando de quitar la gente a ellos, entonces eso se hacía a través de los distintos ministerios como política social o como cualquier otra política pero que estaban marcados en el plan, no poníamos un cartel en tal biblioteca popular están parte del plan integral de seguridad porque la iban y la prendían fuego al otro día, este... se hacía a través de los distintos ministerios y nosotros de alguna manera los alentábamos y girábamos los fondos para que pudieran seguir con eso”.

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 no se puso en funcionamiento, de 200 patrulleros y otros gastos sin licitación que demandaron— por lo menos— 50 millones de dólares. En este sentido, una frase recurrente en las entrevistas realizadas es: “la seguridad cuesta cara”. Las razones de esto parecen estar ligadas con los deseos de proyección nacional de Sobisch y los efectos “positivos” de las estrategias de prevención situacional-ambiental 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 del docente Carlos Fuentealba.

En este sentido, el objetivo del presente trabajo consiste en analizar el PIS, en términos discursivos y, luego, observar las estadísticas sobre población penitenciaria de la provincia del Neuquén entre 2003 y 2008 brindadas por el Sistema Nacional de Estadísticas Sobre Ejecución de la Pena –SNEEP- de la Dirección Nacional de Política Criminal perteneciente a la Subsecretaría de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación con el fin de vislumbrar si el carácter politizado y electoralista de dichas *estrategias negacionistas* (Garland, 2005) tuvieron algún impacto en las tasas de encarcelamiento provinciales durante el período de vigencia del plan (2004-2007).

Lo que “dice” el PIS

El documento del PIS está compuesto por 100 fojas y se estructura en ocho capítulos: 1) Cuadro de situación de la seguridad pública en la provincia del Neuquén; 2) Plan Integral de Seguridad de la Provincia del Neuquén; 3) Plan de Intervención Inmediata; 4) Plan de Modernización y Reingeniería de la Policía del Neuquén; 5) Plan de Fortalecimiento Institucional del Sistema Provincial de Seguridad; 6) Plan Provincial de Prevención del Delito; 7) Política de Acercamiento con la comunidad; 8) Plan de Modernización de la Legislación. De este modo, se destacan seis líneas de acción que tienen como fin reducir la delincuencia a través de un funcionamiento más eficaz de las instituciones de seguridad y de la modificación de las causas estructurales del delito -mediante la prevención- (PIS, 2004).

El primer capítulo representa un tercio de la extensión del plan y se divide en tres apartados donde se analizan las estadísticas policiales, la distribución geográfica del delito y la percepción de éste por parte de la ciudadanía con el fin de realizar un diagnóstico general de la situación de la provincia, sobre el cual se diseñarían las políticas de seguridad expuestas en el plan. El primer apartado se centra en el análisis de las estadísticas policiales, es decir de la “dimensión objetiva de la inseguridad”, en tanto se la considera la principal fuente de información para el análisis de la situación delictiva en una determinada jurisdicción. Si bien se menciona el hecho de que no son del todo representativas de lo que sucede verdaderamente en la realidad, debido a la “cifra negra” del delito, no tiene en cuenta otras limitaciones de dichas estadísticas ni la selectividad propia del sistema penal que se refleja en dichos datos estadísticos.

Así se menciona que, entre 1991 y 2002, ha habido un notable incremento de la cantidad de delitos y un aumento de los niveles de violencia con el que estos delitos se cometen a nivel nacional, poniendo el acento en la generalización de los secuestros a partir de 2001. En este sentido, se sostiene que en todas las provincias, incluida Neuquén, se han registrado las mismas tendencias, sin mencionar que en esa provincia no se registraron secuestros extorsivos. De hecho, se afirma que en la provincia neuquina se evidencian tasas de delito superiores al promedio nacional y, respecto de otras provincias argentinas, los “peores indicadores en materia de tasa de delitos” (PIS, 2004: 7), hecho que justificaría la puesta en marcha de un plan de estas características. Sin embargo, al tomar la tasa de homicidios, se afirma que la misma es similar al promedio nacional, pero que el 78% no se produce en ocasión de otros delitos, a diferencia de lo que sucede en otras jurisdicciones.

Este capítulo concluye con un apartado sobre la “dimensión subjetiva de la inseguridad y la agenda de demandas sociales”, donde se intenta dar cuenta de los “sentimientos, emociones y

miedos que tiene la población a partir de su percepción sobre la situación de la delincuencia” (PIS, 2004: 28) a partir de encuestas de victimización. De acuerdo con el plan, dichas encuestas fueron realizadas en once ciudades de la provincia entre julio y octubre de 2004 por W. Tracking Group, una consultora con nula experiencia conocida en este tipo de encuestas y dedicada a realizar encuestas de opinión sobre políticos locales (Gaitán, 2010). Si bien se menciona que se trató de “una encuesta domiciliaria, ajustada a cuotas de sexo y edad” (PIS, 2004: 28), en ningún lado se hace referencia al tamaño de la muestra utilizada ni a otros criterios empleados para la selección de los encuestados (Gaitán, 2010).

De las encuestas realizadas se concluye que: “solo el 12% de los habitantes de las principales ciudades de Neuquén han sido víctimas de un delito”; que si se tiene en cuenta la victimización ampliada, o sea a los familiares cercanos del entrevistado que han sido víctima de un delito, ese porcentaje asciende al 23%; que sólo el 13,5% de los neuquinos manifestó haber sufrido amenazas o violencia durante la comisión del delito, entre otros datos. El carácter “positivo” de estos resultados, que contradicen el diagnóstico hecho a partir de las estadísticas policiales, es minimizado al sostener que, como el 71,3% de los encuestados opinó que en el año 2004 aumentaron los delitos respecto del año anterior, “resulta evidente que este es uno de los puntos importantes sobre los cuales se debe enfocar la gestión [en tanto] es tan importante reducir los delitos como que esta reducción sea acompañada de una mejora en la percepción que tienen los habitantes sobre la evolución de la delincuencia” (PIS, 2004: 32), en la medida en que las personas definen sus conductas futuras en función de su temor a ser víctima de un delito. Esto se sostiene a pesar de que sólo el 24,6% afirmó que dejó de realizar alguna actividad por miedo a sufrir un delito.

Una mención especial merece el hecho de que en las encuestas de victimización se indagó acerca de la “problemática de los menores en conflicto con la ley penal”, en tanto los resultados justificaron el intento de reforma de la ley 2302⁶ impulsado por Manganaro en la primera mitad del 2004: el 71,6% de los neuquinos consideraba que la libertad inmediata de

⁶ La ley 2302 fue sancionada y promulgada a fines de 1999 con el objetivo central de “la protección integral del niño y del adolescente [menores de 18 años] como sujeto de los derechos reconocidos en ésta, y que deben entenderse complementarios de otros reconocidos en la Constitución nacional, la Convención Internacional de los Derechos del Niño, los tratados internacionales, las leyes nacionales, la Constitución de la Provincia del Neuquén y las leyes provinciales” (Ley 2302, Art. 1º). A través de esta ley se creó un régimen penal juvenil aplicable a todo niño o adolescente punible, según la ley nacional, e imputado de delito en la jurisdicción territorial de la Provincia del Neuquén. De acuerdo con la ley, “el arresto del niño o adolescente sólo se llevará a cabo en forma absolutamente excepcional, cuando el delito imputado estuviere conminado con un máximo de pena privativa de libertad mayor de diez (10) años y sólo cuando fuere absolutamente indispensable para hacer cesar los efectos del delito o para asegurar su comparecencia ante actos procesales esenciales, siempre que se constatare la plena existencia del hecho y la probabilidad de participación responsable del niño o adolescente y en la medida en que, fundamentalmente, se comprobare el fracaso o inidoneidad de las medidas no privativas de libertad previstas en el artículo 71 de esta Ley” (Ley 2302, Art. 67). En este sentido, preveía la aplicación de medidas alternativas a la prisión. En junio de 2004, el ministro de seguridad y trabajo, Manganaro, anunció que enviaría un proyecto de reforma de esta ley a la legislatura con el objetivo de encerrar a los niños y adolescentes que cometan delitos por “no tener la responsabilidad de ejercer la libertad” (Diario Río Negro, 26/06/2004) modificando el artículo 67 que prevé el arresto excepcional para aquellos jóvenes que hubieran actuado en hechos delictivos en tanto “contiene algunos vacíos por el cual los jóvenes que delinquen recuperan su libertad a lo sumo a los 30 días de haber cometido el ilícito” (Diario La Mañana de Neuquén, 26/06/2004) y los artículos que establecen un régimen de libertad asistida.

los menores no era adecuada y no funcionaba; sólo el 1,7% se mostraba a favor de la libertad inmediata de los menores; el 24,3% consideraba que la libertad inmediata de los menores era adecuada según el caso; el 78,5% consideraba que los menores en conflicto con la ley penal deben ser enviados a una cárcel o institución para niños o adolescentes; el 18,5% afirmaba que deberían quedar libres y recibir asistencia social; y sólo el 0,8% consideraba que debían quedar libres como establece la ley 2302.

En síntesis, este apartado representa un “diagnóstico situacional de la seguridad” (Saín, 2008) que pretende justificar la elaboración e implementación de políticas punitivas del delito de niños menores de edad amparados en la ley 2302 y de políticas de prevención del delito más allá de la pena íntimamente ligadas a la racionalidad político neoliberal como la prevención situacional.

El capítulo denominado “Plan Integral de Seguridad de la Provincia del Neuquén” desarrolla los presupuestos teóricos del plan así como también los objetivos (estratégicos y políticos), los planes, políticas y cursos de acción, y sus respectivos plazos de implementación. El capítulo comienza con una reflexión sobre la complejidad del problema de la inseguridad que obligan a abordarlo con un enfoque integral. Asimismo, se sostiene que el plan no sólo pretende reducir la criminalidad sino también la sensación de inseguridad, en tanto incide en el ánimo y conducta de los miembros de una comunidad: “las personas modifican sus conductas futuras, más en función de la sensación de inseguridad que como consecuencia de un análisis racional de la evolución de las variables delictivas” (PIS, 2004: 38), de modo que si es alto el temor, la “gente” dejará de salir, se encerrará en sus casas, no invertirá, cerrará su comercio más temprano, etcétera.

A continuación, se hace referencia a la perspectiva adoptada en el PIS en una suerte de resolución de medio camino entre el “garantismo” y la “tolerancia cero”⁷. De este modo, se sostiene que para solucionar el problema de la “inseguridad” e incrementar la “calidad de vida de los neuquinos” (PIS, 2004: 42), se requiere de una intervención integral del Estado que incluya a los “tres poderes del Estado” (PIS, 2004: 42). En términos concretos, el Estado debe orientar su acción a: aumentar los costos del accionar criminal o sea incrementar la calidad (eficacia, eficiencia y transparencia) de las instituciones que integran el sistema policial-penal; modificar los incentivos del accionar criminal es decir reducir el impacto que los condicionantes del delito tienen sobre los grupos sociales más vulnerables a caer en la

⁷ De acuerdo a lo que se postula en el mismo, “ninguna de las dos principales corrientes en materia de seguridad, el “garantismo” y la “tolerancia cero”, tienen la capacidad de solucionar de manera sustentable el problema” (PIS, 2004: 39), en tanto se equivocan los “garantistas” al considerar que la intervención del Estado debe ser mínima y que se debe delegar a la comunidad el diseño, ejecución y control de la política de seguridad, y fallan los partidarios de la “tolerancia cero” al suponer que el problema puede resolverse por medio del punitivismo.

delincuencia, mediante la prevención social y situacional; y fortalecer las barreras de ingreso al delito, o sea contener el ingreso de nuevos individuos a la actividad criminal mediante el fortalecimiento de la familia, la escuela y la comunidad (PIS, 2004: 40).

Asimismo, se sostiene que el delito no es un problema policial, legal o judicial, sino un fenómeno social complejo que afecta la calidad de vida, alterando el orden público y amenazando la vida, libertad y propiedad de los habitantes y, por lo tanto, el Estado tiene una responsabilidad ineludible: debe responder a esta “amenaza” que no sólo está compuesta por las conductas delictivas sino también “anti-sociales” (PIS, 2004: 39). De este modo, se observa que el plan sólo tiene como blanco los “delitos comunes” y las incivildades, reduciendo el problema de la “inseguridad” al problema del delito y otras conductas consideradas un pre aviso del mismo.

En este capítulo también se plantean los objetivos estratégicos de la intervención estatal en materia de seguridad. En este sentido, se afirma que las políticas de seguridad deben orientarse a: reducir el nivel agregado de delitos en la provincia, reducir la sensación de inseguridad de los neuquinos, asegurar el imperio de la ley en todo el territorio de la provincia y mejorar la calidad de vida de los neuquinos. En función de estos objetivos estratégicos, el PIS apunta a que las políticas de seguridad se dirijan a “elevar los costos de la delincuencia, a modificar los incentivos del accionar criminal y a fortalecer las barreras de ingreso al delito”, por medio de los siguientes objetivos políticos: la creación y organización en el ámbito de la comisión interpoderes del Consejo Provincial de Seguridad Ciudadana con el fin de promover la intervención integral del Estado, coordinando las políticas legislativas, judiciales y ejecutivas; el fortalecimiento de las capacidades estatales necesarias para asegurar el imperio de la ley en el territorio de la provincia mediante el incremento de la calidad institucional de las agencias gubernamentales involucradas en el diseño y ejecución de la política de seguridad o sea del aumento de la capacidad del sistema de capturar, enjuiciar y condenar a quienes encuentra culpables de cometer un delito; la reducción de los factores de riesgo y el fortalecimiento de la protección que operan sobre los grupos vulnerables para prevenir el delito para lo cual resulta necesario “agregar componente de seguridad en los programas sociales que involucran a los grupos de riesgo” (PIS, 2004: 45); y la reconstrucción de la legitimidad de las instituciones involucradas en la ejecución de la política de seguridad en tanto “la sensación de inseguridad está altamente relacionada a la confianza en las instituciones y la relación de estas con el ciudadano” (PIS, 2004: 45).

Con el fin de alcanzar estos objetivos, en el PIS se proponen los siguientes planes, políticas y cursos de acción:

- *Plan de Intervención Inmediata*: orientado a controlar la espiral de delitos y violencia, y dar un mensaje claro a la sociedad y los delincuentes: el “delito paga”, la “ley impera”, la “calles pertenecen a los ciudadanos honestos”. En este sentido, se sostiene que “las intervenciones orientadas a conseguir resultados en el cortísimo plazo han sido una constante en todas aquellas experiencias exitosas en revertir el problema de la criminalidad en las grandes urbes (...) dado que es fundamental generar un consenso y poder político fuerte y sin fisuras para encarar reformas en las instituciones de seguridad, es menester contar con un apoyo y consenso considerable en la población” y que “para ello se requiere mostrar resultados en el corto plazo en *issues* y problemas considerados prioritarios por la población” (PIS, 2004: 49). Aquí queda en evidencia el carácter “politizado” y “electoralizado” del PIS en tanto lo primero que se busca es obtener consenso de la opinión pública en el corto plazo a través de “políticas de shock” vislumbrando su “carácter conservador y antidemocrático” (Gaitán, 2010: 354).

De acuerdo con el PIS, esto se logra a través de la concentración de los “esfuerzos policiales en una serie de objetivos de alto riesgo”, como “zonas calientes y momentos del día calientes”, en términos de accionar delictivo, definidos a través del “mapa del delito”, y en “temas de alta visibilidad y legitimidad en la población” (explotación de menores, vandalización de espacios públicos, violencia en espectáculos deportivos, etcétera), en tanto “una alta probabilidad de arresto para una serie de delitos restringidos y definidos logra mejores resultados que una baja probabilidad de arresto de un amplio número de delitos y objetivos” (PIS, 2004: 49). De este modo, se pretende prevenir los delitos a través de “estrategias negacionistas” (Garland, 2005) y estrategias de prevención situacional-ambiental, ligadas a una mayor presencia policial, para que las personas vean que los actores estatales están haciendo “algo” para frenar la “inseguridad” y, de esta forma, calmar la ansiedad producida por ésta, reafirmando el mito del Estado soberano. En este sentido, en el plan se afirma que “esta estrategia logra generar una notable disminución de la sensación de inseguridad aunque no obtenga una tan significativa caída en los niveles de delitos generales” (PIS, 2004: 49).

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

utilización de tecnología y seguimiento diario de programas (sistemas centralizados de comunicación y mapa del delito); y una acción conjunta con la justicia y con otras dependencias del ejecutivo.

Dentro de la “agenda de demandas urgentes”, se ubica la recuperación de zonas degradadas (junto con el control de armas, el control de desarmaderos y la seguridad vial). En este sentido, se sostiene que “el deterioro y falta de cuidado de determinados espacios urbanos –sobre todo espacios públicos- genera un incentivo para la localización de delitos en esa zona degradada, pues disminuye hasta desaparecer el control social informal y genera la sensación de que esa zona es “tierra de nadie” (PIS, 2004: 50). Por lo tanto, es necesario aplicar la política de “desmalezar y sembrar de nuevo” en ciertas zonas calientes de la ciudad de Neuquén y del interior de la provincia degradadas y con poca presencia del Estado, dando el mensaje de que “las calles son para los ciudadanos honestos”. A este respecto, la asociación con la Teoría de las Ventana Rotas de raigambre conservadora es evidente.

- *Plan de Modernización y Reingeniería de la Policía del Neuquén*: orientado a fortalecer la calidad institucional de dicha institución aumentando los costos del accionar criminal y manteniendo la legitimidad de la institución en la comunidad. Este capítulo ocupa casi un tercio del PIS y, por este motivo, puede afirmarse que constituye uno de los pilares fundamentales del mismo. En este sentido, aunque se sostiene insistentemente que se trata de un “plan integral”, que demanda de la participación de distintas agencias estatales, se le da prioridad a la institución policial en la prevención del delito, en tanto se pone el acento en la necesidad de realizar una gran magnitud de reformas en su interior y en su intervención en las “políticas de shock”, relegando a un segundo plano otras intervenciones.

De acuerdo con el PIS, se pretende instaurar “un nuevo modelo de policía más dinámico y eficaz en el cumplimiento de sus funciones”, inspirado en los conceptos combinados de Policía Orientada a la Resolución de Problemas y de Policía de Proximidad. Este modelo de policía propuesto en el plan se basa en tres supuestos según el PIS: que “la delincuencia se encuentra altamente concentrada en determinados grupos o personas –denominados grupos de riesgo- así como en determinadas zonas –llamadas zonas de riesgo (hot spots)” (PIS, 2004: 53); que las personas realizan una evaluación costo-beneficio antes de cometer un delito de modo que cuando las oportunidades –físicas y sociales de una zona- de escapar son mayores que las de ser atrapado deciden trasgredir la ley, por lo que hay que intervenir en esos factores para reducir los delitos; y, en último lugar, que en determinadas áreas geográficas el delito puede verse disminuido mediante un “cuidadoso estudio de las características físicas y de los problemas del área”.

De acuerdo a lo que se sostiene en el PIS, el segundo modelo de policía, es decir la Policía de Proximidad, pretende establecer una relación de confianza entre la policía y la comunidad, a partir de una mejora en la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos y una mayor comunicación entre ambos sectores, con el objetivo último de reducir los delitos y la sensación de inseguridad. Este modelo supone una mayor presencia policial en las calles, en tanto “el contacto directo, estable y periódico de los efectivos policiales con los vecinos y comerciantes de un barrio es el que permite conocer los problemas y las demandas de las distintas zonas” (PIS, 2004: 54), así como también un mayor grado de preparación y profesionalización por parte de los efectivos policiales, lo que implica un incremento de los recursos presupuestarios destinados a la Policía.

En síntesis, como objetivos del Plan de Modernización y Reingeniería de la Policía, el PIS se propone la profesionalización de la Policía, el fortalecimiento del rol preventivo de la Policía, la mejora del marco de incentivos y del Plan de Carrera de los efectivos de la Policía, la optimización del funcionamiento operativo de la Policía, la mejora de las condiciones laborales de los efectivos de la Policía, y la mejora de la imagen de la Policía. Para el cumplimiento de los mismos, se desarrollan ocho programas que apuntan a incrementar los recursos humanos y materiales de la Policía y a introducir dispositivos de alta tecnología para el manejo de la información y las comunicaciones como por ejemplo el “Programa de Reequipamiento Policial” que contempla la renovación e incremento de la flota automotor y de motocicletas; la provisión de uniformes y equipos de protección personal ;la modernización del sistema de comunicaciones en tanto “las comunicaciones son la base de los servicios proactivos y reactivos brindados por la institución” (PIS, 2004: 59); la renovación del equipamiento informático; la adquisición de helicópteros debido a que ofrece “inigualables prestaciones y posibilidades” para brindar seguridad y asistencia a la población ; y embarcaciones. Asimismo, se pone de manifiesto un “Programa de Expansión de Infraestructura y Despliegue” que prevé la construcción de más de treinta nuevos establecimientos destinados a distintas dependencias policiales, como comisarías, destacamentos, cuarteles, etcétera, así como también refacciones y reparaciones de edificios policiales de la ciudad de Neuquén y el interior de la Provincia.

Dentro de la “herramientas de gestión” descriptas en el PIS se encuentra un “Proyecto Modernización del Sistema de Información y Creación de la Red Interconectada de Voz y Datos”, a partir de la instalación del sistema de comunicación troncalizado y la modernización del equipamiento informático; la elaboración de un “Mapa del Delito” que “permitirá visualizar la información actualizada en tiempo real de todas las jurisdicciones conectadas a la

red, así como efectuar consultas de información y hacer cruces que permitan analizar e identificar patrones delictivos” (PIS, 2004: 79); la creación de un “Tablero de Control” que consiste en un esquema visual donde se encuentran ubicadas las funciones sustantivas de la Policía cruzadas con los indicadores que muestran los resultados que se van obteniendo en las mismas lo que permite monitorear lo que sucede constantemente; la instalación de Circuitos Cerrados de Televisión (CCTV) que permite tanto el monitoreo a distancia como la disuasión de actividades ilegales, entre otros.

- *Plan de Fortalecimiento Institucional del Sistema Provincial de Seguridad*: orientado a mejorar la capacidad de respuesta de las agencias pertenecientes al Ministerio de Seguridad ante las amenazas a la seguridad pública. Si bien este plan no parece de gran importancia – ocupa solo 4 páginas del PIS-, se enuncian algunas “acciones” que, luego, tuvieron impacto en la práctica. En este capítulo se incluye un “Programa de Control de Gestión y Evaluación de Resultados”, dentro del cual se ubica la Creación de la Agencia de Información y Estadísticas Criminales, dedicada específicamente a analizar información delictiva, elaborar estadísticas y proveer información actualizada al ministro de seguridad y gobernador; y Reuniones de Planeamiento Estratégico de la Seguridad entre los distintos operadores del sistema de seguridad para evaluar las acciones del PIS. Asimismo, este plan contiene un “Programa de Transparencia” donde se menciona, pero no se desarrolla, una “Proyecto Línea Gratuita de Denuncias Anónimas sobre Corrupción Policial y Delitos Complejos”. Del mismo modo, se plantea la creación de la “Central Única de Emergencias (911)”, que funcionaría a través de un “nuevo sistema de comunicaciones troncalizado, coordinando tanto a las fuerzas policiales como a los demás organismos de emergencias, procesando llamados y a través de procedimientos estandarizados determinando el tipo específico de auxilio requerido” (PIS, 2004: 82).

Entre otras acciones que se incluyen en el plan está: la atención técnico criminológica de los sistemas penales alternativos; la mediación penal juvenil; el fortalecimiento del área de atención a las víctimas; la creación del servicio penitenciario del Neuquén; etcétera.

- *Plan Provincial de Prevención del Delito*: orientado a reducir el impacto que los factores de riesgo tienen sobre los grupos vulnerables y fortalecer las barreras de ingreso al mundo del delito. De acuerdo con este plan, es importante la prevención del delito, entendida como “todas aquellas acciones tendientes a impedir, evitar y obstaculizar la comisión de delitos” (PIS, 2004: 85), no sólo porque genera una disminución de la sensación de inseguridad y una disminución del crimen a mediano y largo plazo, sino porque también es conveniente en términos de costo-beneficio en comparación con otras medidas como el procesamiento

judicial, la encarcelación, la mayor presencia policial, etcétera. En este sentido, se puede afirmar que se aplica la racionalidad económica para justificar la prevención más allá de la pena.

En este marco, se postulan tres objetivos: 1) la reducción y el control de los factores de riesgo y las variables asociadas con el aumento del delito y el fortalecimiento de las barreras de ingreso; 2) la disuasión de la comisión de delitos aumentando la probabilidad de arresto, lo cual implica aumentar el costo de la actividad criminal al impedir, evitar y obstaculizar las acciones delictuales; 3) y la reducción y control de las variables asociadas con la localización geográfica del crimen. El primer objetivo se pretende alcanzar mediante la “prevención del crimen a través del desarrollo social” que “apunta a fortalecer el nexo entre las políticas de justicia criminal, los programas de política criminal y la seguridad y desarrollo social de individuos, familias y comunidades” (PIS, 2004: 86). Esto se realiza mediante la actuación sobre los “factores de riesgo” que contribuyen al ingreso de individuos en el mundo del delito y el fomento de aquellos “factores de protección” que mitigan las situaciones de riesgo que facilitan el delito por medio de estrategias *individuales, familiares y comunitarias*.

Las técnicas de intervención a través de las cuales se pretende alcanzar este objetivo son: el programa “Ellos, Vos y Yo- Compromiso y Solidaridad” –que en cierta forma se venía desarrollando desde la gestión anterior de Sobisch- que apunta a promover los factores protectores que permiten desarrollar la “resiliencia” en los preadolescentes y adolescentes, por medio de talleres deportivos, culturales, recreativos y educativos (intervención de prevención social secundaria); el programa “Pre-Libertad” para preparar al interno para sus salidas transitorias (intervención de prevención social terciaria); el programa de “Control Post Penitenciario” brindando tratamiento psicosocial a la población post penitenciaria (intervención de prevención social terciaria); el programa de “Prevención y Recuperación de la Drogadicción” (intervención de prevención social secundaria); y el programa “Escuelas Abiertas” para alejar a los jóvenes de la calle y promover la vuelta al sistema escolar (intervención de prevención social secundaria).

El segundo objetivo es la reducción y el control de los factores de localización a través de la “Prevención Situacional del Crimen” cuyo objetivo es la reducción o eliminación de las oportunidades para cometer delitos a través de la modificación de los factores del ambiente que favorecen la comisión de delitos. Concretamente, en el PIS se hace referencia a la “Escuela de Prevención del Crimen a través del Diseño Ambiental” y a la “teoría del Espacio Defendible”. La única técnica de intervención que se propone respecto a la prevención situacional es la “Prevención y Seguridad Vecinal” que, de acuerdo al plan, permite establecer

y coordinar un sistema de anticipación y autoprotección vecinal que motiva y sostiene la participación de la comunidad vecinal. En términos estrictos, esta técnica está vinculada a la prevención comunitaria en tanto pretende movilizar a la “comunidad”, a los residentes de determinado lugar, para que ocupen el rol de “vigilantes no profesionales” y, de esta forma, se reduzcan las oportunidades delictivas de ciertas situaciones o ambientes.

Por último, el tercer objetivo refiere a los “grupos vulnerables y factores de riesgo en la provincia” donde se afirma que “mediante un análisis de las causas del crimen, se han identificado los factores de riesgo que actúan sobre una serie de actores vulnerables en la Provincia del Neuquén” (PIS, 2004: 88). Los factores de riesgo identificados son: la privación relativa y las deficiencias habitacionales; la guía y supervisión parental insuficiente o inadecuada; las capacidades cognitivas y sociales limitadas; la exclusión escolar; la violencia familiar; la exclusión económica y las escasas oportunidades de empleo; la cultura de la violencia y acceso a armas y drogas; y la baja cohesión de las comunidades. En función de estos factores, se definieron los siguientes grupos de riesgo: “hombres jóvenes” (entre 15 y 24 años) excluidos del mercado laboral y del sistema educativo expuestos a un entorno violento; “hijos de individuos privados de la libertad” (procesados y condenados); “hombres con antecedentes criminales”; “potenciales y actuales drogadictos”; “población de zonas con déficit urbano” (personas que viven en asentamientos precarios); y “familias monoparentales/ niños de la calle”.

- Política de Acercamiento con la Comunidad: iniciativas tendientes a mejorar la integración con la comunidad para poder tener éxito en la política de seguridad. En este capítulo –que también ocupa un lugar marginal dentro del PIS- se propone lograr “una responsable participación de la comunidad en la ejecución de la política de seguridad” (PIS, 2004: 94). En este sentido, se afirma que la función principal de la comunidad es “la cooperación con las autoridades políticas y las agencias especializadas en la materia, entendiendo por comunidad tanto a los vecinos como a las instituciones intermedias” (PIS, 2004: 94). En otras palabras, la comunidad debe informar sobre los problemas específicos de su barrio y sobre delitos, denunciar los crímenes sufridos o aquellos de los que fueron testigos, acercar ideas para resolver los problemas de seguridad de cada barrio, denunciar comportamientos sospechosos, etcétera. Sin embargo, se aclara que no se pretende delegar en los “vecinos” la responsabilidad, primaria e indelegable, del gobierno de la provincia de diseñar e implementar la política de seguridad “que garantice el resguardo de sus vidas, su salud (física, psicológica y espiritual) y de sus bienes, tal como pregonan ciertas corrientes de pensamiento enroladas en el “garantismo”” (PIS, 2004: 94). En este sentido, el PIS afirma que “la política de

participación de la comunidad tampoco implica la exclusión de la comunidad en la participación de un asunto tan importante y esencial para la vida en sociedad como es la seguridad [en tanto] diversos estudios han revelado que el control social informal resulta ser un expediente idóneo para la prevención del delito” (PIS, 2004: 95).

Entre las acciones de la política de acercamiento a la comunidad que se proponen en el PIS se encuentran las “reuniones vecinales” en los barrios, convocadas por las autoridades políticas, de las que participen los vecinos, las organizaciones intermedias, las autoridades policiales con jurisdicción en la zona y representantes de las demás agencias del sistema de seguridad, con el fin de identificar los principales problemas en materia de seguridad, aportar ideas para resolver los mismos y exponer otras cuestiones referidas a la problemática de la delincuencia. Asimismo, se menciona la elaboración de “cuadernos policiales con consejos de prevención del delito”; “encuesta de satisfacción comunitaria; “cooperación con agencias de seguridad privadas”; “jornadas de puertas abiertas de la policía de la provincia”; entre otros.

- Política de Modernización de la Legislación: orientada a incrementar los costos del accionar criminal, eficientizar los procesos judiciales y dotar de marcos jurídicos adecuados para las distintas actividades por las cuales se ejerce el poder de policía. En este último capítulo, sólo se menciona proyectos de reformas, leyes y adhesiones (que en su mayoría no fueron aprobados). Entre ellos se encuentra el “Proyecto de Reforma de la Ley 2302 de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia”; el “Proyecto de Reforma Constitucional: incorporación de un capítulo sobre seguridad pública”; la “Revisión del Código Contravencional”; la “Ley de Alarmas”; la “Revisión del Proyecto de Código Procesal Penal”; la “Adhesión al Proyecto SURC-Sistema Unificado de Registros Criminales”; y la “Adhesión a la Ley de Desarmaderos”.

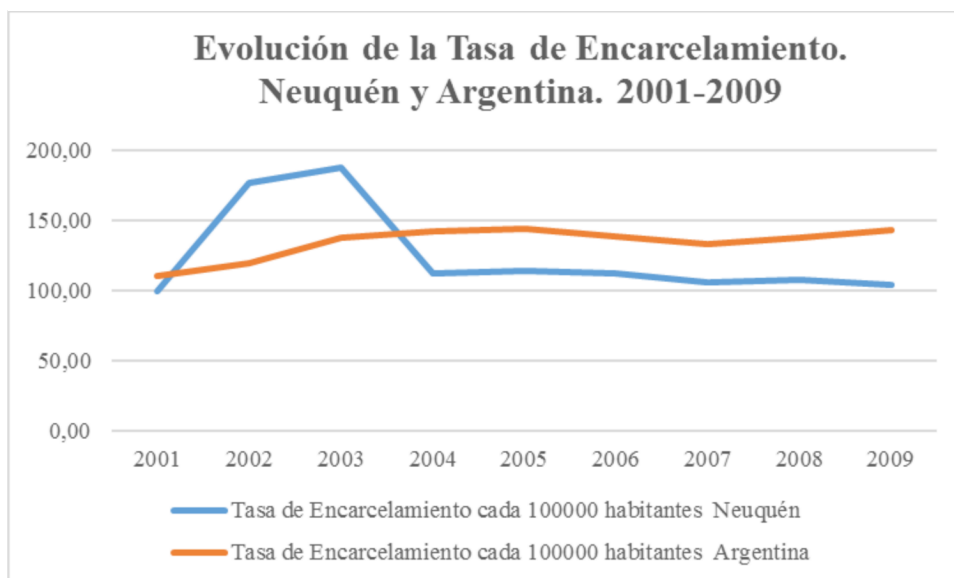
En síntesis, podemos afirmar que el PIS, básicamente, apunta a satisfacer las demandas de seguridad de “los ciudadanos honestos” con capacidad de inversión y consumo a través de políticas de *prevención a través de la pena* y de *prevención más allá de la pena* teniendo como principal actor de las mismas a la institución policial. En este sentido, predominan las propuestas de prevención situacional a cargo de la Policía de la provincia, justificando una gran asignación de recursos para su equipamiento (motocicletas, automóviles, helicópteros, uniformes, etcétera), un nuevo sistema de comunicación, cámaras de seguridad y un “nuevo” modelo policial. Así, el ministro de seguridad y trabajo afirmaba que "dotaremos a la fuerza de medios modernos, de equipos sofisticados, de tecnología de punta y de capacitación profesional" (Diario Río Negro, 14/01/2004). Del mismo modo, prevalecen las iniciativas de

“prevención a través del desarrollo personal” focalizadas en “grupos de riesgo” reproduciendo la selectividad propia del sistema penal y subordinando la política social a la política criminal. Ambas iniciativas tienen una enorme utilidad política en tanto permiten reducir la sensación de inseguridad calmando la ansiedad de la población frente al delito al producir un efecto inmediato en las situaciones y ambientes, al tener un alto nivel de “visibilidad”, demostrando 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, 2008b). Asimismo, cabe resaltar que se trata de estrategias que parten de concepciones distintas de individuos: la primera concibe al mismo como un ser racional que realiza un cálculo de costo-beneficio antes de cometer un delito mientras que la segunda parte de considerar al individuo como una acumulación de factores de riesgo sobre los que hay que actuar para mantenerlos alejado de la “delincuencia”.

El encarcelamiento en Neuquén

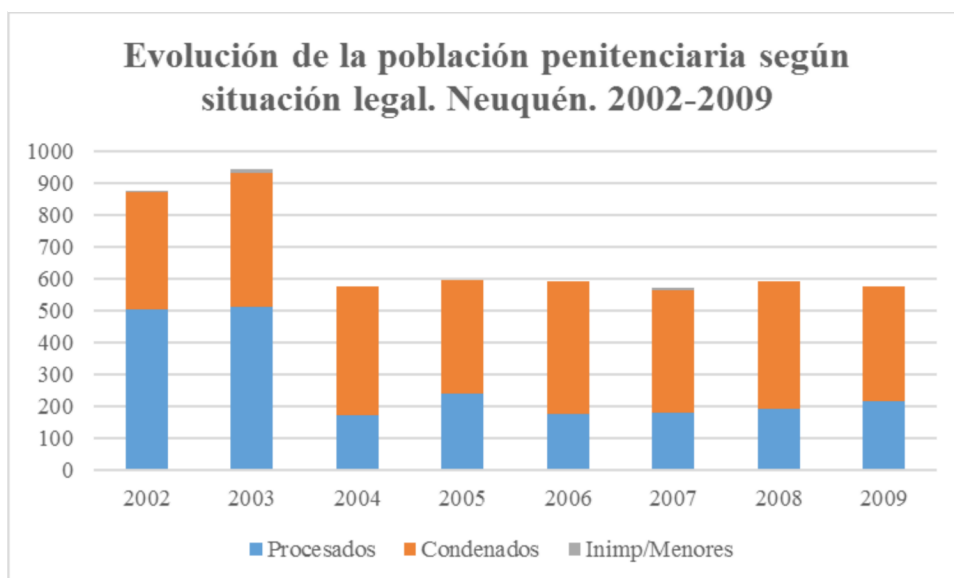
Con el fin de indagar en el impacto real del PIS en la Provincia del Neuquén, analizamos las tasas de encarcelamiento cada 100.000 a nivel provincial entre 2004 y 2007. Cabe resaltar que estas tasas fueron construidas en base a las estimaciones de población total por departamento y año calendario del período 2001-2010 (INDEC, 2008) y a los datos brindados por el Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP) entre 2002 y 2009.

Al analizar las tasas de prisionización cada 100.000 habitantes de la Provincia del Neuquén entre 2004 y 2007 llaman la atención dos hechos. En primer lugar, la tasa de encarcelamiento cada 100.000 habitantes provincial del año 2004 presenta un marcado descenso respecto de 2003: la misma pasa de 187,5 en 2003 a 112,2 en 2004 mostrando una tendencia inversa a lo que se vislumbra a nivel nacional para esos mismos años donde dicha tasa asciende levemente de 137,3 a 142,5. En segundo lugar, en la provincia las tasas de encarcelamiento cada 100000 habitantes se mantienen casi constantes entre 2004 y 2005 y presentan un leve descenso en 2006 y 2007: en 2004 la misma era de 112,2, en 2005 de 114,1, en 2006 de 111,8 y en 2007 de 105,8. Mientras tanto a nivel nacional, se observa una tendencia ascendente hasta 2005 (143,6 cada 100.000 habitantes) y, a partir de este momento, desciende 10 puntos hasta 2007 (133,3 cada 100.000 habitantes).



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC y del SNEEP, 2001-2009

Al indagar en el porcentaje de personas procesadas y condenadas, encontramos que la reducción de la tasa de encarcelamiento entre 2003 y 2004 se debe a la disminución del número de personas procesadas: en 2003, las personas procesadas representaban el 54,0% del total de detenidos mientras que en 2004 pasaron a representar el 29,9%. Este porcentaje aumenta en 2005 cuando las personas privadas de su libertad procesadas pasan a ser el 40,3% del total. No obstante, vuelve a bajar en 2006 y ubicarse alrededor del 30% (29,7% en 2006 y 31,2% en 2007).

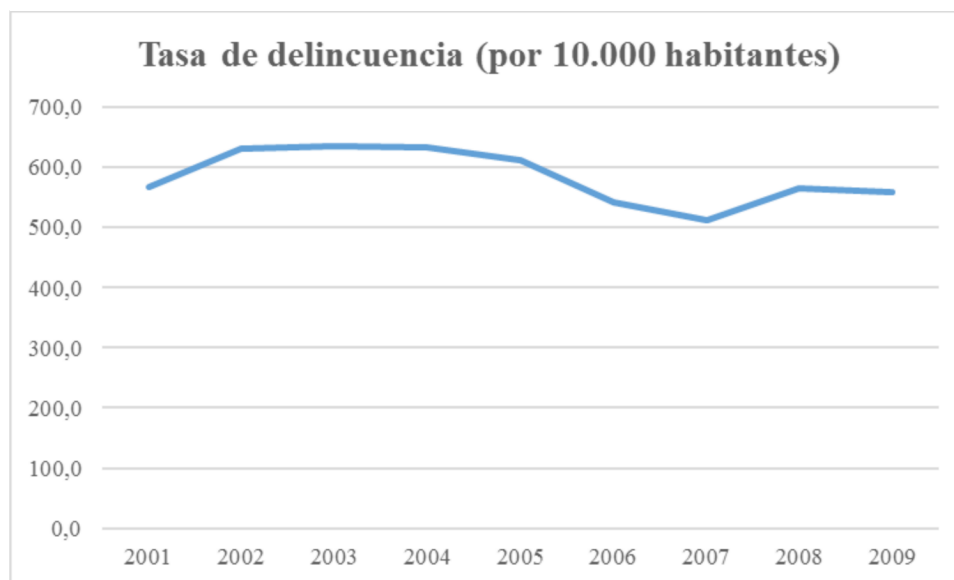


Fuente: Elaboración propia en base a datos del SNEEP, 2001-2009

En lo que respecta a los lugares de detención, una cuestión que resalta es que a lo largo de todo el período de análisis las personas detenidas en alcaldías y comisarias representaron alrededor del 30% del total pero con una pequeña tendencia descendente desde 2004: 31,6%

en 2002, 35,8% en 2003, 31,0% en 2004, 28,2% en 2005, 28,7% en 2006, 26,0% en 2007 y 26,8% 2008. Asimismo, es notable el aumento de las personas con condena en relación con las personas procesadas en el total de personas privadas de su libertad en ese tipo de unidades de detención: desde el 2003 al 2004 pasaron del 72,8% al 36,0%, en 2005 al 44,6%, en 2006 al 29,4%, en 2007 al 35,8% y en 2008 al 40,5%.

Es necesario mencionar que durante ese período también se evidencia un descenso de la tasa de delincuencia cada 10.000 que pasa de 636,3 en 2003 a 511,9 en 2007 que, desde nuestro punto de vista, lejos se debe al “éxito” del PIS sino a la recuperación de los indicadores socioeconómicos a nivel nacional en el período posconvertibilidad.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia del Neuquén.

Consideraciones finales

A partir de la información analizada, se podría decir que el PIS no produjo mayores niveles de encarcelamiento a pesar de tener un discurso “duro” frente al delito que pretendía “el fortalecimiento de las capacidades estatales necesarias para asegurar el imperio de la ley en el territorio de la provincia mediante el incremento de la calidad institucional de las agencias gubernamentales involucradas en el diseño y ejecución de la política de seguridad o sea del aumento de la capacidad del sistema de capturar, enjuiciar y condenar a quienes encuentra culpables de cometer un delito” (PIS, 2004: 45).

Una de las cuestiones que podría explicar este hecho es que el PIS, en términos generales, se quedó en el plano discursivo a excepción de aquellas “promesas” que generaban un gran impacto en el electorado. En este sentido, en términos concretos el PIS se redujo a una fuerte inversión en el fortalecimiento policial e implicó la implementación de un plan de

intervención inmediata denominado “Neuquén te cuida”⁸; un Programa de Reequipamiento Policial que consistió en la compra de 200 patrulleros, motocicletas, camionetas 4 x 4, un nuevo sistema de comunicaciones, la creación de una central única de emergencias que no funcionó en el período de análisis; la compra de dos helicópteros; y la instalación a alrededor de cámaras de seguridad en la Ciudad de Neuquén.

Por último, es necesario tener en cuenta que durante 2004-2007 no encontramos ninguna ley provincial ni nacional que explique el descenso de la tasa de encarcelamiento a nivel nacional aunque si un fallo de la Corte Suprema de Justicia del año 2005 denominado “Fallo Verbitsky” a raíz de la interposición del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) de una acción de habeas corpus, en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional, en amparo de todas las personas privadas de su libertad en jurisdicción de la provincia de Buenos Aires, detenidas en establecimientos policiales superpoblados, y de todas aquellas detenidas en tales lugares. Entre otras cosas, este fallo de la Corte Suprema disponía que la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, a través de los jueces competentes, haga cesar en el término de sesenta días la detención en comisarías de la provincia de menores y enfermos e instrúa a la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires y a los tribunales de todas las instancias de la provincia para que, en sus respectivas competencias, con la urgencia del caso, hagan cesar toda eventual situación de agravamiento de la detención que importe un trato cruel, inhumano o degradante o cualquier otro susceptible de acarrear responsabilidad internacional al Estado Federal.

Bibliografía

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.

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

⁸ 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 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 Omnibus; 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).

- INDEC (2008). *Estimaciones de población total por departamento y año calendario periodo 2001-2010*. - 1ª ed. - Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos - INDEC, 2008. Internet. (Análisis Demográfico).
- Pavarini, M. (2006). *Un arte adyecto. Ensayo sobre el gobierno de la penalidad*. Buenos Aires. Ah Hoc.
- PIS (2004). *Plan Integral de Seguridad, 2004-2007*. Gobierno de la Provincia del Neuquén.
- SNEEP (2003). Informe Anual 2008. Dirección Nacional de Política Criminal. Subsecretaría de Política Criminal. Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.
- SNEEP (2004). Informe Anual 2008. Dirección Nacional de Política Criminal. Subsecretaría de Política Criminal. Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.
- SNEEP (2005). Informe Anual 2008. Dirección Nacional de Política Criminal. Subsecretaría de Política Criminal. Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos
- SNEEP (2006). Informe Anual 2008. Dirección Nacional de Política Criminal. Subsecretaría de Política Criminal. Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos
- SNEEP (2007). Informe Anual 2008. Dirección Nacional de Política Criminal. Subsecretaría de Política Criminal. Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos
- SNEEP (2008). *Informe Anual 2008*. Dirección Nacional de Política Criminal. Subsecretaría de Política Criminal. Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.
- Sozzo, M. (2008b). *Inseguridad, prevención y policía*. FLACSO Ecuador. Quito.