



Navarrete, Mónica

Análisis de las políticas de prevención del delito en provincia de Río Negro 2011-2018. Discursos, prácticas y estrategias



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Navarrete, M. (2021). *Análisis de las políticas de prevención del delito en provincia de Río Negro 2011-2018. Discursos, prácticas y estrategias. (Trabajo final integrador). Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes* <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/2989>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

Análisis de las Políticas de Prevención del Delito en provincia de Río Negro 2011-2018. Discursos, Prácticas y Estrategias

Trabajo final integrador

Mónica Navarrete

prof.monicanavarrete@gmail.com

Resumen

El presente trabajo de investigación es una primera aproximación que busca indagar sobre los alcances y presupuestos teóricos de las políticas de prevención del delito en la provincia de Río Negro, desde el año 2011 al 2018.

Quiénes son los actores que participan y bajo qué presupuestos y paradigmas se involucran o no en el diseño y/o implementación de dichas políticas ha sido el gran interrogante que este trabajo ha intentado responder.

Concibiendo a toda política pública como el resultado de la puesta en valores de los actores que intervienen, la identificación de los actores es sustancial para poder describir dichas políticas dentro del contexto socio-histórico provincial. Atendiendo además el contexto político institucional nacional, como aquel escenario en el cual se dirimen los lineamientos que permean las políticas públicas provinciales.

Se aborda la especificidad de las políticas de seguridad y las diversas estrategias de prevención del delito, cuyo objetivo manifiesto, es la reducción del delito, observando los discursos que las atraviesan, ya que todas las medidas de prevención del delito, encarnan suposiciones o teorías sobre las causas del delito.

Toda política pública se redefine constantemente y los actores que logran involucrarse en cada tramo del proceso pueden dejar de hacerlo o reacomodarse, conforme a los recursos que pueden movilizar a sus motivaciones e intereses. En este trabajo se describe el cuadro de situación de las políticas de prevención del delito en la provincia a partir de las cuales, se definen discursivamente, no solo el alcance de sus prácticas sino también sus efectos.

Abstract

This research is a first approach that investigates the scope and theoretical assumptions of crime prevention policies in the province of Río Negro, from 2011 to 2018.

Who actors participate and what budget and paradigms are involved in the design and / or implementation of these policies have been the big question that this research tries to answer.

Taking into account the national institutional political context as that scenario in which the guidelines that permeate the provincial public policies are resolved and conceiving all public policy as the result of the setting of the values of the actors involved, the identification of the actors is substantial in order to describe these policies within the socio-historical provincial context.

The specificity of security policies and the various crime prevention strategies, whose main aim is the reduction of crime, are studied exhaustively since all crime prevention measures, embody theories about the causes of the crime.

All public policy is constantly redefined and the actors that get involved in each stage of the process can stop doing it or rearrange themselves, according to the resources that can incentive their motivations and interests. This essay describes the situation of crime prevention policies in the province, from which they are defined discursively, not only the scope of their practices but also their effects.



Universidad Nacional de Quilmes

Especialización en Criminología

Trabajo Final Integrador

Análisis de las Políticas de Prevención del Delito en provincia de Río Negro 2011-2018

Discursos, Prácticas y Estrategias

Estudiante: Navarrete Mónica

prof.monicanavarrete@gmail.com

Tutora: Camardon Lucia

Mayo 2019

Viedma, Río Negro

Índice

| | |
|--|----|
| INTRODUCCIÓN..... | 5 |
| a. Resumen descriptivo del trabajo a realizar:..... | 5 |
| b. Modalidad de TFI elegido..... | 5 |
| c. Descripción del contexto que da origen al proyecto y justificación de su relevancia en relación con el mismo..... | 5 |
| d. Objetivos del trabajo..... | 6 |
| e. Marco conceptual..... | 7 |
| f. Consideraciones metodológicas..... | 14 |
| CAPITULO 1: Escenario político institucional de la Provincia de Río Negro..... | 15 |
| a. Normativa y nombramientos..... | 15 |
| b. Conociendo un poco a más los actores..... | 17 |
| Secretaría de Seguridad y Justicia, Ministerio de Seguridad y Justicia..... | 17 |
| Policía de Río Negro..... | 19 |
| Los Consejos Locales de Seguridad Ciudadana..... | 22 |
| Subsecretaría de Participación Comunitaria..... | 24 |
| CAPITULO 2: Definiciones de Prevención del Delito normativas y discursos..... | 31 |
| a. Hacia una estrategia de Prevención del Delito Social y Comunitaria..... | 32 |
| b. Quiebre político y redefiniciones en políticas de prevención..... | 35 |
| CAPITULO 3: Hacia viejas recetas de Prevención del Delito..... | 38 |
| a. Centro de Monitoreo Integral “Río Negro Emergencias”, viejas recetas en nuevos moldes..... | 39 |
| b. Avances y Retrocesos en Políticas de Prevención del Delito..... | 42 |
| c. Nuevos actores, nuevas miradas: Subsecretaría de Política Criminal..... | 43 |
| d. Creación de nuevos organismos: Agencia para la Prevención y Asistencia del Abuso de Sustancias y de las Adicciones y Secretaría de Narcocriminalidad..... | 47 |
| CONCLUSIÓN FINAL..... | 49 |
| Bibliografía..... | 50 |

INTRODUCCIÓN

a. Resumen descriptivo del trabajo a realizar:

El presente trabajo de investigación se propone describir y analizar las principales políticas de prevención del delito formuladas e implementadas en la provincia de Río Negro durante los años 2011-2018. Este recorte temporal se fundamenta en la necesidad de dar cuenta del cambio de gobierno acontecido en las elecciones provinciales del 2011 y la continuidad en la gestión del actual mandatario provincial, indagar sobre las acciones y omisiones del Estado en materia de políticas de seguridad y de prevención del delito.

En este sentido cobra importancia describir y analizar el contexto político institucional para corroborar cuáles son los actores intervinientes, sus prácticas y discursos en la formulación e implementación de las políticas de prevención del delito en la provincia de Río Negro, las cuales suelen ser formuladas “discursivamente” bajo las premisas del enfoque social y comunitario e implementadas bajo el enfoque situacional: nuevas recetas en viejos moldes, discursos que no alcanzan a visualizarse en sus efectos y prácticas. Para ello la metodología seleccionada será cualitativa, con la finalidad de explorar aquellas categorías y supuestos de los diversos actores involucrados en la definición e implementación de las políticas de prevención del delito.

b. Modalidad de TFI elegido

Teniendo en cuenta la escasez de estudios académicos o trabajos de campo que aborden nuestro objeto de estudio, es decir, las estrategias formuladas e implementadas en la provincia de Río Negro en materia de prevención del delito, nos proponemos realizar una contribución al ámbito académico basada en la recolección de información a partir de un enfoque cualitativo. Por ello la modalidad del TIF será un estudio de trabajo de campo.

c. Descripción del contexto que da origen al proyecto y justificación de su relevancia en relación con el mismo

El presente proyecto se propone analizar las principales políticas de prevención del delito formuladas e implementadas en la provincia de Río Negro durante los años 2011-2018 y, con ello, conocer quiénes son los actores intervinientes en su formulación y de qué manera participan o dejan de hacerlo en la arena política, sus discursos prácticas y efectos.

Se parte del presupuesto de que existe un marcado desconocimiento en los temas de seguridad por parte de los decisores del aparato estatal provincial y escasos trabajos académicos que aborden alguna problemática provincial, relacionada a las políticas de prevención. Asimismo, consideramos que actualmente nos encontramos en una etapa en la que el Estado mismo busca conocer y obtener mayor información que le permita intervenir de manera eficaz. Por lo tanto se considera que el presente trabajo contribuye a generar un mayor conocimiento hacia el interior del Estado, de los actores que intervienen en la toma de decisiones y de aquellos que no logran ingresar sus demandas a la arena política, en lo que respecta a las acciones puntuales en materia de prevención del delito.

Por otro lado, existen en la ejecución de políticas, factores causales para la adopción de nuevas políticas y en parte, generación de estructuras burocráticas especializadas con capacidad de hecho que pueden redefinir la política inicial, por ello es que cobra importancia describir y analizar el contexto político institucional, para corroborar cuáles son los límites y los alcances de las estrategias en las políticas de prevención del delito en la provincia de Río Negro, formuladas “discursivamente” bajo las premisas del enfoque social y comunitario pero habitualmente implementadas bajo el enfoque situacional: nuevas recetas en viejos moldes, discursos que no alcanzan a visualizarse en sus efectos y prácticas.

d. Objetivos del trabajo

Objetivo General:

- ✓ Analizar los alcances y los presupuestos teóricos de las políticas de prevención del delito en la provincia de Río Negro, del año 2011 al 2018.

Objetivos Específicos:

- ✓ Analizar los discursos de los actores intervinientes en la formulación de las políticas de prevención del delito en la provincia de Río Negro.
- ✓ Describir y analizar los paradigmas sobre los cuales se formulan las políticas de prevención del delito en la provincia de Río Negro.
- ✓ Analizar los tipos de estrategias de prevención contempladas en la formulación e implementación de las políticas de prevención del delito en la provincia de Río Negro.

e. Marco conceptual

No sabremos “todo” pero podremos empezado a saber “algo” sobre aspectos que si nuestra visión general no es demasiado errónea, serán buenos puntos de partida para futuras y más ambiciosas incursiones (O`Donnell; 1981: 19).

Son numerosos y destacados los referentes y autores latinoamericanos que comienzan a problematizar sobre las causas del delito, el delincuente y las políticas del control social, objetos de estudio de una criminología que se concibe encorsetada en marcos teóricos que arrojan poca luz sobre nuestro contexto latinoamericano. Una vez, más la interdisciplinaridad abrió nuevas sendas para el campo de la criminología y permitió que la criminología crítica debatiera sus alcances y limitaciones. Autores como Lola Anillar de Castro, Elías Neumann, Eugenio Zafarroni, (entre otros) realizaron valiosos aportes conceptuales para ampliar el horizonte teórico desde diversos campos como la ciencia, política, la sociología y el derecho penal. También han contribuido a la comprensión y al análisis de la seguridad, sus políticas públicas y al campo de la prevención del delito, desde un anclaje territorial que atiende a las particularidades de nuestro contexto, autores como Mariano Ciafardini, Maximo Sozzo, Lucia Dammert, Marcelo Sain, y Gabriel Kessler, entre otros.

En lo que respecta al estudio de las políticas de prevención social del delito en Argentina, se destaca el estudio de Emilio Jorge Ayo (2010): “La prevención social del

delito como espacio de intersección entre la política social y la política criminal (Argentina, 2000-2010)". Allí, el autor hace referencia a las construcciones de lo individual, lo comunitario y lo social que emergen en la confluencia de una intervención de prevención "social" del delito y una política social asistencial en Argentina, desde el periodo 2003-2008.

Teniendo en cuenta los estudios sobre la ciudad de Viedma, cabe destacar el abordaje de la seguridad y la participación ciudadana escrito por Nilda Herrera (2015), quien explica cómo las demandas sociales adquieren nuevas formas de gestión en el Consejo Local de Seguridad de la ciudad de Viedma. La autora analiza el nacimiento, evolución y declive del Consejo, durante el periodo 2004- 2012.

Este tipo de abordajes de las políticas de seguridad y entre ellas las políticas de prevención del delito, suponen el reconocimiento del Estado como un actor clave en la definición y conformación de las políticas de prevención del delito, como políticas públicas. En este sentido, la definición y la disposición de una política, cualquiera sea su índole, no implica pensar al Estado como un actor unívoco por excelencia. Según O'Donnell, en su seno conviven diferentes actores con distintas percepciones respecto a una determinada cuestión, que interactúan y presionan para que finalmente adopte una posición, donde "el Estado aparece [...] como un actor más en el proceso social desarrollado en torno a una cuestión" (O'Donnell, 1984: 114).

Los actores pueden constituir un conjunto de individuos organizados en un sector o un individuo situado estratégicamente en un sistema de poder. La Serna y Gomiz Gomiz, analizando el caso rionegrino entienden que: "las prácticas de los sujetos adquieren el carácter de estratégicas pues configuran una suerte de negociación entre la percepción de los actores acerca de las condiciones contextuales y un bagaje de normas y recursos" (La Serna y Gomiz Gomiz, 2002: 17). Por posición estratégica, y partiendo de los aportes de Bourdieu (1990), los autores hacen referencia a la toma de posición de los actores frente a cuestiones que los afectan, en donde cada práctica, cada toma de posición, refleja una determinada estrategia de acción cuyas premisas dependen de los intereses y motivaciones de cada actor, de la cantidad de recursos que el mismo puede movilizar y de sus expectativas acerca del comportamiento de los otros actores afectados por la cuestión.

Los actores sociales provienen de la sociedad civil y los podemos subdividir en: corporativos: que pueden ser corporaciones económicas (empresarias o sindicales) o

corporaciones superestructurales (Ej. la iglesia); políticos, básicamente los partidos políticos; lobby, representantes directos de poder económico, organizaciones no gubernamentales, nuevos movimientos sociales y la denominada población beneficiaria o sujetos de derecho (Hintze,1996), en tanto estén organizados, reclamen un lugar y persigan un fin en el campo de la política.

La forma e intensidad que los diferentes grupos e incluso individuos que logran conquistar (por sí mismos o través de alianzas con otros) dichos recursos, para formar parte de las instancias claves del ciclo por el cual atraviesan las políticas públicas, se relaciona en mucho con el sistema institucional vigente en un momento determinado. Esto implica reconocer que algunos actores podrán influir solo en la fase de estructuración de un problema público, mientras otros limitarán su incidencia a la etapa de implementación (Repetto, 2002: 4). En este sentido, en la formulación de las políticas que llevan a cabo los organismos públicos, se expresan relaciones y comportamientos políticos de quienes están involucrados, quienes en alguna fase del proceso pueden dejar de participar. Estas interacciones dan como resultado las decisiones gubernamentales.

Las políticas públicas no son formuladas, transformadas en normas jurídicas ni ejecutadas con base en la más pura racionalidad técnica, sino principalmente surgen como resultado de la intervención de factores tales como el monto de poder político del que disponen los individuos, grupos e instituciones involucradas y del que carecen aquellos que no logran involucrarse; los sistemas de valores culturales, las preferencias y prioridades competitivas entre sí y el conocimiento establecido y aceptado como válido acerca de la naturaleza de los hechos y los problemas (Alvarez Díaz,1992:14).

Por otro lado es necesario abordar la especificidad de las políticas de seguridad, ya que las mismas constituyen políticas públicas tendientes a gestionar determinadas formas de conflictividad que connotan modalidades de violencia social y/o problemáticas delictivas que, en un momento histórico determinado, constituyen asuntos de interés- de atención preocupación- y de abordaje gubernamental; es decir se incorporan de alguna manera a la agenda oficial (Sain, 2014:155-156).

Asimismo, en lo que atañe al caso específico de las políticas de seguridad cuyo objetivo manifiesto, es la reducción del delito, resulta necesario observar los discursos que

atraviesan las políticas de prevención del delito, ya que todas las medidas de prevención del delito, encarnan suposiciones o teorías sobre las causas del delito.

Históricamente, estos discursos y prácticas, han tenido como actor protagónico a la policía, sin embargo es la estrategia política la que va a determinar en qué momento y de qué manera echar mano a ese recurso, y estos criterios de oportunidad y forma le dan sentidos determinados a la función del recurso policial, que pueden ser diametralmente opuestos según sea el criterio.(Ciafardini, 2006: 72) cobra importancia entonces visualizar estos criterios y conocer los intentos y alcances de los procesos de reforma conducidos por el gobierno provincial.

Para ello, es condición ineludible realizar una síntesis de los presupuestos de cada una de las estrategias señaladas. De esta manera se podrán comprender los presupuestos teóricos, sus discursos, prácticas y efectos en las políticas de prevención del delito llevadas adelante en la provincia de Río Negro. Aunque sus contornos sean difusos de analizar empíricamente, una primera aproximación hacia sus implicancias fácticas constituye un ejercicio fundamental que procurará contribuir al análisis de este tipo de políticas y estrategias.

La estrategia de prevención situacional

Como bien explica Crawford, las premisas teóricas, y la base de su investigación empírica sobre este enfoque, están estrechamente asociadas con el trabajo de la Unidad de Planeamiento e Investigación del Home Office británico a fines de los años 70 y principios de los 80 (Crawford, 1998). En términos criminológicos, la prevención situacional del delito le otorga prioridad al control del delito y un marcado énfasis en las alteraciones del medio ambiente físico, “El objetivo central de esta táctica de prevención del delito puede ser sintetizado como la reducción de oportunidades para la realización de los mismos” (Sozzo, 2008: 75). Si bien esta táctica obedece más a consideraciones prácticas que a elaboraciones teóricas, coincidimos con Crawford en que la misma contempla:

Una creencia en que los aspectos situacionales son más susceptibles de transformarse que cualquier otro que pueda influenciar el delito y, por lo tanto, constituyen los blancos más apropiados de las políticas públicas; una asunción de que buena parte de los delitos son oportunistas; una creencia en el papel de la elección humana en la acción criminal, en función de un modelo de elección

racional del comportamiento humano; una promoción de la disuasión, con un éntasis relativo en la certeza de la detección, más que en la severidad del castigo (Crawford 1998a:69, traducción propia en Sozzo, 2008: 77)

Una de las fuertes críticas a una de las premisas teóricas es que el delito no puede ver visto exclusivamente como una elección racional de los individuos en donde como señala críticamente O'Malley (1992), el delincuente es el "individuo abstracto, universal y abiográfico", que está divorciado totalmente del contexto social o estructural. Las preocupaciones por las causas sociales y las biografías de estos sujetos son claramente dejadas de lado.

Por otro parte, en tanto la idea que subyace es la reducción de oportunidades para que no haya delito, ello sustenta “la introducción de barreras físicas para proteger la propiedad incluyendo cerrojos, barras, pantallas, cercas y otras formas de alteración del medio ambiente o del entorno físico que dificulte la comisión de delitos específicos” (Clawford, 1998: 110). Esto se traduce en mayor seguridad para quienes pueden costearlos y, a su vez, tiende a distribuir el delito en el espacio de la ciudad antes que a reducirlo. Estas tendencias propician una sensación de sospecha permanente haciendo crecer la “sensación de inseguridad” e implican la profundización de la vigilancia y control, aquí radica su bi-direccionalidad y apuntan a reducir los riesgos de las potenciales víctimas.

La estrategia de prevención social

Esta estrategia está compuesta por un conjunto complejo de intervenciones que buscan afectar los procesos sociales y culturales que se conciben como forjadores de causas o condiciones de posibilidad para que un individuo cometa algún delito. Lo que se intenta es visualizar sus “causas” y en esa indagación conviven una multiplicidad de técnicas diversas y hasta antagónicas entre sí.

Tal vez la mayor diferencia con la estrategia situacional sea que “se ocupa de prevenir que la criminalidad o las inclinaciones criminales se desarrollen en una persona o grupo, más que en evitar las oportunidades para la comisión de delitos en sí” (Crawford, 1998). Bajo este presupuesto es posible identificar dos grandes filones teóricos que inciden a su vez en los tipos de técnicas que son privilegiadas en cada contexto preciso. Una vertiente de estas ideas señala que las causas de la “microcriminalidad” o la “criminalidad de la calle” se encuentran en un “déficit cultural”, los clásicos problemas de “socialización” en el cual los

individuos carecen de control social o son incapaces de autocontrolarse. Se piensa en impactar en los espacios para la formación del control social y el autocontrol como son la familia, la escuela, el grupo de pares y el individuo.

En la otra vertiente de ideas, las causas de la “microcriminalidad” o la “criminalidad de la calle” se encuentran en un “déficit material” combinado con la existencia de ciertas formas o procesos “culturales”. Si bien, como remarca Sozzo, el arco de producciones incluidas dentro de este grupo es muy amplio e incluye desde la “ausencia de oportunidades legítimas para los grupos sociales desventajados y su relación con el “sueño americano” a las referencias al “cuadrado del delito” del “realismo de izquierdas” de la criminología inglesa de los años 1980 y 1990” (Sozzo,2009: 66) lo cierto es que este tipo de estrategias, en la actualidad, comprende la lucha contra la exclusión social y produce alternativas viables de inserción social sin desatender la dimensión material.

Ante este panorama, uno de sus límites más tangibles es justamente que en esta pluralidad que abarca, complica su traducción práctica, pierden relación sus presupuestos teóricos y políticos generando intervenciones que resultan muy diversas entre sí y que producen efectos también distintos.

Coincidiendo con Sozzo (2009), otro de los límites de este tipo de estrategias es que el trabajo con grupos de destinatarios muy limitados produce resultados que no repercuten sensiblemente en los volúmenes de “microcriminalidad” o “criminalidad de la calle”. Aun cuando estas experiencias sean exitosas, no son atractivas políticamente, y carecen de presupuestos y financiación, lo que también repercute en el trabajo de los equipos interdisciplinarios.

Finalmente se encuentra la estrategia de prevención comunitaria que, como sostiene Sozzo (2008) resulta dudosa la posibilidad de afirmar la existencia de este tercer género de intervenciones en el campo de la prevención del delito, ya que comúnmente se agrupan en torno a esta denominación iniciativas que son claramente reconducibles a los presupuestos teóricos y políticos y las técnicas de intervención propios de las dos estrategias precedentemente delineadas.

La estrategia de Prevención Comunitaria

Tal vez la especificidad de la prevención comunitaria sea una forma de pensar la prevención del delito que se imbrica con formas de actuar - que se encuentra entre la táctica situacional-ambiental y la táctica social.

La mayor diferencia con las demás estrategias, radica en su orientación ya que está orientada a la comunidad como objeto y sujeto de intervenciones, en lugar de estar emplazada a las víctimas o a los ofensores. Pavarini (1994) se refiere a ésta como "prevención a través de la participación situacional", mientras que Crawford (1998) la incluye dentro del conjunto más amplio de la "prevención social y comunitaria. (Sozzo: 2010.122)

La apelación a la comunidad y las expresiones de seguridad comunitaria o prevención comunitaria han estado muy presentes en las iniciativas generadas desde las estructuras estatales para prevenir el delito, esto se visualiza en el desarrollo de planes que “se ven tironeados desde distintas direcciones - muchas veces opuestas- mientras intentan satisfacer las exigencias divergentes de sus respectivos distritos. Los objetivos múltiples aumentan la confusión y la ambigüedad, que para algunos puede constituir su propósito específico” (Crawford, 1998).

Por otro lado, el término "seguridad comunitaria" sugiere un corte con los supuestos tradicionales sobre la prevención del delito como un área reducida de especialización. Quienes proponen esta distinción terminológica sostienen que el delito está intrínsecamente relacionado con problemas sociales más amplios. El delito agrava y se ve agravado por otras formas de desventajas sociales (Young 1988, 1992).

Algunos de los límites de la mencionada apelación a la comunidad estarían dados por la cuota de poder de voz y participación que tienen aquellos individuos y/o organizaciones convocados a participar, es decir aquellos que logran incorporarse a la arena de toma de decisiones. Por otro lado, se corre el riesgo de caer en un desgaste y una utilización política de los espacios propuestos. Prestando especialmente atención a lo que Crawford denomina “dinámicas de la incorporación y de la exclusión”, características de la participación "comunitaria", parten de una idea de "comunidad" muchas veces vinculada con ideas sobre la existencia de valores homogéneos compartidos, que lleva a considerar a los delincuentes como "extraños” (Crawford, 1995).

Finalmente, vislumbrar que este tipo de análisis y estrategias señaladas, siempre se inscriben en la comprensión de una política criminal más amplia que indica en primer

término que cualquier intento de contener y reducir la dimensión del problema de la violencia y el delito que no vaya acompañado de una estrategia de profundización del ejercicio de democracia participativa, en el sentido más amplio y profundo del término —esto es, que incluya control ciudadano y redistribución y aplicación urgente de recursos en puntos críticos—, está destinado al fracaso, porque el problema de la violencia excede al del funcionamiento de un sistema o una institución en particular, y sólo se explica a través del funcionamiento de la sociedad toda (Ciafardini, 2006: 73).

f. Consideraciones metodológicas

Este trabajo de investigación se enmarca dentro de la metodología cualitativa en la que se destaca la propiedad o relación de los actores y fenómenos, en un recorte temporal que va desde el año 2011 hasta el año 2018, para tratar de describir cómo se definen y conforman las políticas de prevención del delito rionegrinas durante ese período. Este recorte temporal se fundamenta en la necesidad de dar cuenta del cambio de gobierno acontecido en las elecciones provinciales del 2011 e indagar sobre las acciones y omisiones del Estado en materia de Políticas de Seguridad y de Prevención del delito 2011-2018.

A tal fin, la técnica de análisis a utilizada, en un primer momento, fue el análisis cualitativo de documentos y de leyes provinciales, entre ellas Ley de Seguridad provincial 4200. Asimismo se analizaron los discursos del Gobernador de la provincia de Río Negro, de asunción y apertura legislativa y declaraciones realizadas en medios de prensa escrita digital de los años 2011-2018.

Este análisis se complementó con otra técnica, las entrevistas en profundidad, a los distintos actores estatales que participaron en la definición y conformación de las principales políticas de prevención rionegrinas. Para ello, se efectuaron preguntas grand tour con el fin de solicitar información a los entrevistados acerca de grandes ámbitos o situaciones, de las cuales fueron surgiendo algunas específicas según los temas y categorías que configuraron el marco interpretativo de los mismos; buscando así profundizar los ejes temáticos que los interrelacionaban.

La población a entrevistar estuvo conformada por un muestreo intencional de los actores involucrados en la etapa de definición y conformación de las políticas de prevención del delito en la provincia de Río Negro en la etapa descrita.

CAPITULO 1: Escenario político institucional de la Provincia de Río Negro

a. Normativa y nombramientos

A los efectos del recorte analítico del trabajo, resulta necesario dilucidar los ejes sobre los cuales se asienta la seguridad pública provincial, al menos en su plexo normativo, para abordar las políticas de seguridad que dan cuenta de la omisión o acción estatal que emanan.

Si bien podemos mencionar que las políticas de seguridad anteceden a Ley Provincial que crea el sistema de seguridad, las mismas tenían como actor clave a la policía de Río Negro, El Sistema Provincial de Seguridad Pública de la Provincia de Río Negro se crea a través de la Ley N° 4.200 promulgada el 21/04/2008 - Decreto N° 237/2008, sancionada el 10/04/2008 y publicada en el Boletín Oficial Provincial en ese mismo año.

La misma establece que la seguridad pública estará a cargo exclusivamente del Estado provincial e importa para los habitantes de la Provincia de Río Negro, el goce y ejercicio de sus derechos, libertades y garantías constitucionales. Para la consecución de este objetivo el Estado provincial coordinará su actuación con todos los organismos gubernamentales y promoverá la participación de la ciudadanía en la definición de las políticas de seguridad¹.

Vale recordar que esta ley fue promulgada en un gobierno radical llamado K² por su alianza y apoyo del gobierno nacional. La provincia estuvo gobernada por casi 30 años de hegemonía radical.

El punto de quiebre y cambio de signo político se dio cuando en la provincia de Río Negro, cuando el candidato de la (UCR) Cesar Barbeito pierde ante la fórmula del (PJ) Gobernador: Calos Soria y Vice: Alberto Weretilneck. Soria fue elegido como gobernador de

¹ Asimismo la misma expresa que el Sistema de Seguridad Pública tendrá por objeto: a) Garantizar el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. b) Mantener el orden y la tranquilidad pública en todo el territorio de la Provincia de Río Negro. c) Proteger la integridad física de las personas y sus bienes. d) Promover y coordinar los programas de disuasión y prevención de delitos. e) Establecer los mecanismos de coordinación y colaboración para: la investigación, prevención de delitos, persecución y aprehensión de sus autores, así como para el intercambio de información delictiva en los términos de esta Ley. f) Dirigir y coordinar los organismos de ejecución de pena, a los fines de lograr la reinserción social del condenado, en cumplimiento de la legislación vigente. g) Fijar los mecanismos de coordinación entre las diversas autoridades para apoyo y auxilio a la población en casos de siniestros o desastres, conforme a los ordenamientos legales vigentes en la materia. h) Establecer los mecanismos de coordinación y colaboración con los municipios que se adhieran al presente sistema, para la prevención, investigación y persecución de contraventores. i) Coordinar la capacitación de los organismos de seguridad. j) Velar por la normal prestación del servicio de seguridad privada.

² El radical Miguel Saiz fue reelegido en el 2007 como gobernador de la provincia al imponerse al candidato del Frente para la Victoria, el jefe del bloque de senadores nacionales justicialistas, Miguel Angel Pichetto.

la provincia el 10 de diciembre de 2011 y tras su fallecimiento³, asume la gobernación Alberto Weretilneck⁴. Reelegido como gobernador en el año 2015 actualmente en funciones en su segundo mandato.

Este primer nombramiento trajo aparejado una gestión de gobierno que necesitaría legitimarse prontamente, ya que su asunción se debía a un incidente fatal y fortuito. Este primer mandato estuvo signado por una gestión pendular y errática que se tradujo en un desfile de funcionarios y nombramientos en diversos Ministerios⁵ y un sin fin de anuncios, de formulación de diversas políticas públicas, que algunas alcanzaron a formularse y otras tibiamente a implementarse.

“En primer lugar, mediante un cierto abordaje de la complejidad de los procesos políticos e institucionales de las políticas públicas, resulta necesario comprender que gobernar y gestionar no consiste sólo en manifestar voluntades mediante declamaciones públicas ni en formular planes de gobierno sin su implementación. Ello apenas es una condición necesaria pero no suficiente de las políticas públicas. Y, en segundo lugar, es imprescindible entender que llevar a cabo políticas supone necesariamente construir poder en el marco de una trama compleja de relaciones de fuerza entre actores con intereses diversos. Sin poder no se llevan a cabo las políticas⁶”.

Esta construcción del poder, en esta trama compleja de relaciones de fuerza entre actores da nacimiento a diversos programas y políticas de prevención del delito en la provincia de Río Negro.

Retomando la Ley 4.200 los actores que integran el Sistema Provincial de Seguridad Pública, dependiente de la Secretaría de Seguridad y Justicia (ahora Ministerio) son: a) La Policía de la Provincia de Río Negro. b) El Servicio Penitenciario Provincial. c) El Instituto de Asistencia a Presos y Liberados. d) La Dirección de Defensa Civil. e) Los Cuerpos de Bomberos y Rescates. f) Los Consejos Locales de Seguridad Ciudadana. g) El Consejo

³ El 1 de enero de 2012 falleció a consecuencia de un disparo, hecho que se le imputa a su esposa y de público conocimiento en medios de prensa nacionales y provinciales.

⁴ La constitución provincial así lo establece en su artículo 180 inciso 2 "en caso de fallecimiento, destitución, renuncia o inhabilidad definitiva del gobernador, antes o después de su asunción, lo reemplazará el vicegobernador hasta el término del mandato".

⁵ Cabe mencionar que en este periodo se nombraron 3 Ministros de Salud, 4 Ministros de Desarrollo Social y un sin fin de funcionarios en niveles medios.

⁶ Sain Marcelo y Rodriguez Games Nicolás. Gobierno y gestión de la seguridad pública. Políticas públicas y gestión política (I) Especialización en Criminología. Universidad Nacional de Quilmes. [inérito].

Provincial de Seguridad Vial. h) El Registro Provincial de Antecedentes de Tránsito. i) El Registro Provincial de Armas. j) La Dirección de Análisis Delictivo. k) La Auditoría General de Asuntos Internos. l) La Dirección de Control de Prestadores Privados de Seguridad. m) Los Consejos Regionales de Seguridad Rural. n) El Gabinete Interdisciplinario Psicosocial.

Como es posible de imaginar la Secretaría de Seguridad y Justicia, hoy Ministerio⁷, no quedaría exenta ante este panorama de incertidumbre y las políticas públicas de seguridad no contarían con una estabilidad distinta a la del nombramiento de sus funcionarios.

“El Ministerio o Secretaría de Seguridad no es más que un dispositivo institucional o, mejor, un instrumento integrado de gestión política de los diversos componentes del sistema institucional de seguridad pública a través de la estructuración de un conjunto de normas, procedimientos, recursos humanos y medios técnicos focalizados en las complejas problemáticas del sector.” (Sain, 2010: 76).

b. Conociendo un poco a más los actores

A los efectos de delimitar el campo de injerencia en el cual se describen y analizan las políticas de prevención del delito en la provincia de Río Negro, se describe a los actores estatales que *“pueden constituir un conjunto de individuos organizados en un sector o un individuo situado estratégicamente en un sistema de poder.”* (La Serna y Gomiz Gomiz, 15) analizando el caso rionegrino entienden que: *“las prácticas de los sujetos adquieren el carácter de estratégicas pues configuran una suerte de negociación entre la percepción de los actores acerca de las condiciones contextuales y un bagaje de normas y recursos”* (La Serna y Gomiz Gomiz, 2002: 17).

Secretaría de Seguridad y Justicia, Ministerio de Seguridad y Justicia

La creación de esta Secretaría data del año 2004, en este periodo que antecede al primer mandato de Alberto Weretilneck, nombraron como Secretarios a Jorge García Osella, el Dr. Miguel Ángel Bermejo (Buenos Aires), la Dra. Nadia Ruíz, (ambos encargados de la

⁷ En la Ley de Ministerios actual N° 4794, dentro de las competencias del Ministerio de Gobierno (Art. 14) expresa entender en la promoción de la seguridad física, patrimonial y jurídica de los habitantes de la provincia; entender en todo lo concerniente a la organización y dirección de la Policía de Río Negro; entender en todo lo referente a la gestión del sistema penitenciario, la conmutación de penas y asistencia a liberados; entender en todo lo atinente a la Defensa Civil; entender en las relaciones institucionales con el Poder Judicial.

creación del Servicio Penitenciario Provincial), el Dr Marcial Peralta y Víctor Cufre⁸ (policía).

Por otro lado en el corto mandato de Soria fue nombrado como Secretario Cesar Chao Monzón (policía retirado) 2012 en el primer mandato del Gobernador Weretilneck se sucedió nuevamente el Dr. Miguel Ángel Bermejo (Buenos Aires) 2013 y la Dra. Martha Arriola (Buenos Aires) 2013.

En noviembre del 2013, mediante la modificación de la Ley de Ministerios N° 4.794 esta Secretaría pasa a rango ministerial, convirtiéndose en Ministerio de Seguridad y Justicia, dotándola de mayores recursos, programas y carteras, en este mismo año es nombrado como ministros el Dr. Oscar Abreu, quien renunciaría nombrándose como interinos al Dr. Pérez Estevan y más tarde el Psiquiatra Luis Di Giacomo y al Dr Ariel Gallinger (julio 2013-2014), en la actualidad (y en su segundo mandato) se nombra en funciones el Dr. Perez Estevan.

Esta descripción de funcionarios en el corto periodo analizado (2011-2018) da cuenta de los avances y retrocesos en las estrategias institucionales de Seguridad Publica y da cuenta al menos de tres falencias:

- La inexistencia de un diagnóstico integral y una falta de gestión estratégica para la formulación de políticas públicas de seguridad.
- La persistencia de los problemas estructurales en el Servicio Penitenciario Provincial⁹ y los hechos delictivos de repercusión mediática¹⁰ que trazan la adopción de medidas coyunturales y anulan la posibilidad de estrategias viables de seguridad pública.
- La falta de un conocimiento científico-técnico y de territorio por parte de la mayoría de los funcionarios responsables coloca a la policía como actor relevante con cierto margen de poder para la formulación de políticas de seguridad, entre ellas las políticas de prevención del delito.

“La fragilidad de la voluntad política para sostener líneas de

⁸ Cabe mencionar que esta persona fue procesada y se encuentra en libertad a pesar de haber recibido varias denuncias entre ellas, la Defensoría del Pueblo lo denunció como partícipe de una red de trata de personas, encubierta por oficiales, que entre otras cosas, liberaban las zonas de prostíbulos.

⁹ Como asunto problemático relevante (entre otros) para el poder político y de público conocimiento a través de medios nacionales, la fuga masiva de presos en las cárceles rionegrinas. En el año 2013 el servicio penitenciario provincial tuvo 43 fugas sobre una población de 800 internos.

¹⁰ Podríamos realizar una interminable lista, pero me parece oportuno citar al menos los casos más emblemáticos de desaparición y asesinato de personas como el de Atahualpa Martínez, Daniel Solano y el Oficial Lucas Muñoz, en los que recae la sospecha en el accionar policial y en los últimos dos casos, son llevados a juicio los policías imputados.

investigación y de intervenciones sobre la realidad aparece como una de las causas primordiales del fracaso en los intentos de aplicar conocimientos técnicos en el ámbito de la política pública. Otros motivos son la falta de coordinación de tareas dentro de las agencias estatales, la desarticulación entre dependencias del gobierno que comparten parcelas de la realidad, y en consecuencia la superposición de actividades y a veces la confrontación entre distintas agencias dentro de una misma administración, lo que provoca un efecto de esquizofrenia en el funcionamiento del Estado” (Kaminisky, 2005:116).

Solo así en este estado de esquizofrenia estatal puede comprenderse como la Policía de Río Negro, cuenta con el monto de poder suficiente (tiene a su cargo la conducción de los establecimientos penitenciarios provinciales¹¹) se erige como un actor¹² clave capaz de proporcionar líneas y cursos de acción para el diseño de políticas de seguridad.

“La policía constituye un recurso institucional elemental para formular y llevar a cabo políticas eficientes de seguridad pública perfiladas al control del delito. Sin dudas, éstas deben estructurarse fundamentalmente en torno de estrategias de prevención social de la violencia y el delito que apunten a abordar y resolver -en la coyuntura y en el mediano y largo plazo- las situaciones de riesgo y las condiciones culturales, económicas e institucionales que determinan o favorecen aquellas problemáticas. Pero dichas intervenciones también deben ser complementadas con estrategias eficientes de prevención y conjuración policial de aquellas manifestaciones delictivas de la violencia y la ilegalidad tan extendida en nuestro país, que vulneran sensiblemente derechos y libertades ciudadanas elementales”. (Sain, 2010:42).

Policía de Río Negro

Contexto histórico

Los procesos históricos definen el lugar que ocupó y, en la actualidad ocupa, una institución civil armada como es el caso de la Policía de Río Negro. En el emergente escenario, con diversos cambios es necesario retomar los procesos que fueron parte de la

¹¹ Mediante la Ley Orgánica del Servicio Penitenciario Rionegrino N° 5185. Promulgada 22-12-2016.

¹² Este poder incluye a individuos estratégicamente situados que creen que puede y debe hacerse algo a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes.

creación de un cuerpo de seguridad que surgió en el siglo XIX, como Policía de los Territorios Nacionales. El origen de la Policía de la Provincia de Río Negro se remonta al año 1870, cuando la actividad policial solo se hallaba enmarcada por la que existía en la población de Carmen de Patagones y Mercedes de Patagones, esta última, hoy, Viedma capital de Río Negro. La creación de la Comisaría de Mercedes, Seccional Segunda en la margen Sur del Río Negro, sería el primer asentamiento policial en nuestra Provincia. Catorce años después, el 24 de Noviembre de 1884, creados los Territorios Nacionales, es designado como primer Jefe de Policía del Territorio el ciudadano Juan José Biedma. Con la provincialización del territorio del Río Negro, en el año 1957, nace la Policía de la Provincia de Río Negro, la Legislatura de la Provincia, el 28 de Septiembre de 1959, sanciona la Ley Orgánica N° 106 que oficializa su constitución como fuerza de seguridad.

En el año 1970, entra en vigencia la Ley Orgánica N° 606 que hace alusión a la reglamentación del régimen de promociones policiales, reglamentación de la Asesoría Letrada, y la modificación de artículos de la Ley N° 106 que sería derogada en 1979. Sin embargo, en el año 1985 con el reciente retorno a la democracia se revisa la constitución de la Ley Orgánica Policial que sería modificada nuevamente para dar origen a una nueva; la Ley Orgánica S N° 1965 vigente hasta el año 2016, en la se crea otra nueva Ley Policial N° 5184, dejando sin efecto las dos anteriores por derogación.

A través de su historia, la Policía de Río Negro ha cumplido un sin número de actividades complementarias para el desarrollo del territorio Provincial: Gobernador Interino, Comisionado de Fomento Municipal, Juez de Paz y otras fueron tareas comunes a los antiguos policías.

La necesidad permanente de sostén del Estado, la coloco en un actor relevante llevando a cabo múltiples tareas como la transferencia de personal policial para formar los Juzgados de Paz de la provincia, la construcción de edificios de gobierno, parques públicos, calles, caminos, correos postales a caballo; o cuando en sus primeras experiencias políticas Río Negro experimentó los cuerpos municipales a través de las cooperadoras policiales con el objeto de impulsar la organización de todas las localidades¹³.

A lo largo de la historia, se va conformado su esquema institucional y surge institucionalmente la Policía de la Provincia de Río Negro, mediante la Ley publicada por Decreto N° 1296 del 9 de Octubre de 1959.

La formación de Oficiales y Agentes, data del año 1963, año en que se crea la Escuela

¹³ Fuente: ¹³ <http://www.policia.rionegro.gov.ar/portal/index.php/institucion/historia-resena>

de Cadetes de Policía de la Provincia de Río Negro (Decreto 1095) Serafín Alvarez y en 1973 la Escuela de Suboficiales de Policía de la Provincia de Río Negro.

Periodo 2011-2016

Retomado el concepto de actor estratégico en el proceso de conformación del Estado provincial y el rol predominante que adquiere en la definición e implementación de las políticas de seguridad¹⁴, se pueden especificar en este periodo algunos de los cambios institucionales acontecidos en su seno.

Históricamente la institución policial, estuvo regida por jefes policiales (activos o en situación de retiro) hasta el periodo 2012-2013¹⁵ y 2013-2016 en el cual se nombra a dos jefes civiles, en concordancia con dispuesto por la Ley de Seguridad Provincial 4200 y en consonancia con las nuevas políticas nacionales.

Este nombramiento, trajo aparejado otros cambios que se pensaban estructurales, tales como la reducción de la Plana Mayor de ocho a tres comisarios (Dirección de Recursos Humanos; Dirección de Seguridad; Dirección de Investigaciones); la incorporación de civiles en cargos directivos tales como la Secretaría Administrativa; Secretaría de Planeamiento e Informática; Secretaría de Capacitación y Perfeccionamiento. Así como la modificación de los planes de estudio en las escuelas de formación policial de Suboficiales y de Oficiales, es en este periodo (2012) en el cual se firma un convenio marco entre el Ministerio de Gobierno, Policía de Río Negro y la Universidad Nacional de Río para formar a los futuros Oficiales de las Escuelas de Cadetes de la provincia (Viedma-Cipolletti) en la Universidad de Río Negro bajo la Tecnicatura de Seguridad Ciudadana.

Es significativo remarcar estos cambios porque fueron avances que vislumbraron una nueva dimensión política e institucional en la Policía de Río Negro, con civiles en cargos estratégicos (jefe y secretarios) la institución adquiere una relativa flexibilidad y apertura. Sin embargo, estos cambios coyunturales no se enmarcan en un proceso de modernización o reforma policial que asiente sus bases en la conformación de una nueva configuración

¹⁴El 6 de agosto de 1996, tomando como marco de sustento la Ley Nacional N° 24660 la Legislatura Provincial promulga la Ley de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad N° 3008, Si bien el SPP también tuvo un proceso de reforma legislativa sigue siendo la Policía de la provincia quien mantiene su posición de brazo ejecutor de la Política Penitenciaria Provincial. Es por ello que se afirma la convicción de que todo cambio institucional no puede darse solamente a partir de las normativas, sino que requiere un proceso gradual y paulatino de transformaciones y redefiniciones de las reglas de juego que delimitan el “cómo” y el “quiénes”. Si bien en nuestra provincia el cambio de las normativas establecen el “cómo” y el “quiénes”, no deja de ser una paradoja si en el “quiénes” se mantiene a la Institución Policial, con toda su impronta funcional a cargo de los establecimientos penitenciarios, cuando lo que se busca es conformar un Servicio Penitenciario Provincial de índole civil, en donde la seguridad es complementaria a la funcionalidad carcelaria. Tesis de Grado. La política Penitenciaria en la Provincia de Río Negro. CURZA. Universidad Nacional del Comahue. 2011. Navarrete Mónica- Callerer Sandra.

¹⁵ Primer nombramiento 2012-2013- Dr. Ariel Gallinger. 2013-2016- Dr. Fabian Gatti. Dr. Mario Altuna 2016

institucional, es decir, de una nueva estructura doctrinal, organizativa y funcional.

Se pueden mencionar como retrocesos las tensiones generadas entre la Universidad de Río Negro y la cúpula policial¹⁶, algo de lo que nos advierte Kaminsky entre las tensiones de la expertisee y un campo en construcción, en donde la cúpula policial pugna por anular el convenio en la formación de los Oficiales y el mismo es dado de baja en el año 2015. Esta breve formación de Oficiales y su paso por la Universidad de Río Negro marcaron un modo de gestión que colocaron en tensión los valores y la cultura organizacional con el propósito de despolicializar una estructura de formación militarizada, inscripta en un modelo de policía tradicional.

Con este cuadro de situación descrito en este periodo visualizamos en la institución policial parciales intentos de reformas coyunturales *“No obstante, la decisión acerca de dónde, cuándo y cómo hacer uso de esos instrumentos¹⁷ es una cuestión política y, si ello no ocurre, se produce una suerte de desafección política grave. En este marco, el desenvolvimiento de las responsabilidades de conducción política en función del desarrollo de una reforma policial que entrañe un cambio organizacional importante necesita de un liderazgo político comprometido y sostenido de parte de las autoridades superiores del gobierno”*. (Sain, 2010: 72). Y este sentido hay sobradas muestras de que se carecía de un liderazgo político comprometido y sostenido.

Los Consejos Locales de Seguridad Ciudadana

La creación de los Consejos de Seguridad, data del año 1998 y fue una creación exclusivamente policial; tuvo sus orígenes en congresos policiales desarrollados en el país en los cuales la policía de Río Negro diseñó y dio el nombre de Programa de Prevención Delictual con Participación Comunitaria; a partir de la sanción de la Ley N° 3529 del año 2001, comienzan a llamarse “Consejos de Seguridad Local Preventiva”. Según la normativa los mismos estaban integrados por entidades comunitarias no gubernamentales de reconocida participación social, comisiones vecinales, consejos profesionales, sectores empresariales y vecinos en general. Cabe destacar que su conformación, estaría relacionada con el funcionamiento de cada Comisaría Subcomisaría o Destacamento Policial. En el 2006 se sanciona Ley N° 4055, en la cual pasan a llamarse “Consejos Locales de Seguridad

¹⁶ Este apartado merecería otro trabajo y una pregunta que tal vez explore los conflictos, alianzas y negociaciones de los actores involucrados. Una formación policial profesional es sumamente necesaria, sin embargo son muy pocas las experiencias en este sentido y no han logrado perdurar.

¹⁷ Instrumentos que abarcan la reforma normativa, organizacional, procedimental y funcional.

Ciudadana” y se constituirán en el ámbito de los gobiernos municipales, pero con una clara vinculación a cada Comisaría, Subcomisaría o Destacamento Policial.

Los mismos, estarían integrados por distintas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y por miembros de la comunidad. Cabe destacar que a partir de la Ley 4200, los Consejos Locales de Seguridad Ciudadana se tornan en un actor clave de participación ciudadana para las políticas de prevención del delito, promoviendo la creación de nuevos Consejos en comunidades en las que aún no se haya constituido y reconociendo a los existentes. Incorporando como nuevos integrantes a representantes de instituciones escolares, provenientes de todos los niveles educativos y representantes de centros de atención de la salud, pudiendo incluir además a cualquier persona o institución que presente un interés legítimo.

Cabe destacar que hasta la fecha son muy pocos los Consejos Locales de Seguridad Ciudadana conformados, y los que han sido conformados no han tenido continuidad en la formulación de diagnósticos, y/o iniciativas relacionadas a prácticas o políticas de seguridad locales relacionadas a la prevención del delito.

En el año 2012, la provincia de Río Negro adhiere y se incluye en el Plan de Participación Comunitaria en la Lucha contra el Delito, así lo sostiene el Gobernador Weretilneck en un medio de prensa provincial.

*“Vamos a generar una política de prevención del delito y convivencia ciudadana en la provincia de Río Negro en absoluta consonancia con las políticas nacionales que lleva a cabo el Ministerio de Seguridad”.*¹⁸

En este contexto marcado fuertemente por la política de seguridad nacional, se intentan poner en funcionamiento nuevamente los Consejos Locales¹⁹, ausentes de la arena política de decisiones y carentes de participación. Esta iniciativa responde a la gestión de la Secretaria de Seguridad y Justicia Marta Arriola (2013).

La conformación de los mismos tendría como propósito generar espacios que permitan la reflexión y el tratamiento de las problemáticas en el marco del estado de derecho, el respeto de las diferencias y de las libertades individuales.

¹⁸ 25/01/2012 -Nueva política de prevención del delito y convivencia ciudadana. Diario Digital. Esto que pasa. Disponible en http://www.estoquepasa.com.ar/desarro_noti.php?cod=2487.

¹⁹ REUNION INAUGURAL DEL CONSEJO LOCAL DE SEGURIDAD DE LA CIUDAD DE VIEDMA. El Gobierno de la Provincia, a través de la Secretaría de Seguridad y Justicia, y la Municipalidad de Viedma, impulsan la conformación del Consejo Local de Seguridad de la Capital de la Provincia. Se realizará el primer encuentro, que será presidido por el intendente de Viedma, José Luis Foulkes, y la secretaria de Seguridad, Martha Arriola. Fuente: Pagina del Ministerio de Seguridad Justicia. <http://www.rionegro.gov.ar/?contID=11618>.

A través de la creación institucional (2011) de la Secretaría de Participación Comunitaria (hoy Subsecretaría), dependiente del Ministerio de Seguridad y Justicia, se comienza a trabajar en el lanzamiento de un nuevo Plan de Seguridad con Inclusión social, dotando a este organismo de recursos y personal. Dentro de este plan se retoma la conformación de nuevos Consejos y el fortalecimiento de los ya existentes, sin embargo esta política y este plan atravesó serias dificultades que retomaremos en los capítulos siguientes.

Recién en el año 2015, se retoma la modalidad taller para crear los Consejos Locales de Seguridad en las localidades de Mainqué y General Roca y en el año 2016, se comienza a visualizar la importancia de los mismos, retomando el trabajo inter-agencial y local, al menos en las ciudades cabeceras de la provincia como Viedma, San Carlos de Bariloche y Roca con participación de la Universidad de Río Negro.

La conformación de estos consejos se inscribe en la formulación de una política de seguridad ciudadana y democrática en cuanto abre al ámbito de participación concreto a la comunidad pero lo cierto es que la participación ciudadana en materia de seguridad, descansa sobre dos premisas; una, que el ciudadano sea convocado para ser efectivamente escuchado y para discutir con madurez sus reclamos, esto es, que aquellas propuestas colectivas proactivas que emerjan de una discusión racional sean efectivamente implementadas. Lo contrario es usar la participación para dar falsa imagen de popularidad gubernamental y tiene efectos nefastos sobre la participación legítima verdadera, como lo explica Ciafardini.

“Este análisis político criminal indica en primer término que cualquier intento de contener y reducir la dimensión del problema de la violencia y el delito que no vaya acompañado de una estrategia de profundización del ejercicio de democracia participativa, en el sentido más amplio y profundo del término —esto es, que incluya control ciudadano y redistribución y aplicación urgente de recursos en puntos críticos—, está destinado al fracaso, porque el problema de la violencia excede al del funcionamiento de un sistema o una institución en particular, y sólo se explica a través del funcionamiento de la sociedad toda”. (Ciafardini, 2006:73).

Subsecretaría de Participación Comunitaria

La creación de la Subsecretaría de Participación Comunitaria, en realidad fue la absorción de la Subsecretaría de Relaciones Institucionales dependiente del Ministerio de Gobierno, que en el año 2012 comienza a depender de la Secretaria de Seguridad y Justicia, hoy Ministerio.

Esta Subsecretaria tiene como misión, contribuir a impulsar el desarrollo del nuevo paradigma de seguridad pública en la comunidad de Río Negro. Dentro de sus muchas funciones tiene por finalidad, potenciar y promover la participación comunitaria en espacios de corresponsabilidad, (Comunidad-Estado) y contribuir a la prevención de la violencia y el delito a través de programas con una participación activa de la comunidad.

Esta impronta marca una incipiente estrategia de Prevención social y comunitaria, orientada a la comunidad como objeto y sujeto de intervenciones, en lugar de estar emplazada a las víctimas o a los ofensores. Pavarini (1994) se refiere a ésta como "prevención a través de la participación situacional", mientras que Crawford (1998) la incluye dentro del conjunto más amplio de la "prevención social y comunitaria". (Sozzo, 2010:122).

En este marco, en el año 2012 se formuló junto a la Universidad de Río Negro, un programa de Mediación Comunitaria para la capacitación y conformación de futuros mediadores en Policía de Río Negro, denominado "Como puente para la Paz". Éste programa²⁰, se enmarcó en las denominadas nuevas políticas de seguridad ciudadana que implementara el Ministerio de Gobierno dictado en el año 2012 y culminando en el año 2013, asentado en un nuevo paradigma de seguridad pública, basado en la promoción de los derechos ciudadanos, la prevención y la planificación policial; así como la necesaria articulación de instituciones y actores en pos de promover la participación comunitaria.

Los objetivos del programa fueron trabajar las herramientas de la comunicación y la mediación buscando bajo estas nuevas formas de conocimiento el diálogo y la construcción de consenso para la intervención en la prevención de conflictos comunitarios y/o vecinales.

En palabras de una de sus impulsoras:

"Y además reconocer a la policía como alguien que forma parte de la

²⁰ Dicho programa duró un año, aproximadamente en el cual se diferenciaban dos etapas: la primera de capacitación y la segunda de pasantías, ambas etapas tuvieron en su cuerpo docente a la Dra. María Cecilia Garrafa; la Lic. Mónica Navarrete; el Tec. Marcelo Diomedi; y la Lic. Marisa Baffoni (todos mediadores comunitarios) y estuvo a cargo de la Subsecretaria de Participación Comunitaria. Participaron de este curso integrantes de la Guardia de Seguridad Policía Río Negro, Unidad Regional I, Comisaría I, Comisaría 34ª, Comisaría 30ª, Subcomisaría 76ª, y Cuerpo de Seguridad Vial. Finalizando con 17 Policías Mediadores.

sociedad para la prevención, para la comunicación, para la promoción. Esta policía de proximidad que recién empezaba, creo que hicimos punta con España en ese momento, en el año 2012. Arrancaba en España y arrancábamos nosotros acá.”²¹.

Cabe destacar que además del trabajo pionero en Mediación Policial, se comienza a trabajar simultáneamente con algunos Municipios, desde el Programa de Mediación Comunitaria, bajo dos líneas de intervención en la prevención de los conflictos. La primera orientada a la capacitación en herramientas de comunicación y pacificación social, orientada a los municipios e instituciones interesadas.

“Se resalta el Municipio de Sierra Grande por qué. Porque ahí se capacitó durante... arrancamos en el año 2013, perdón, 2012 arrancamos con Sierra Grande. 2012/2013 y llegamos hasta ahora. Logrando que Nación baje a Sierra Grande, dé el tema de los talleres, armen el centro o sea, una continuidad. También estuvimos en Regina.”

Y la segunda orientada a la intervención de los conflictos en terreno:

“Se trabajó en terreno, en casos puntuales, en donde la demanda venía de algún organismo y/o Municipio, la ciudad de Viedma, Cipolletti, y Choele Choel, claro... en Cipolletti se trabajó en las tomas. Si, se trabajó en conjunto, lo que por ahí, nosotros... una cosa es hacer la mediación propiamente dicha y otra cosa, que es lo que pudimos hacer con Cipolletti, en el Barrio Obrero y otra cosa es... o en Luis Beltrán (...) dar los talleres para dejar instalada la participación comunitaria, las herramientas digamos.”²².

Este programa de Mediación Comunitaria, continuó funcionando (2015-2018) en la órbita de la Subsecretaría de Participación Comunitaria, con escaso presupuesto y personal.

Por otro lado, el periodo comprendido entre el 2012-2013, en el cual la provincia adhiere al Plan Nacional de Participación Comunitaria en Seguridad, se dota a este

²¹ Entrevista a la Dra. Cecilia Garrafa a cargo del área de Mediación Comunitaria.

²² Idem

organismo de personal y recursos para comenzar a trabajar en el Plan Provincial de Participación Comunitaria en Seguridad y Justicia, bajo la dirección de la Subsecretaria Dra. Marta Arriola.

“Esto fue creado en ese año. No existía esa área de prevención dentro de la Secretaría de Seguridad. Digamos que la subsecretaría fue creada para trabajar la seguridad en términos de prevención comunitaria”²³.

Esta creación imprime una impronta y un cambio de paradigma en las estrategias de prevención del delito, en línea con el cambio de paradigma al que hacen referencia autores como Crawford (1997).

Los cambios en muchos casos, involucran perspectivas sociales y políticas distintas, tal es el caso de este organismo en el cual se produce un quiebre en el año 2014, frente a la renuncia masiva de funcionarios de diversos ministerios y carteras y en el cual asume el Lic. Juan Pablo Benito.

Dicho quiebre obedece a cuestiones políticas y contradictorias discursivamente entre el estado y el gobierno. Por un lado se promueve una estrategia de prevención comunitaria, y por el otro, se retoma la retórica de “mano dura” al difundir el Gobernador, en rueda de prensa, unas listas con nombres y apellidos de supuestos delincuentes en la Ciudad de San Carlos de Bariloche.

Dicha lista habría sido confeccionada por la Policía de Río Negro, transgrediendo la presunción de inocencia y en claro enfrentamiento, con la política social y de contención impulsada hasta ese momento por la Secretaria de Seguridad y Justicia y específicamente por la Subsecretaria de Participación Comunitaria.²⁴

“Se producen reacomodamientos que consumen tiempos políticos, tiempos administrativos y tiempos técnicos. Entonces reacomodar todo eso... pedimos profesionales... focalizar y poner el foco en esta población vulnerable y que eso tenga un impacto a nivel provincial, ya más importante, significó para nosotros que hiciéramos una programación de las acciones en los distintos que nos parecían los más importantes y una necesidad de financiamiento de 10 millones de pesos.”²⁵

²³ Entrevista realizada a la Subsecretaria de Participación Comunitaria, en este periodo, Lic. Claudia Peralta.

²⁴ <https://www.adnrionegro.com.ar/2013/10/contradicciones-en-la-politica-de-seguridad-se-impone-la-mano-dura/>

²⁵ Entrevista a Juan Pablo Benito, Subsecretario de Participación Comunitaria en el periodo 2014-2017.

Al asumir Juan Pablo Benito, quien estuvo en funciones hasta el año 2017, esta Subsecretaría sufrió el recorte de presupuesto y personal, cuestión que afectaría gravemente los programas propuestos.

“Se solicitó al gobernador la autorización de esa partida para que se inyecte en el Ministerio de Seguridad, se logró de alguna manera eso, sin embargo, por alguna cuestión también de priorización de la situación de los penales, que la justicia intervino, digo que la justicia de alguna manera ordenó al ministerio que de alguna manera urgente actuara con eso. Esos fondos siguieron siendo de alrededor de 2 millones de pesos, 2 millones y pico y no se movió la aguja pero por esa circunstancia particular que te estoy contando que no la habíamos previsto y que bueno...”²⁶

Asimismo, y bajo la estrategia de prevención social del delito, se continuó trabajando en los programas que ya venían funcionando, como los (PIC) Programa de Integración Comunitaria, destinados a la contención de los jóvenes en conflicto con la ley. Dicho programa tuvo también una drástica reducción de proyectos e inserción en los Municipios, vale aclarar que en el año 2012, asistía a 250 jóvenes en el territorio provincial, y contaba con 70 tutores e integrantes de los diversos equipos técnicos; y para el 2014 solo se trabajaba solo con algunos Municipios.

De este modo también se decide un cambio la denominación del programa.

“Le cambiamos el nombre al programa, paso a llamarse Integrarnos, trabajamos en Luis Beltrán, en Lamarque muy bien, porque tuvo continuidad durante tres años y no sé si todavía no siguen hasta el día de hoy, (...) Trabajamos en Conesa también, trabajamos en Bariloche, alcanzamos a bajar la plata, antes de que yo me vaya, al municipio de Bariloche para trabajar en tres barrios, bajamos plata a Bariloche, a una institución para que haga prevención con fútbol callejero con una estrategia para trabajar en los barrios más conflictivos y se trabajó muy bien, con muy buenos resultados. Trabajamos, bueno... con varias herramientas y... me quiero acordar de un municipio que ahora no me voy a acordar pero... Río Colorado también había solicitado y no lo ejecutamos cuando yo estuve pero lo solicitó Villa Regina solicitó, Viedma solicitó pero no llegamos. Ingeniero Huergo también solicitó,

²⁶ Entrevista a Juan Pablo Benito, Subsecretario de Participación Comunitaria en el periodo 2014-2017.

quedaron los papeles, yo no sé si lo han terminado de realizar... quizás sí, quizás lo estén ejecutando pero bueno, como me fui, no te sabría decir, ojalá haya podido ser así.”²⁷

Por otro, se continuó de manera intermitente con la capacitación en Mediación al personal policial, aunque de manera interrumpida, ya que no había un compromiso político en la continuidad del proyecto, recordemos que el proyecto inicial fue una decisión política y contaba con el apoyo del Ejecutivo y la Institución Policial. Sin embargo se continuó con el ciclo capacitaciones, ya que el personal docente a cargo siguió dictando los cursos Ad honorem.

“El Programa de Mediación Comunitaria hemos tenido un grupo pequeño, frente a la cantidad de personal que hay en la policía, pero eficaz, de gente realmente comprometida y con un sentido claro de... y es más, hubo gente de rango, que toman decisiones importantes que tenían una visión claramente social del tema del delito. Me parece que ahí tenemos que ir. Entonces, hay cosas que desde este punto de vista, del paradigma, sí, está en plena discusión y hay que sostenerlo políticamente. Un técnico puede decirlo desde el nivel técnico pero si lo dice un ministro, cambia.”²⁸

Hasta aquí observamos que la falta de acompañamiento político y presupuestario a programas como el de Mediación Policial que intentaba inscribirse en un nuevo paradigma de resolución de conflictos destinado a capacitar y formar una policía de proximidad, quedo a la deriva.

Por otro lado, se evidencia que la falta de presupuesto y la rendición de cuentas poco claras de los programas Integrarnos, es una de las tantas variables que afecta los procesos de implementación y estabilidad de las políticas de prevención social y comunitaria; a cargo de esta Subsecretaría, este concepto de “bajar la plata” da cuenta de que dicho programa, se dedicaba a realizar transferencias de dinero a los municipios, quienes luego debían rendirla, pero en donde la Provincia –a través del programa de prevención social- no intervenía para nada en la ejecución del mismo (ni siquiera en un rol de auditor). Otra de las falencias, fue que los aportes realizados luego no se podían rendir dado que los gastos no tenían relación con lo planificado inicialmente. Esta fue una importante razón por la que el Programa se fue sumiendo en el descrédito dentro del Ministerio y fue cada vez más difícil disputar presupuesto para la Subsecretaría en la puja

²⁷ Idem.

²⁸ Idem

con otras áreas del propio Ministerio.

Desde la renuncia de Juan Pablo Benito, esta Subsecretaría quedaría acéfala, a cargo de manera informal de la Lic. Lucía Camardon, hasta el 22 de marzo del 2018. Ese mismo año, asume en otro cargo, como Subsecretaría de Política Criminal y se nombra en funciones al Sr. Juan Pablo Duran en la Subsecretaría de Participación Comunitaria.

Ante este cuadro de situación, paulatinamente van cobrando importancia otras miradas sobre las políticas de prevención del delito en la provincia y se retoman las estrategias de prevención social del delito a cargo de la Subsecretaría de Política Criminal.

CAPITULO 2: Definiciones de Prevención del Delito normativas y discursos

La Ley N° 4200 que establece el Sistema Seguridad Publica Provincial, establece en el Plan Provincial de Prevención del Delito con la finalidad de desarrollar una política de Estado en prevención, que atienda de manera integral la problemática de la seguridad pública, articulando los esfuerzos de los distintos organismos gubernamentales y no gubernamentales en el desarrollo de estrategias que tengan como eje la participación ciudadana en la reconstitución de redes comunitarias y que promuevan el desarrollo humano para el logro de una mejor calidad de vida.²⁹

Esta definición se enmarca en visión de Prevención del Delito social y Comunitaria. En los primeros años de gestión del actual Gobernador (2011-2013) esta visión se traduce en la cristalización de nuevos organismos como la Subsecretaría de Participación Comunitaria, dotación de recursos y personal para esta área y cambios en la conducción y formación de la policía provincial. En consonancia con las políticas de seguridad nacionales.

En palabras del Gobernador:

“Consideramos a la seguridad dentro de los parámetros de la seguridad democrática como la definió la presidenta Cristina Fernández de Kirchner y la ministra Nilda Garré. El delito es un fenómeno multicausal que no se resuelve desde una perspectiva represiva policial necesariamente sino que incluye aristas sociales, educacionales, de hábitat.”³⁰

Desde la normativa, los Consejos Locales de Seguridad constituyen una herramienta fundamental, sin embargo desde lo discursivo se sostiene que su funcionamiento, será bajo otro nuevo paradigma.

“Resulta necesaria la participación ciudadana, pero no como se hizo en Río Negro en el pasado, pensando y delegando en los Consejos Locales de Seguridad la resolución de estas cuestiones. Ese no es el concepto ideológico de nuestro Gobierno”.³¹

Paralelamente a la conducción de la institución policial por jefes civiles, se plantea la

²⁹ Título II. Art. 7.

³⁰ 25/01/2012 -Nueva política de prevención del delito y convivencia ciudadana//www.youtube.com/user/minseguridadar?blend=1&ob=video-mustangbase#p/u

³¹ Fuente: <https://www.adnrionegro.com.ar/2012/12/en-acto-de-egresados-weretilneck-destaco-reforma-policial/>

necesidad de de recursos y la creación de más escuelas de formación policial.

En este sentido, y en este periodo mencionado se crean nuevas escuelas de formación policial para Agentes y Oficiales, la idea del gobierno era llegar a culminar el año con 900 policías recibidos.

Por otro, a través de la Subsecretaria de Participación Comunitaria se diseña el Plan Provincial de Seguridad de Participación Comunitaria en Seguridad y Justicia (Resolución 436/2013). Con varios programas a ejecutar entre ellos: el Programa de participación comunitaria en seguridad y justicia, el Programa de formación ciudadana en políticas públicas de seguridad y justicia, el Programa de Integración Comunitaria, el Programa de Respuestas Múltiples y Programa de control y evaluación de respuesta, calidad y actitud del servicio policial local.

A través del desarrollo de estos programas coordinados con el Gabinete de Seguridad y con otras áreas del gobierno provincial y los gobiernos municipales, se busca una mayor participación y más activa de las organizaciones de la comunidad.

a. Hacia una estrategia de Prevención del Delito Social y Comunitaria

El Plan partía de la concepción de la "seguridad comunitaria" que sugiere un corte con los supuestos tradicionales sobre la prevención del delito como un área reducida de especialización, por sostenerse que el delito está intrínsecamente relacionado con problemas sociales más amplios, es decir, el delito agrava y se ve agravado por otras formas de desventajas sociales (Young 1988, 1992). Esta definición implicó una ruptura con las formas tradicionales de concebir a la seguridad y una distinción respecto a las usuales formas de “prevenir” el delito, habitualmente centradas exclusivamente en la prevención situacional-ambiental conceptualizada por Crawford (1998)

Resulta relevante destacar que el Plan Provincial de Seguridad y Participación Comunitaria, tuvo una fuerte impronta de trabajo territorial local a través del trabajo articulado con los Municipios, en la conformación de las Mesas Barriales y los Foros Vecinales.

El Programa contemplaba la institucionalización en dos ámbitos de participación comunitaria, por un lado los Foros Vecinales de Participación Comunitaria en Seguridad, en el ámbito de cada jurisdicción de Comisaría y sub comisaria y por el otro, las Mesas Barriales de Participación Comunitaria creando ámbitos de participación más acotados a distintas realidades barriales dentro de una jurisdicción policial.

El Foro Vecinal se conformará con los/as representantes de las distintas Mesas Barriales de una misma jurisdicción. Los Foros Vecinales articularían su accionar a nivel municipal con los Consejos Locales de Seguridad Ciudadana creados por Ley 4200.

“Los programas que estaban instalados para toda la provincia. Había foros y mesas barriales. Las mesas barriales se trataban de instalar en los barrios más complejos de cada localidad. Entonces teníamos mesas barriales acá en Viedma, en el Lavalle. Teníamos algunas que por ahí surgían de acuerdo a la situación: tuvimos en las 1016, en lo que llaman el barrio de la policía pero tiene otro nombre, en el Santa Clara, donde hicimos actividades concretas. (...) En el interior teníamos... si bien la delegación estaba en Roca, pos cuestiones también de decisión política, se trabajaba mucho en las otras localidades de alrededor: teníamos mesas en Villa Regina. Ahí era como el fuerte digamos. Se trabajaba mucho mesas barriales y programas preventivos con jóvenes.”³²

A su vez, se convoca y se comienza a trabajar con Policía Provincial, en encuentros que convocan a sumarse en las Mesas Barriales y los Foros Vecinales buscando a una policía orientada de servicio local.

“Claro. En esta gestión era abierta. Todos sabíamos todo y articulados porque estos encuentros con la regional y la policía eran para poder trabajar nosotros en los otros programas de prevención. Le estoy preguntando a la gente, qué espero de la policía de mi barrio y a la vez trabajo con la policía para que la policía también pueda ver estas cosas y ver ellos qué pueden hacer para mejorar la visión en el barrio.”³³

Sin embargo, lo que no se pudo llevar adelante, fue el Programa de Control y Evaluación de Respuesta, Calidad y Actitud del Servicio de Policía Local, el cual se proponía generar y consolidar mecanismos de control ciudadano en una política pública de seguridad y nivel de satisfacción de la población como un indicador de la calidad del servicio ofrecido.

El diseño del proceso de evaluación era definido por dos actores colectivos: el Foro Vecinal y un conjunto de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de la jurisdicción como responsables de formular y recoger la evaluación de cada comunidad acerca de su policía. Estos espacios buscaban incorporar la opinión de los vecinos mediante diversas modalidades de consulta periódicas (reuniones, asambleas, buzones comunitarios, la participación en el Mapa Vecinal, etc.), si bien se realizaron reuniones, esta única modalidad

³² Entrevista realizada a la Subsecretaria de Participación Comunitaria, en este periodo, Lic. Claudia Peralta.

³³ Iem

no logró incorporar indicadores fehacientes para evaluar la gestión de la calidad del servicio policial.

Uno de los Programas que contó con mayor presupuesto fue el Programa de Integración Comunitaria (PIC), el mismo proponía que los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, contaran con espacios de formación y recreación específica y en la construcción de vínculos significativos con otros actores de su comunidad, priorizando a aquellos niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad respecto de situaciones enmarcadas en hechos violentos o delictuales, o involucrados en conflicto con la ley penal.

Este Programa, estaba destinado a ONGs y Municipios, de todos los distritos de la Provincia de Río Negro, priorizando a los Municipios que presenten barrios en los que haya población infanto juvenil en situación de vulnerabilidad o situaciones en conflicto con la ley penal, tensión o enfrentamiento con las fuerzas de seguridad.

La organización para la incorporación al programa por parte de la población beneficiaria contaba de tres instancias, la primera, de acompañamiento y apoyo, en la cual los beneficiarios recibían una beca, la segunda de fortalecimiento y capacitación (a partir de los 16 hasta 25 años) incorporándolos a talleres de capacitación socio laboral, en el aprendizaje de oficios y la última orientado a brindar talleres de acompañamiento escolar, de arte y deporte inclusivos con el fin de lograr una integración socioeducativa.

Las dificultades que atravesó este programa fueron diversas, por un lado, la falta de análisis y seguimiento a los proyectos presentados y la rendición de los mismos.

“En el 2012-2013 fue el auge de los PIC donde firmaron con un montón de municipios y con un montón de asociaciones, pero no tuvo el acompañamiento la asociación o el municipio de ver como se rendía claramente el expediente para agilizar, no? En el nuevo pago o el cambio de partidas o si en vez de comprar pelotas, terminaste comprando caramelos y bueno, eso te genera un inconveniente administrativo y se frena la entrega de la otra plata que necesitas para, no sé... para hacer las actividades de manualidades con los chicos y bueno... Hubo inconvenientes (...) después se llamó... “Integramos” creo que se llamaba, le cambiamos el nombre porque PIC terminó siendo... no se podía hablar de PIC porque había sido una mala experiencia (...) el mal manejo administrativo de los fondos”³⁴.

Como sostiene Crawford, esta Política de Prevención del Delito, involucra a diversos

³⁴ Entrevista a Juan Pablo Benito, Subsecretario de Participación Comunitaria en el periodo 2014-2017.

organismos (en el caso de la Provincia de Río Negro, a la Sec. De Participación Comunitaria, Municipios, ONG,s, Policía y Comunidad) desdibujando los límites que existen entre los roles y las funciones y demostrando problemas para la rendición de cuentas y distribución de responsabilidades.

Asimismo, si esta responsabilidad compete a diferentes organizaciones y organismos, la cuestión de sostener las mismas partidas presupuestarias o aumentarlas tiene pocas posibilidades. Este límite a los programas hace que tengan una viabilidad y durabilidad a muy corto plazo.

Por otro lado, las cuestiones de quiebre político y los posicionamientos en pugna, jugaron un rol fundamental en la definición de las políticas de seguridad, en muchos casos contradictorias entre sí de las cuales no quedarían exentas las redefiniciones en las políticas de prevención del delito.

b. Quiebre político y redefiniciones en políticas de prevención

Si bien esta política de prevención del delito podría considerarse exitosa, en términos de creación de mecanismos de participación social, nuevas instancias locales de trabajo inter-agencial e institucionalización de nuevas áreas como la Subsecretaría de Participación Comunitaria, estuvo marcada por la impronta nacional, por un lado el nombramientos de funcionarios nacionales que traen consigo el bagaje y la experiencia de las políticas de seguridad y de prevención del delito, que fueron formuladas e implementadas a través del Plan de Participación Comunitaria Nacional.

Por su parte, estas experiencias aun considerándose exitosas, no suelen ser atrayentes políticamente, y carecen de presupuestos y financiación, lo que también repercute dificultando el trabajo de los equipos interdisciplinarios.

Esta distancia entre el trabajo técnico y en terreno que lleva tiempo en su conformación y mucho más en su evaluación y, por otro lado, los intereses políticos que responden a cuestiones político-electorales y que en muchos casos necesitan brindar respuestas inmediatas ante otros conflictos, que cobran relevancia en la opinión pública, abre sin dudas una brecha que dificulta sostener este tipo de políticas en el tiempo.

Por otra parte, en el periodo 2014-2015 se produce un quiebre con las afinidades políticas a nivel nacional, lo que se tradujo en una renuncia masiva de funcionarios asociados a la política nacional y un cambio de rumbo político. Este cambio abrupto, fue dejando con poco presupuesto y poco personal a esta Subsecretaría que era la encargada de llevar adelante

los programas descriptos.

“Fue realmente por el componente político, no? Por esto que le pasó a Río Negro que fue esto que hablábamos al principio, los reacomodamientos, la dimensión política creo que afrontó mucho pero bueno... cuando hay una base sólida de saber a qué apunta el área, cual es la base legal de por qué está allí, bueno, entonces me parecía que sí respondía. Si no se fue más eficaz o se llegó a más lugares fue creo por, si uno tiene que hacer una lectura integral de qué fue lo que pasó, pasaron un montón de cosas.”³⁵

“Cambian la gestión y a toda esta crisis que hay con el ejecutivo original y el ejecutivo que terminó a principios del 2014 y 2015. El ejecutivo que inició en 2013 no era nada que ver. Tenía otra impronta que no convivía con la gestión de gobierno. Entonces ahí más vale que iba a haber crisis y se ve en la cancha.”³⁶

Los hechos significativos, con antelación a este periodo que marcan una ruptura, en el plano discursivo y producen efectos fácticos, son la difusión de las listas de supuestos delincuentes, en la ciudad de San Carlos de Bariloche, acompañado de la policía provincial y las polémicas declaraciones consultado en torno a la problemática de los menores en conflicto con la ley que realizó el Gobernador de la provincia en las cuales afirmo:

“Si un menor no tiene menos responsabilidades que un mayor a la hora de cometer un homicidio. Aquí no hay atenuantes que valgan. (...)“A veces si nos apegamos a lo que dice la ley ¿qué hace el juez con un menor? Se lo devuelve a la familia,(...) a veces no hay que apegarse tanto a la Ley, si es un menor y es capaz de matar, significa que no sólo es un peligro para la policía, sino para toda la sociedad. Desde este lugar, queremos pedir al Poder Judicial la máxima pena, el máximo castigo para quienes atacan, lastiman, agreden y matan a nuestros policías, que tienen la sagrada misión de salvar vidas”³⁷.

Todas las políticas de prevención del delito encarnan suposiciones o teorías sobre las causas del delito, en este sentido en el plano discursivo, se retoma una suerte de retórica a los

³⁵ Idem

³⁶ Entrevista realizada a la Secretaria de Participación Comunitaria, en este periodo, Lic. Claudia Peralta.

³⁷ Fuente: https://www.rionegro.com.ar/no-hay-atenuante-que-valga-para-menor-que-mata-ERRN_1171088/

viejos paradigmas de mano dura³⁸.

Las elecciones del 2015 colocan al actual Gobernador en un segundo mandato hasta el 2018, tras alejarse del kirchnerismo y ganar en las elecciones, da muestras de un importante poder político, al imponerse en todos los distritos de la provincia.

³⁸ El origen del término “Tolerancia Cero” se le atribuye a una frase en circulación en la década de los 80, en el gobierno de Ronald Reagan. En el ámbito académico, se publica en 1982 el artículo, “Ventanas Rotas” que asocia el descalabro social y delictivo urbano norteamericano a las incivildades, sobre las cuales había que actuar. Sus autores fueron, James Q. Wilson y George Kelling.

CAPITULO 3: Hacia viejas recetas de Prevención del Delito

El periodo 2015-2018 estuvo marcado por una clara tendencia hacia las políticas de prevención del delito orientadas a las estrategias de prevención situacional.

El contexto político nacional había cambiado, con la asunción del nuevo Presidente Mauricio Macri y con ello las políticas de seguridad de quien está a cargo del Ministerio de Seguridad Justicia de Nación, la Ministra Patricia Bullrich. Este dato no es menor ya que las políticas y discursos de prevención del delito a nivel nacional permean las políticas de seguridad provinciales.

Si bien el año 2015 estuvo signado por las cuestiones eleccionarias, se producen cambios en la Institución Policial que dan cuenta de mayor injerencia en las políticas de prevención del delito. A nivel institucional, se da de baja al convenio realizado con la Universidad Nacional de Río Negro para la formación de Oficiales, quedando esta formación nuevamente bajo la conducción policial. En el 2016 Se nombra como nuevo Jefe Policial al Dr. Mario Altuna, si bien la conducción seguía a cargo de un civil, este fue cuestionado por organizaciones sociales y de derechos humanos ya que se desempeñaba como abogado de la Policía de Río Negro y ejercía la defensa de policías denunciados por presuntos excesos policiales. Durante su mandato, un hecho de graves características de corrupción e internas policiales, lo constituye el asesinato del Oficial Lucas Muñoz, en la ciudad de San Carlos de Bariloche, quien estuvo más de 20 días desaparecido y fue hallado sin vida, en agosto de ese año, en un descampado con dos tiros en su cuerpo.

Este hecho de repercusión mediática en medios nacionales y provinciales, trajo aparejado algunas purgas y traslados de Jefes, en la actualidad solo fueron, llevados a juicio, con sentencia de dos años de prisión en suspenso, dos policías compañeros de Lucas.³⁹

Por otro lado, en diciembre se sanciona la Nueva Ley Orgánica de la Policía Ley N° 5184, la cual establece algunos cambios significativos, como la división entre la policía de investigaciones judiciales, y la conformación de una junta de disciplina con abogados de la misma institución, la incorporación de personal civil, que ya está cumpliendo funciones bajo

³⁹ Fuente: <https://www.rionegro.com.ar/lucas-munoz-condenaron-a-policias-por-activar-un-chip-sin-aval-judicial-942246/>

el estatuto de la Ley de la Administración Pública, bajo concurso.

Estos cambios, no traen aparejado una mirada que privilegie la conducción civil, muy por el contrario, se vuelve la conducción policial a cargo de un Comisario General, quien asume en abril de manera interina, pero es puesto en funciones en junio de ese mismo año hasta la fecha.

“El gobernador Alberto Weretilneck puso en funciones al nuevo Jefe de Policía de Río Negro, Daniel Jara. El mandatario reivindicó el trabajo policial mientras argumentó el abandono de su inicial criterio de un civil al mando, explicando que la fuerza ya no tiene internas y no existe una organización politizada.”⁴⁰

Esta descripción ubica a la Policía de Río Negro nuevamente como un actor estratégico en la definición y la conformación de las Políticas de Prevención del delito.

a. Centro de Monitoreo Integral “Río Negro Emergencias”, viejas recetas en nuevos moldes

Se trata de un programa que trabaja bajo un sistema de alertas y cámaras de seguridad que vincula a los ciudadanos con los centros de monitoreo de alta tecnología⁴¹.

Si bien el trabajo que antecede este programa data del año 2011, con el proceso de capacitación de operadores de la Policía de Río Negro que desarrollarían tareas de atención a personas que llamen ante diversas situaciones de auxilio, su implementación recibiría un fuerte respaldo de recursos y personal a partir del año 2016.

Los Centros Integrales de Monitoreo comenzaron funcionando en las ciudades de San Carlos de Bariloche y Viedma, y crecen en número en varias localidades de la provincia hasta contar con 12 centros funcionando y proyectando hasta la fecha la apertura de dos más.

“Yo arranqué en el gobierno, en el 2016, en junio, para ser más exactos, en el Área de la Dirección de Seguridad Ciudadana. Fui el primer director de la provincia. Dentro de mis funciones tenía a cargo lo que es el de Río Negro Emergencias, y dentro del programa de Río Negro Emergencias estaban todos los centros de monitoreo de la provincia que, en ese momento era dos, que estaban a

⁴⁰ 127672017. Fuente: <https://www.rionegro.com.ar/weretilneck-sostiene-que-la-policia-ya-no-tiene-internas-YF2968515/>

⁴¹ Un centro de monitoreo es una gran plataforma concentradora de distintos dispositivos de alerta temprana: el servicio 911, las cámaras de seguridad, localizaciones georeferenciadas y AVL.

terminar; Viedma y Bariloche”⁴²

Estos centros se proponen la coordinación entre distintos actores como Bomberos, Defensa Civil y Salud Pública y es operado por personal de la Policía Provincial.

Por otro lado, también lleva el monitoreo de los botones antipánico inscriptos en el programa Río Negro Asiste, destinado a la prevención de violencia intrafamiliar que implica el monitoreo continuo de protección a las víctimas y cuya herramienta principal es el botón anti pánico.

*“El gobernador explicó que “este botón anti pánico es un mecanismo de alerta que hemos puesto a disposición de la Justicia para que aquellas mujeres víctimas de violencia de género, vía orden judicial, tengan la posibilidad de estar conectadas a la central del 911 para de esa manera poder pedir auxilio o ayuda”.*⁴³

Por otro lado, estos centros llevan el control y seguimiento de las tobilleras utilizadas por condenados excarcelados. El objetivo del sistema de monitoreo es el control de las personas que están privadas de su libertad y se encuentran bajo régimen ambulatorio; con libertad domiciliaria, libertades transitorias o laborales, bajo sistema georeferenciado de su paradero.

Cabe aclarar que el proveedor de esta tecnología es la empresa ALTEC, creada por el gobierno de la provincia de Río Negro para la investigación, el desarrollo y la provisión de tecnología.

En este periodo 2015-2018 se observa como la mirada hacia la prevención del delito privilegia la estrategia de prevención situacional. Hay un mayor aumento de presupuesto⁴⁴, para la compra de tecnología y dispositivos y se dota de personal a los centros que se van abriendo en la provincia.

La prevención situacional, por lo tanto, anuncia un giro hacia el control del delito más que un intento de comprender sus causas. Esta preocupación con el control y la administración eficiente ha sido capturada en la referencia de Young a la prevención situacional del delito como parte de una ‘criminología administrativa’ más general (1986:

⁴² Entrevista al Sr. Jerónimo Director de Seguridad Ciudadana hasta el 2017 y en funciones en el área de Subsecretaría de Narcocriminalidad.

⁴³ 19/5/2016. Fuente: <https://www.economicasbariloche.com.ar/el-gobernador-weretilneck-presento-el-programa-rio-negro-asiste/>

⁴⁴ 29/6/2015 Se realizó ayer la apertura de sobres de la licitación para la compra de un servicio de monitoreo electrónico de personas en conflicto con la ley, cuyo presupuesto oficial es de \$ 4,4 millones. Fuente: Se realizó ayer la apertura de sobres de la licitación para la compra de un servicio de monitoreo electrónico de personas en conflicto con la ley, cuyo presupuesto oficial es de \$ 4,4 millones.

10).

“Las cámaras de seguridad han servido y sirven, de manera eficiente, en la prevención y después en el esclarecimiento de cualquier hecho: un choque, un incendio, un arrebato, lo que fuera. No solamente sirven acá en Río Negro sino sirven a nivel mundial, en todos lados. Hoy, cualquier dispositivo tiene una cámara para filmar, y todas las personas filman así que son una herramienta fundamental en la prevención y el esclarecimiento de cualquier delito. Y, bueno, y nosotros creamos esos centros de monitoreo”⁴⁵

Sin embargo su implementación, no estuvo, ni está exenta de inconvenientes, como por ejemplo los derivados del uso de la tecnología y sus alcances en la provincia.

Los dispositivos electrónicos como las tobilleras y el botón antipánico, dependen del uso y el alcance de las líneas telefónicas, estas no se extienden en todo el radio de la provincia, así como las líneas de telefonía celular que en muchos casos, ofrecen una cobertura deficiente.

“Hay una cuestión importante, técnica, en toda la provincia y en todas partes, que es una cuestión que depende de las compañías de telefonía, vos fijate que salís de Viedma y se te corta la línea. A los dispositivos electrónicos les pasa lo mismo, pero eso es por falta de inversión de las empresas de telefonía. Tuvimos muchos inconvenientes que fuimos solucionando con el acompañamiento de la empresa ALTEC, porque eso es una dificultad importante a la hora de poder enlazar. Pero el 911 funciona en las principales cuatro localidades, Bariloche, Cipolletti, Roca y Viedma. Hicimos un proyecto para ampliarlo en toda la provincia porque vos fijate que pasó una vuelta que por un error del sistema se filtró un llamado de Jacobacci, y casualmente atendieron acá en Viedma y se le pudo salvar la vida a un chiquito, con insuficiencia respiratoria.”⁴⁶

Por otro lado, la Policía de la provincia, continúa en este rol estratégico ya que los centros de monitoreo son manejados por personal policial, así como la información que estos centros recepcionan.

“Pero bueno, trabajamos con las estadísticas, fundamental para saber cuál era la mayor incidencia que nosotros teníamos. Hemos visto números realmente alarmantes (...) Con respecto a todo tipo de hechos: de robos en la vía pública, arrebatos, cuentos del tío que le hacían a la gente. Estaba tipificado en

⁴⁵ Entrevista Sr. Jeronimo San Pedro.

⁴⁶ Idem

múltiples rubros de acciones: incendios, choques. Así que fuimos trabajando con las diferentes regionales, coordinadamente siempre con la policía, porque la primera institución que llega ante cualquier evento es la policía de Río Negro. Eso es destacable.”⁴⁷

La prevención situacional del delito representa claramente un ejemplo de lo que Garland (1994) denomina el ‘proyecto gubernamental’ dentro de la criminología, centrandose firmemente su mirada en la tarea administrativa del control y la administración del delito.

Las viejas recetas tal vez radiquen en vincular la prevención situacional, como estrategia privilegiada para el diseño y ejecución de políticas de prevención del delito, en la cual la focalización en puntos críticos, la vigilancia a gente sospechosa, la reducción de oportunidades y la disuasión en general constituyen su génesis, excluyendo a otros actores informales y a los ciudadanos.

Los nuevos moldes en equipamientos tecnológicos, tal vez propicien una información necesaria para efectuar una definición de indicadores de vulnerabilidad socio-delictual que tanta falta hace para el diseño de políticas de seguridad. Justamente como propone Lucia Dammert la escasa fiabilidad de los instrumentos para medir el delito y la delincuencia es el gran debate de las políticas de seguridad.

Asimismo, este tipo de estrategia abren la posibilidad de producir información en materia de seguridad, estadísticas, mapas de crisis y mapas del delito, que podrán ayudar a delinear acciones de prevención ajustadas a cada problemática en particular, sin embargo resulta relevante, saber qué tipo de información produce y al alcance de quien está.

Sus limitaciones en este sentido y critica radica en que está dirigida a los síntomas y no a las causas de delito: implícita o explícitamente, la prevención situacional del delito implica al menos un rechazo de, y algunos podrían incluso decir un ataque a, las causas sociales del delito (O’Malley 1992). La idea que prima en este tipo de estrategias es la asegurar el “control” del territorio:

“Te puedo decir del 2016 en adelante, donde tomo contacto con la provincia. Los cambios fueron muy rápidos, había que hacerlos y la prevención es fundamental a la hora de establecer y tener un territorio seguro.”⁴⁸

⁴⁷ Idem

⁴⁸ Idem

b. Avances y Retrocesos en Políticas de Prevención del Delito

En tanto que esta nueva mirada sobre la prevención del delito cobra relevancia y se convierte en una política pública de mayor visibilidad, coexisten también, otras miradas al interior del Estado y en los organismos creados para trabajar la prevención del delito social y comunitaria.

En este sentido cuando finaliza su mandato en la Subsecretaría de Seguridad el Lic. Juan Pablo Benito (2017) y ante la falta de presupuesto, deja un convenio firmado con el CFI (Consejo Federal de Inversiones) para continuar trabajando en la reactivación de los Consejos de Seguridad en la provincia.

“Hice contacto o hicimos contacto en ese momento con Consejo Federal de Inversiones, presentamos el proyecto para capacitación de todos los referentes porque también lo que veíamos era que la capacidad técnica de trabajar con poblaciones tan complejas con tal grado de complejidad en su, en la estructuración de su situación de vulnerabilidad y para evitar que los chicos terminen en la cárcel o en el cementerio.”⁴⁹

Ese mismo año además, desde la Subsecretaría de Participación Comunitaria, se convoca a actores gubernamentales, funcionarios de los ministerios de Desarrollo Social, Gobierno, Salud, Economía, Educación y Derechos Humanos, así como la Agencia para la Prevención y Asistencia del Abuso de Sustancias y de las Adicciones⁵⁰ y la Secretaría de Trabajo, comenzar a implementar proyectos locales desde una perspectiva de prevención social del delito.

La idea de un Plan de Prevención Integral del Delito y la Violencia, no es abandonada y esta iniciativa continúa en la búsqueda de articular acciones preventivas integrales, además de poner en marcha el funcionamiento y articulación de acciones con los Consejos Locales de Seguridad Ciudadana.

c. Nuevos actores, nuevas miradas: Subsecretaría de Política Criminal

Esta área comienza llamándose Dirección de Análisis Delictivo e Investigación Criminal, creada a partir de la ley 4.200 de Seguridad Pública de la Provincia de Río Negro. En el año 2013 y como Secretario de Seguridad en funciones, el Dr. Miguel Angel Bernejo,

⁴⁹ Entrevista al Lic. Juan Pablo Benito.

⁵⁰

nombra en funciones al Lic. Ramiro Lucena. Los dos objetivos prioritarios de esta Dirección en el marco del nuevo Paradigma de la Seguridad Ciudadana fueron: la seguridad compleja y la seguridad preventiva, considerando necesario capacitar a la policía provincial en estadística criminal y crimen organizado. En ese año, se preveía consolidar esta Dirección con la incorporación de 600 agentes de los cuales se evaluarán los perfiles idóneos para desarrollar tareas de investigación y la realización de capacitaciones periódicas sobre análisis a cargo del personal de la Dirección Nacional de Gestión de la Información del Ministerio de Seguridad de la Nación.

En el año 2014, el quiebre político toma otra dimensión pública, y se formaliza una denuncia sobre espionaje sobre su director, por parte del Senador Miguel Pichetto. Sin embargo su Director continuó en funciones hasta el año 2017 ya con el rango de Subsecretario de Política Criminal solamente, teniendo a su cargo a cargo el área de análisis delictual, se comienzan a visualizar las estrategias de prevención situacional y de esta manera, se inauguran y nacen los programas: Río Negro Asiste, (botón ati-pánico), las tobilleras electrónicas, el Programa de Protección de testigos y el 0800 drogas.

En el año 2018, cuando asume en funciones la Lic. Lucia Camardón, esta Subsecretaría toma nuevas dimensiones, atribuciones y comienza a trabajar bajo un abordaje integral del delito y la violencia incluyendo estrategias de prevención del delito más allá de la pena y a la generación y uso de información de calidad, estimulando el trabajo interinstitucional aportando en el pensamiento estratégico de la definición de política pública de seguridad de la provincia.

Esta Subsecretaría tiene a su cargo tres direcciones: Información Criminal, Prevención de Delito y Capacitación.

Se trabaja un nuevo Plan de Prevención Integral del Delito, con la puesta en marcha de tres Programas: El Programa “Oportunidades desde el barrio” para la prevención social del delito y la violencia, la creación del Observatorio del Delito y la Violencia y la formación para la Democratización de las prácticas policiales.

Programa Prevención social del delito y la violencia juvenil

Esta iniciativa retomó algunos de los objetivos del entonces Programa de Integración Comunitaria (PIC) –luego denominado “Integrarnos”- y del Programa Comunidades Vulnerables implementado a nivel nacional hasta el año 2008. Promueve la implementación de mecanismos de prevención social del delito y la violencia en los barrios mediante la puesta

en marcha de acciones interagenciales que apuntan a la integración de los jóvenes en conflicto con la ley mediante actividades de formación, la inserción laboral y educativa y el fortalecimiento familiar.

La articulación del trabajo convocó a los diferentes equipos de los organismos del Gobierno Provincial (Salud, Educación, Trabajo, Desarrollo Social, SENAF, Cultura y Deportes, entre otros, y la coordinación del Ministerio de Seguridad y Justicia) y del involucramiento de distintos niveles de gobierno (nación y municipios), así como de la participación activa de las organizaciones sociales y/o barriales. Se proponía conformar redes de trabajo en el territorio y equipos locales interagenciales que permitan realizar un acompañamiento más integral, permanente y articulado sobre los jóvenes destinatarios del Programa.

El Programa incluye la puesta en marcha de dispositivos dirigidos a jóvenes en situación de vulnerabilidad sociopenal, que giran en torno al aprendizaje de una actividad que permita su inclusión sociolaboral y/o educativa y que, mediante el acompañamiento integral de los equipos interagenciales locales, permitan generar los lazos de confianza necesarios como para trabajar además en su fortalecimiento identitario, proyecto de vida, como así, paralelamente, acompañarlos en su proceso hasta su efectiva inserción en el mundo laboral. Los dispositivos se implementan en barrios seleccionados mediante la recurrencia a los datos disponibles de los diferentes organismos y de la realización de diagnósticos participativos efectuados, a partir de la consideración de los recursos, problemáticas y características de la población y los territorios.

Se generaron acuerdos con la Secretaría de Trabajo, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación y Derechos Humanos, Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia y con Universidades, a fin de diseñar andamiaje institucional para la intervención multiagencial en los barrios orientada a la prevención integral del delito.

El desarrollo e implementación de los distintos dispositivos de fortalecimiento identitario, interacción y contención e inclusión laboral y educativa de los jóvenes, necesitó de un diagnóstico previo, para la identificación de los barrios a abordar, la formación de equipos a través de la convocatoria de organizaciones y referentes del barrio, para la coordinación de las acciones y finalmente la identificación y convocatoria a jóvenes en conflicto con la ley de los barrios.

Para fines del 2018, se implementaron estos dispositivos en las localidades con mayores índices delictivos de la provincia: Bariloche, Cipolletti, General Roca y Viedma,

concluyendo en julio de ese año con la etapa de diagnóstico para la identificación de recursos y barrios prioritarios y de formación de los equipos locales interinstitucionales o redes de trabajo en el territorio mediante la realización de cursos y talleres en cada localidad⁵¹.

La impronta marcada incluye con la participación de los equipos técnicos y operadores de los organismos provinciales y municipales involucrados, y las organizaciones de la sociedad civil, para la realización del mapeo de problemáticas, actores y líneas de acción.

En septiembre de 2018 se comenzó con la etapa de trabajo territorial en los barrios priorizados y a finales de este año e inicios del 2019 se encontraban en marcha 10 dispositivos, dirigidos a alrededor de 200 jóvenes. Pese a las dificultades presupuestarias y de procesos administrativos que dificultaban, por ejemplo, contar con insumos y equipos territoriales necesarios, se advierte la continuidad de estas acciones respecto a las impulsadas desde la Subsecretaría de Participación comunitaria a partir del 2012.

Creación del Observatorio de Política Criminal

Por otro lado, la creación del Observatorio de política Criminal crea un precedente y un hito de suma importancia, para la contribución y la transparencia de la información (pública) sobre criminalidad y violencia en la provincia. Se espera que la generación y utilización de información certera y oportuna, con datos de calidad, confiables favorezca al fortalecimiento de estrategias preventivas frente al delito y la violencia en todo el territorio provincial.

Esta creación, tiene su génesis a través de un convenio celebrado, con la Universidad Nacional de Río Negro y la Subsecretaría para establecer el marco de intercambio y colaboración necesarios para la conformación del Observatorio, cuenta además con el acompañamiento de investigadores y docentes de la Universidad del Comahue y que tiene como primera actividad, el diseño de la Encuesta de Victimización Provincial en conjunto con el Grupo de Investigación Aplicada a la Seguridad Ciudadana de la UNRN, mediante un proyecto de investigación.

Finalmente el Programa de Formación para la Democratización de las fuerzas Policiales, interviene en el ámbito de la Policía Provincial, con el fin de promover la formación en técnicas democráticas de gestión de la conflictividad, el uso racional y proporcional de la fuerza, entre otras técnicas contempladas en las estrategias de

⁵¹ <http://biblioteca.cfi.org.ar/documento/programa-de-formacion-y-capacitacion-de-equipos-locales-para-la-prevencion-integral-del-delito-y-la-violencia-provincia-de-rio-negro/>

policiamiento de proximidad y la introducción de mecanismos de control del accionar policial por parte la comunidad, tendientes a recomponer los lazos de confianza entre la policía y los vecinos.

Dicho programa, se desarrolló a través de tres ejes de capacitaciones: El primero referido a las competencias técnico-profesionales para la actuación policial en barrios de alta complejidad, el segundo orientado al conocimiento e implementación de los Protocolos de Seguridad Ciudadana y derechos Humanos y el último dirigido a la formación e implementación de mejoras en la aplicación del Protocolo para la atención integral de niños y jóvenes en conflicto con la Ley Penal.

Si bien, estas políticas constituyen un avance, en toda esta etapa se observa el escaso presupuesto para la ejecución de los programas propuestos, debiendo realizarse gran parte de ellos mediante convenio con el Consejo Federal de inversiones.

Por otro lado, en el este mismo periodo, se torna una demanda cada vez más visibilizada, la problemática de las adicciones y como trabajar en su prevención, por un lado, y las cuestiones relacionadas con el “narcotráfico” –que impregna los discursos a nivel nacional y también permeó la agenda provincial.

d. Creación de nuevos organismos: Agencia para la Prevención y Asistencia del Abuso de Sustancias y de las Adicciones y Secretaría de Narcocriminalidad.

La Agencia para la Prevención y Asistencia del Abuso de Sustancias y de las Adicciones se crea en octubre del año 2016, mediante la Ley Provincial N° 5151, como entidad autárquica de derecho público en el ámbito de la Provincia de Río Negro, bajo la supervisión directa del Gobernador de la provincia. Su objetivo prioritario es garantizar una política integral y sistemática, abarcando la dimensión social, psicológica y biológica de personas, grupos y comunidades en lo referente al abuso y consumo de sustancias psicoactivas y de otras prácticas de riesgo adictivo, en el ámbito de la Provincia de Río Negro a través de la puesta en práctica de un Plan Integral, con participación de actores públicos, privados y organizaciones no gubernamentales. Es nombrada como Directora, la Psiquiatra Mabel Dell Orfano y su asiento central se encuentra en la ciudad de Cipolletti.

En la misma época, mediante la Ley Provincial N° 5136/2016 se crea, en el ámbito del Ministerio de Seguridad y Justicia, la Secretaría de Narcocriminalidad, destinada a la coordinación de “la ofensiva del Estado Provincial contra el tráfico ilegal de drogas y la

criminalidad que conlleva”⁵².

Si bien, el análisis y los alcances de estas políticas merecen otro abordaje que excede el TIF propuesto, se menciona esta creación a los efectos, por un lado, de incluir la Agencia como un actor provincial relevante en lo que respecta a temáticas relacionadas con la definición de políticas de prevención del delito –concebidas desde el enfoque de la seguridad ciudadana-, siendo convocada a participar en los Consejos locales de Seguridad. Advirtiéndose que la problemática de las adicciones y el consumo constituye un problema de salud y no de índole delictual –lo que se deja de manifiesto en la creación de los dos organismos de forma independiente-, sin embargo se considera que contar con indicadores que muestren la dimensión de esta problemática y a quienes afecta, resulta relevante para un abordaje integral dentro de las políticas de prevención del delito.

Por otra parte, la creación de la Secretaría de Narcocriminalidad permite constatar una vez más la permeabilidad de las políticas nacionales en la toma de decisiones en el ámbito provincial.

⁵² Ver Ley Provincial 5136/2016.

CONCLUSIÓN FINAL

El recorrido sobre este análisis de las políticas de prevención del delito, en la provincia de Río Negro, se ha desprendido de la visión de análisis secuencial ya superada que divide en etapas a una política pública, entendiéndola como una “compleja y flexible interconexión de procesos que la redefinen constantemente” (Alvarez Díaz: 1992:15), en donde los actores involucrados, adhiriendo a un sistema de valores, personal y/o institucional la interpretan y la redefinen.

Esta primera aproximación nos permite situarnos en el contexto histórico, político institucional de la provincia, que da cuenta de lo problemático que resulta definir las políticas de prevención del delito, sin caer en sus extremos, y en constatar cómo el contexto nacional permea a las mismas.

Desde las normativas y leyes provinciales, se establecen los mecanismos y las instancias que contienen en su génesis una mirada integral de prevención del delito, como la Ley de Seguridad Pública N° 4200.

Sin embargo, una mirada al interior de los programas y actores que logran involucrarse en sus definiciones, coloca como principal actor ubicado estratégicamente a la Policía de Río Negro.

Los intentos por desplegar estrategias de prevención del delito social y comunitaria conviven con otras estrategias de prevención situacional, un escenario que se presenta complejo a la hora de su definición, implementación y evaluación. Coincidiendo con O'Malley (1992), en este sentido, no corresponde calificar a una política en términos de “éxito” o de “fracaso”, siendo que estos términos tienen que ver más con las luchas jerárquicas que con una escala “de eficacia universalmente aceptada” (1992: 263).

El caso analizado permite vislumbrar la difícil tarea de diseñar, implementar y sobre todo evaluar políticas públicas de prevención del delito cuando pareciera que nos encontramos en una etapa preliminar de descubrimiento o diagnóstica, etapa en la que el Estado mismo busca conocer y obtener mayor información que le permita intervenir de manera eficaz.

Los avances normativos abren la arena política para que otros actores comiencen a involucrarse, como los Consejos Locales de Seguridad, sin embargo en este espacio desde y

donde se definen las políticas no logran acceder a la arena de la toma de decisiones.

Los avances y retrocesos descriptos dan cuenta de la diversidad de visiones que coexisten al interior del estado y pugnan para problematizar la cuestión de las políticas de prevención del delito, bajo viejas recetas en las cuales sigue siendo la visión predominante la de la policía provincial, como actor hegemónico en la definición de las políticas de seguridad.

Existen en la ejecución de políticas, factores causales para la adopción de nuevas políticas y en parte, generación de estructuras burocráticas especializadas con capacidad de hecho que pueden redefinir la política inicial y este ha sido el recorrido realizado.

Cobra importancia, entonces, un desarrollo de enfoques estratégicos bajo una mirada integral de las políticas de prevención del delito, la necesidad de tomar en cuenta y responder a los contextos y variaciones locales en las condiciones en las que se cometen los delitos, no solo depende de la colocación de dispositivos de video-vigilancia.

En consecuencia, una de las cuestiones claves en el diseño e implementación de políticas de prevención del delito es el equilibrio apropiado de responsabilidades y poderes entre, por un lado, el gobierno y los organismos centrales, y las zonas y las comunidades locales. Esto plantea interrogantes sobre qué, cómo y quienes manejan la información apropiada para definir dichas políticas y no caer en viejos moldes.

En este sentido, cobra relevancia la creación del Observatorio del Delito y la Violencia a los fines de democratizar y transparentar la información para la elaboración de políticas de seguridad, sobre datos fiables, así como el trabajo que viene desarrollando la Subsecretaría de Política Criminal, claramente inscripta en una política de prevención del delito integral.

La “disputa” por las definiciones sobre las políticas de prevención del delito, continúa y en esa coexistencia delimitan no solo sus prácticas, sino también sus efectos.

Bibliografía

- ✓ Alvarez Díaz, Ángel Eduardo (1992). *Análisis de Políticas Públicas*. Venezuela: CLAD.
- ✓ Anitua, Gabriel Ignacio (2005). *Historia de los pensamientos criminológicos*, Editores del Puerto, Buenos Aires.
- ✓ Ayo, Emilio Jorge (2010). *Delito y pobreza: espacios de intersección entre la política criminal y la política social argentina en la primera década del nuevo siglo*. SÃO PAULO: Instituto Brasileiro de Ciências Criminais - IBCCRIM.
- ✓ Bourdieu, Pierre (1990): *Sociología y cultura*, Méjico, Grijalbo.
- ✓ Ciafardini Mariano, *Delito Urbano en Argentina. Las verdaderas causas y las acciones posibles*. Ariel. Buenos Aires. 2006.
- ✓ Crawford Adams (1998). *Crime prevention and community safety. Politics, policies and practices*. pp 5-217 Harlow.
- ✓ Dammert, Lucía (2007). *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*. p25-57. Ecuador: FLACSO.
- ✓ Dammert, Lucía. *Prevención comunitaria del delito en América Latina: desafíos y oportunidades*. *Desafíos*, [S.l.], v. 13, p. 124-156, abr. 2010. ISSN 2145-5112. Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina ¿De qué participación hablamos? Disponible en: www.revistas.urosario.edu.com. ar.
- ✓ Escobar, Santiago y otros, *La seguridad ciudadana como política de Estado*, en: Escobar, Santiago y otros, *Seguridad ciudadana: concepciones y políticas*. Nueva Sociedad. Caracas 2005.

- ✓ Galeano, Diego, Gobernando la seguridad: entre políticos y expertos”, en Kaminsky, Gregorio (dir.), Tiempos inclementes. Culturas policiales y seguridad ciudadana, Ediciones de la UNL, Lanús, 2005.
- ✓ Garland, David (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona. Ed. Gedisa.
- ✓ Herrera Nilda. (2015) *Seguridad y Participación Ciudadana en Viedma. Río Negro*. CURZA. Universidad Nacional del Comahue. Argentina. Revista Pilquen. Sección Ciencias Sociales. Vol. 18 N° 3. 2015. ISSN 1851-3123. <http://www.revistapilquen.com.ar>.
- ✓ Hintze, Susana (1996). *Problemáticas, Enfoques y Técnicas en el Estudio de las Políticas Sociales*. En S.Hintze (Organizadora): Políticas Sociales. Contribución al Debate Teórico Metodológico. Edición del CEA/UBA, Buenos Aires.
- ✓ Kliksberg Bernardo. *¿Cómo enfrentar la inseguridad en América Latina? La falacia de la mano dura*. revista Nueva Sociedad No 215. mayo-junio de 2008, ISSN: 0251-3552.
- ✓ La Serna, Carlos y Gomiz Gomiz, José Antonio (2002). *Modernidad y Políticas Sociales. Las Articulaciones en el Caso de la Provincia de Río Negro*. Proyecto de Investigación. CURZA –UNCO. MIMEO.
- ✓ Matthews, Roger. Realismo crítico: un análisis estructural. Polít. crim. Vol. 9, N° 17 (Julio 2014), Art. 6, pp. 182-212. [http://www.politicacriminal.cl/Vol_09/n_17/Vol9N17A6.pdf]
- ✓ Pat O'Malley (1992) Riesgo, poder y prevención de delitos, *Economía y Sociedad*, 21: 3, 252-275, DOI: 10.1080 / 03085149200000013
- ✓ Pavarini, Massimo: Bisogni di Sicurezza e Questione Criminale, en *Rassegna Italiana de Criminología*, Anno V – N. 4, Ottobre, 1994a, Giuffrè Editore, Milano, pp. 435-462.
- ✓ Pavarini, Massimo: "I Nuovi Confini della Penaltà", Editoriale Martina, Bologna, 1994b.

- ✓ Pegoraro, Juan (2002). *Las políticas de seguridad y la participación comunitaria en el marco de la violencia social*. Buenos Aires: CLACSO.
- ✓ Pitch, Tamar (2009) *La sociedad de la prevención, Colección Criminologías (7)*, Buenos Aires. Ad- Hoc.
- ✓ Oszlak, Oscar y O' Donnell, Guillermo *El Estado y Políticas Estatales en América Latina. (1984) Hacia una Estrategia de Investigación, en para investigar la Administración Pública* KLIKSBURG, Bernardo y SULBRANDT, José (Compiladores) España.
- ✓ Sain Marcelo y Rodriguez Games Nicolás. *Gobierno y gestión de la seguridad pública. Políticas públicas y gestión política (I)* Especialización en Criminología. Universidad Nacional de Quilmes. [inédito]. Clase N° 3.
- ✓ Sain, Marcelo Fabián, *El leviatán Azul. Policía y política en la Argentina*, Siglo Veintiuno Editores Argentina, Buenos Aires, 2008. Capítulo 3.
- ✓ Sain, Marcelo Fabián, *Políticas de seguridad pública. Surfeando la ola de la inseguridad en la poscrisis de 2001*, en: ACUÑA, C. (comp). *El Estado en Acción. Fortalezas y Debilidades de las políticas sociales en Argentina*. Siglo Veintiuno Editores y Fundación OSDE, Buenos Aires, 2014.
- ✓ Sozzo Máximo. (200) *Seguridad Urbana y Tácticas de Prevención del Delito*. Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal, Ad-Hoc, BsAs, N. 10, 2000.
- ✓ Sozzo Máximo (2008). *Inseguridad, prevención y policía*, FLACSO Ecuador, Quito. pp. 21- 65. 67-89. 90-105. 205-120. 129-186.
- ✓ Sozzo Máximo (2008) *Gobierno Local y prevención del Delito en la Argentina* en Urvio Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, N° 6, Quito, FLACSO Sede Ecuador.
- ✓ Sozzo Máximo (2009). *¿Midiendo la inseguridad? Análisis crítico y comparativo de las encuestas de victimización*, en Fernando Carrión y Johana Espin: *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*, FLACSO Ecuador, Quito, 2009, 225-259.

- ✓ Sozzo, Máximo (2009) *Estrategia de Prevención Social, Materia ¿Prevenir el delito más allá de la pena? Un enfoque crítico*. Especialización en Criminología, Universidad Nacional de Quilmes [inédito].
- ✓ Young, Jock, *Repensando el rol del Estado en la prevención del delito*, en Cuadernos de Seguridad N° 9. Secretaría Ejecutiva del Consejo de Seguridad Interior. Buenos Aires. Abril 2009.

ANEXOS

Fuentes y Entrevistas

Entrevista a la Dra. Cecilia Garrafa –a cargo del Programa Mediación- Sub-Secretaría de participación Comunitaria.

Entrevista a la Lic. Claudia Peralta. Ex Subsecretaria de Participación Comunitaria.

Entrevista a Juan Pablo Benito Ex Subsecretaria de Participación Comunitaria.

Entrevista al Sr Jerónimo San- Ex Director de Seguridad Ciudadana, actualmente a cargo de la Subsecretaría de Narcocriminalidad.

Ley L N° 679. CONSOLIDACIÓN: Ley 4413. PROMULGACIÓN: 26/05/2009 - Decreto N° 310/2009. PUBLICACIÓN: Supl. B.O.P. N° 4730 - 4 de junio de 2009.

LEY S N° 4200 CONSOLIDACIÓN: 4891. PROMULGACIÓN: 26/08/2013 - Decreto N° 1303/2013. PUBLICACIÓN: Supl. B.O.P. N° 5179 – 09 de Septiembre de 2013.

LEY NUMERO 3529 SANCIONADA: 29/06/01 PROMULGADA: 16/07/01 - DECRETO NUMERO 809 BOLETIN OFICIAL: NUMERO 3911

Noticias de Medios de Prensa Digitales 2001-2018
