

**El Plan Integral de Seguridad y el proyecto de reforma de la ley 2302 de Protección
Integral de la Niñez y Adolescencia. Neuquén (2004-2007)**

Autora: MARÍA DOLORES SANCHO

Pertenencia institucional: IPEHCS-CONICET/FADECS-UNCo

Mail: dolos_83@yahoo.com.ar

Mesa N° 4: Sistema Penal y Derechos Humanos

Disciplinas (áreas del conocimiento): Sociología del Sistema Penal-Sociología Jurídica

Palabras clave: Prevención del delito a través de la pena- Plan Integral de Seguridad-Ley 2302

Resumen

El Plan Integral de Seguridad (PIS) se inserta en el marco del creciente interés del entonces gobernador, Jorge Omar Sobisch, por adquirir proyección en el escenario nacional en vistas de las elecciones presidenciales de 2007. Se trató de un plan de carácter populista y politizado manifiesto en frases como “no hay individuos más fuertes que la ley”, “el crimen paga”, “ser delincuente es un mal negocio”, “la calle pertenece a los ciudadanos honestos”, entre otras. En términos generales, el PIS se conoce por su lado más obscuro y reactivo: la compra directa de helicópteros, de cámaras de seguridad, de una central única de emergencias 911, de 200 patrulleros y otros gastos sin licitación, así como también el Proyecto de Reforma de la Ley 2302 de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia. Este último aspecto es el que pretendemos abordar con el presente trabajo.

En otras palabras buscaremos responder los siguientes interrogantes: ¿en qué consistió este proyecto de reforma? ¿En qué medida se trataba de un proyecto que atentaba contra los derechos de niños, niñas y adolescentes? ¿Cuál era la concepción de delito, delincuente y pena presente en el mismo? ¿Cuáles fueron los conflictos suscitados a partir del mismo? ¿Cuáles fueron los argumentos a favor y en contra del mismo? ¿Qué sucedió desde ese momento hasta la actualidad con dicho proyecto?

Para tales fines, el enfoque metodológico adoptado será cualitativo, y combinará técnicas de investigación documental sobre artículos periodísticos publicados en los principales medios de comunicación escritos de la región entre diciembre de 2003 y diciembre de

2007, discursos legislativos producidos en dicho período, registros ligados a la formulación de los programas y los informes de gestión elaborados regularmente por los equipos implementadores, con entrevistas en profundidad a los funcionarios vinculados a su gestión.

1. El escenario político del Plan Integral de Seguridad

Jorge Sobisch ejerció su cargo por primera vez en el período 1991-1995, no obstante, los rasgos más radicales de su proyecto neoliberal y neoconservador se manifestaron durante los dos mandatos sucesivos que cumplió entre 1999 y 2007 (Lizárraga, 2011). A grandes rasgos, las sucesivas gestiones del ex gobernador se caracterizaron por: un proyecto neoliberal vinculado al Estado Mínimo¹ con máxima capacidad represiva –como respuesta a los múltiples conflictos, manifestaciones y acciones de protesta generados por las consecuencias de dicho modelo-; la consolidación de un capitalismo de amigos; y una modalidad decisionista² adoptada por Sobisch en el manejo de los asuntos públicos (Lizárraga, 2011). De este modo, los mandatos de Sobisch expresaron y profundizaron a escala provincial las tendencias dominantes en el nivel nacional durante las administraciones de Carlos Menem (1989-1999) y Fernando De la Rúa (1999-2001) (Lizárraga, 2011). En este sentido, cabe resaltar que durante su campaña política para las elecciones de 2003, Sobisch no disimuló su alianza con Menem, al que apoyó en las presidenciales de abril.

La elaboración y puesta en marcha del Plan Integral de Seguridad (PIS), se inserta en el marco de un creciente interés del entonces gobernador por adquirir proyección en el escenario nacional en vistas de las elecciones presidenciales de 2007. En este sentido, cabe resaltar que en mayo de 2002, cuando la clase política argentina aún se veía cercada por el alzamiento popular de diciembre de 2001, y cuando aún resonaba el “que se vayan todos”, Sobisch intuye que estaba llamado a ocupar un espacio de liderazgo en la derecha del

¹ Retomando al pensador libertarista (o libertariano) Robert Nozick, Lizárraga define al Estado Mínimo como “una gran “agencia de protección” de la propiedad, sin ningún otro ornamento; es, en términos más crudos y clásicos, una maquinaria de represión al servicio de los intereses de la clase dominante” (Lizárraga, 2011: 209).

² De acuerdo con Lizárraga (2010), en su discurso y en su práctica, Sobisch es un decisionista de pura cepa con una profunda raigambre autoritaria, en tanto no solo se trata simplemente de un gobernante que toma decisiones, sino que es un “hacedor”, sin diagnósticos ni críticas, que gobierna decidiendo y dejando en un segundo plano el encuadramiento institucional o toda discusión sobre las bases de la legitimidad. La fuente de la legitimidad es la decisión de quien manda en un contexto de vacío de poder.

espectro político, desde el cual podría lanzar su carrera por la Presidencia de la República (Lizárraga, 2011). Con este fin, comenzó a presentarse como un hombre de acción, capaz de cumplir sus promesas, con el fin de distinguirse de “algunos [que] conciben la Constitución y las leyes sólo como un decorado, detrás del cual juegan con la existencia, dignidad y propiedad de la población” (Diario de sesiones 2002-2003).

En este sentido, buscó constituir un liderazgo que supere las fronteras provinciales intentando formar un espacio de centroderecha opositor al gobierno nacional. A este respecto, desde la asunción de Nestor Kirchner como presidente de la Nación, el entonces gobernador cuestionó las principales políticas del gobierno kirchnerista y resaltó las políticas implementadas en el plano provincial en lo referente a trabajo, salud, educación, seguridad poniendo énfasis en la fuerte inversión realizada en estas áreas, en un claro intento de posicionarse a nivel nacional como candidato a la presidencia. Los ejes de sus críticas al gobierno nacional fueron la política energética, de co-participación y de derechos humanos. En este sentido, cuestionó el impulso a las causas por violaciones a los derechos humanos, la derogación de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final y el juicio a los integrantes de la Corte Suprema (Diario Página 12, 28/09/2003), así como también reivindicó el rol de las Fuerzas Armadas en los sucesivos discursos legislativos³.

A mediados del año 2006, Sobisch lanzó su candidatura a la Presidencia de la Nación, como máximo exponente de la derecha. A lo largo de su campaña presidencial, Sobisch pretendió mostrar a un MPN que, a lo largo de su historia, mejoró significativamente las condiciones de vida de los neuquinos (Lizárraga, 2011). En ese sentido, sostenía que “el proyecto político que comenzamos a construir hace más de cuarenta años ha cambiado totalmente esa realidad [en referencia a la mortalidad infantil que era de 118 por mil, el analfabetismo llegaba al 20 por ciento y la expectativa de vida orillaba los 47 años]; nuestro proyecto político está basado en la planificación, la continuidad política y la gestión” (Diario de Sesiones 2005). Asimismo, trató de

³En este sentido, entre los discursos se encuentran afirmaciones como “debo decir que el Gobierno de la Provincia va a profundizar el respeto por las instituciones armadas y de seguridad de la democracia. Debemos consolidar las instituciones de la República para que sean el fiel reflejo de la consolidación de la democracia. La descalificación hacia ellas nos conduce a un inexorable destino de enfrentamiento que ya vivimos en la República Argentina y que nos trajo trágicas consecuencias...” (Diario de Sesiones, 2004). Así como también que “construir un Sistema de Seguridad no es descabezar a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas de Seguridad, con eso simplemente se hace un acto de demagogia e irresponsabilidad y al mismo tiempo de debilitamiento de aquellas Fuerzas Armadas que nos ha puesto la Constitución y la ley para que nos defiendan” (Diario de Sesiones, 2005).

posicionarse a nivel nacional como el hombre “duro” con el delito en un contexto donde el problema principal de la agenda mediática, social y política era la “inseguridad”.

Su intención de constituirse en candidato a presidente de la Nación en 2007, fue dada a conocer por Sobisch el 21 de abril de 2004 en una reunión política con los diputados nacionales del interbloque formado en diciembre de 2003 por los diputados del MPN, los que respondían al Movimiento Nacional y Popular de Adolfo Rodríguez Saá, los del intendente de Escobar, Luis Patti, y del ex gobernador de Tucumán, Antonio Bussi, y otros dirigentes políticos. Allí sostuvo que "no hay ninguna duda, voy a ser Presidente en el 2007 lo primero que hace falta para ello es decisión" (Diario Río Negro, 22/04/2004). Para ello, trató de acercarse a distintos líderes de la oposición como Ricardo Lopez Murphy, Mauricio Macri y Juan Carlos Blumberg, aliándose finalmente a este último en las elecciones de 2007. En este sentido, cabe resaltar que Mauricio Macri fue su aliado político entre 2005 y 2007, específicamente hasta el asesinato del docente Carlos Fuentealba.

Cabe señalar que el lanzamiento de Sobisch como candidato a presidente se produjo en un contexto de masivas movilizaciones de sectores medios y altos, producidas a raíz del secuestro y asesinato de Axel Blumberg, cuya principal demanda consistía en el pedido de leyes más “duras” hacia las personas acusadas de cometer actos sancionados por el código penal. En este sentido, cabe resaltar que mientras que en la ciudad de Buenos Aires, las manifestaciones fueron multitudinarias (se habló de la participación de alrededor de 200.000 personas el día 01/04/2004), en Neuquén el número de manifestantes fue reducido: de acuerdo con la información del diario la Mañana de Neuquén del 02/04/2004 sólo asistieron a la marcha 300 personas. Sin embargo, la “cruzada” de la agrupación denominada “Padres por la vida con seguridad y justicia” para juntar firmas solicitando el endurecimiento penal tuvo mayor repercusión: se juntaron 53.000 firmas en la región (Diario La Mañana de Neuquén, 13/04/2004).

Ante este hecho, el entonces gobernador crítico al gobierno nacional porque aparenta "*una parálisis (...) es como un boxeador que anda por el cuadrilátero, 'groggy', sin atinar a dar una respuesta*" (Diario Río Negro, 05/04/2004). Además propuso la idea, que luego fue rechazada por el presidente Kirchner (Diario Río Negro, 18/04/2004), de incorporar el apoyo logístico de las Fuerzas Armadas en la “lucha contra la delincuencia”,

en un intento por posicionarse a nivel nacional como un hombre “duro” frente al delito, y capitalizar el descontento por el problema de la “inseguridad” frente al delito. A pesar de la negativa del gobierno nacional, Sobisch retomó en varias oportunidades su propuesta de involucrar a las fuerzas armadas en tareas de apoyo a la seguridad interior en tanto

"las fuerzas armadas se crean a partir de hipótesis de conflicto exterior. Hoy no tenemos hipótesis de conflicto con Chile, con Brasil... Entonces -continuó- las fuerzas armadas obviamente no tienen un desarrollo de trabajo con horizonte cercano (...) si hay una hipótesis de conflicto en nuestro país, fronteras adentro, con secuestros, narcotráfico, terrorismo... Entonces, si tenemos estos problemas tan serios en nuestro país, no podemos dejar a las fuerzas armadas ajenas a este proceso, pero siempre dentro de un plan de seguridad diseñado por las autoridades políticas" (Diario Río Negro, 18/04/2004).

Siguiendo con la relación entre el plano político provincial y el plano político nacional, el deseo de proyección nacional de Sobisch y su oposición al gobierno nacional, llevaron también al rechazo, por parte del entonces gobernador, del Plan Estratégico de Seguridad y Justicia (2004-2007)⁴, presentado en abril de 2004 por el ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Gustavo Beliz, al mismo tiempo en que se avanzaba en el Congreso en el endurecimiento penal (aumento de penas para la portación ilegal de armas de guerra, fijando una sanción que posibilita que el delito no sea excarcelable; aumento de penas para la fabricación, suministración, elaboración de explosivos, bombas, materiales radiactivos que permitan contribuir a delitos contra la seguridad; aumento de las penas para los delitos cometidos con armas de fuego; aumento de penas para los secuestros extorsivos seguidos de muerte y para los delitos sexuales; limitación de la libertad condicional para esos y otros delitos considerados “aberrantes”; etcétera).

En principio, Sobisch y su ministro de Seguridad, Manganaro, rechazaron el plan fue porque consideraban que se había realizado sin consultar a los gobiernos provinciales y de forma “improvisada” (Diario La Mañana de Neuquén, 27/04/2004), sosteniendo que no se trataba de un plan federal sino para la ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires; porque no habían recibido una explicación satisfactoria acerca del origen de los fondos para la ejecución del plan federal; porque no compartían la creación de la Agencia

⁴ Disponible en: <http://www.ambito.com/diario/centrodoc/especiales.asp?id=19>

de Seguridad; porque se oponían terminantemente a la facultad de la administración central de poder intervenir las policías provinciales (Diario Río Negro, 24/04/2004); y, en términos de Manganaro, porque “el nuevo plan sólo ayudará a que los delincuentes que hoy operan en Capital Federal y el conurbano emigren a nuestras provincias” (Diario La Mañana de Neuquén, 24/04/2004).

En este sentido, el entonces gobernador de la provincia afirmaba en el discurso de inicio de sesiones legislativas del año 2005 que

“Una parte importante del delito está ligada estrechamente al cuadro general del deterioro social. Esto requiere brindar una mejor alimentación, mejor educación, mejor trabajo, una mayor presencia del Estado y una participación efectiva de todos los actores sociales y, en última instancia, en última instancia, la Justicia y el brazo armado de la ley, que es la Policía. Hoy la seguridad se enfrenta a nuevas amenazas globales como el terrorismo, el flagelo de las drogas y nuevos delitos a los que nuestra población no está acostumbrada. No es de extrañar, entonces, que siendo nuestra Provincia la de mayor ingreso per cápita y la de menor desocupación, se pueda convertir en un bocado apetecible para las bandas organizadas. Sobre todo teniendo en cuenta que las políticas de seguridad de las provincias más populosas están más focalizadas en forzar la migración de la delincuencia que dar una solución de fondo” (Diario de Sesiones, 2005: 11).

En el plano de la política interna, con la reasunción del gobernador Sobisch, asumió un nuevo gabinete compuesto por personas íntimamente ligadas a su proyecto político. Es importante mencionar que históricamente la asignación de cargos políticos se ha realizado en base a “lealtades políticas-partidarias”, más que a la idoneidad demostrada en el manejo de las distintas áreas de gobierno. Tal como informaba el Diario La Mañana de Neuquén del 6 de diciembre de 2003, el anuncio de mayor impacto fue el del, entonces, presidente del Banco Provincia del Neuquén, Luis Alberto Manganaro, como Ministro de Seguridad y Trabajo. En términos del entonces gobernador, Manganaro “fue elegido porque se trata de un hombre con capacidad, experiencia y por sobre todas las cosas con un profundo compromiso con el gobierno y el MPN”. Se trataba de un contador que lideraba un amplio grupo de tecnócratas que constituía uno de los polos ideológico-financieros del

sobischismo. En este sentido, cabe resaltar que se trataba de un hombre “duro” del sector sobischista visto como “heredero” de Sobisch:

“el ejecutor del plan [integral de seguridad] fue Luis Manganaro de quien habrás oído hablar, que era el delfín de Sobisch, se lo veía como el heredero de Sobisch, sobresalía dentro del movimiento popular neuquino como un político importante y eso sucedido hasta que se presentó a elecciones por el MPN Manganaro, fue el candidato del MPN y de Sobisch y fue derrotado por Quiroga, por el Pechi Quiroga”
(Jorge Gadano, periodista del Diario Río Negro)

La gestión de Manganaro, cargada de conflictos, controversias y denuncias (pedidos de renuncias, pedidos de juicio político, imputaciones por enriquecimiento ilícito, sospechas de favorecer a empresas “amigas”, conflictos con la oposición y con el diario Río Negro, etcétera), culminó en julio de 2005 debido a su renuncia por “razones de salud”. En su lugar, asumió otra contadora, Susana Areválo, que hasta ese momento se desempeñaba como Subsecretaria de Hacienda y que, según los medios locales, fue elegida porque controlaba los fondos correspondientes al PIS.

Apenas asumió Manganaro, dejó en evidencia el rumbo que tendría el nuevo gobierno con respecto al conflicto social, que también se extendería al tema del delito. En este sentido, el 16 de diciembre de 2003, en el acto de asunción de los nuevos jefes de la policía, el Ministro de Seguridad y Trabajo responsabilizó a los gremios estatales y a las organizaciones de desocupados, las cuales habían sido reprimidas brutalmente en noviembre de ese mismo año, de ejercer una "nueva forma de represión"⁵ contra la sociedad, y prometió combatirla con el rigor de la ley, indicando que no elegiría entre la confrontación o el dialogo. Además, agregó, en consonancia con el Sobisch, que defendería los derechos humanos de todos los ciudadanos y no sólo de los que "tengan pensamiento de izquierda o sean infractores de la ley" (Diario Río Negro, 17/12/2003).

Este posicionamiento fue respaldado por el gobernador unos días después, al sostener que los derechos humanos deben ser aplicados a todos los sectores sociales, no sólo "para algunos que creen que Dios les ha dado la potestad de decir quién se protege con los derechos humanos y quién no" (Diario Río Negro, 23/12/2003). A esto agregaba que los

⁵ En este sentido, afirmaba que "cortar rutas, sacarle dinero a los desocupados de los subsidios, destruir y saquear comercios, impedir transitar a la gente y golpear a funcionarios, son algunas de las nuevas formas de esta represión que estamos viviendo hoy en día" (Diario Río Negro, 17/12/2003).

principios y garantías contenidos en las normas constitucionales y legales son "para los humildes, para los poderosos, para los que no portan uniforme y también para los que lo portan" porque de lo contrario "cuando los que portan uniforme tengan que cumplir con su deber, no van a hacerlo porque están resentidos con la Constitución y la ley" (Diario Río Negro, 23/12/2003). En este sentido, cabe rescatar que el ejecutivo aplicó una política de confrontación con los sindicatos a lo largo de todo el período culminando con el asesinato de Carlos Fuentealba.

De este modo, "la cúspide del proyecto de un Estado Mínimo con máxima represión" (Lizárraga, 2011), puesto en marcha por Sobisch, fue el asesinato del maestro Carlos Fuentealba, perpetrado por la policía provincial durante una protesta del gremio docente ATEN en abril de 2007. Luego de cinco semanas de huelga en busca de una recomposición salarial, entre otras reivindicaciones, el sindicato había decidido bloquear la ruta que sirve de principal acceso hacia los centros turísticos de la provincia durante los feriados de semana santa y, de este modo, forzar la negociación a la que Sobisch se negaba. En este sentido, Lizárraga sostiene que Sobisch quiso hacer una exhibición de poderío y escarmentar a los docentes, y a toda otra organización que pudiera desafiar su proyecto y el de su Partido: "ocho años de gobierno, impregnados de un discurso de mano dura, no podían tener otro remate que un homicidio alevoso" (Lizárraga, 2011: 208). Sobisch asumió su responsabilidad política por este homicidio y se mostró desafiante al asegurar que volvería a hacer todo tal como lo hizo entonces. El costo político de esta decisión fue muy alto: no sólo tuvo un desempeño insignificante las elecciones presidenciales de 2007, sino tampoco volvió a ganar la interna partidaria para la gobernación de la provincia⁶.

2. Consideraciones generales sobre el PIS

El Plan Integral de Seguridad (PIS) puede incluirse dentro de la estrategia de proyección nacional que tenía el entonces gobernador, Jorge Sobisch. Esto se entiende a la luz del proceso de creciente "politización" o "electoralización" (Garland, 2005; Pavarini, 2006) de los temas relativos al control del delito. El carácter populista y politizado del PIS se evidencia en frases como "no hay individuos más fuertes que la ley", "el crimen paga",

⁶ Para un análisis más profundo del caso leer: Lizárraga, F. (2010). "Sobisch, la neuquinidad y la construcción del enemigo absoluto" en Favaro, O y Iuorno, G. (editoras) *El "arcón" de la historia reciente en la norpatagonia argentina: articulaciones de poder, actores y espacios de conflicto. 1983-2003*. Buenos Aires: Biblos.

“ser delincuente es un mal negocio”, “la calle pertenece a los ciudadanos honestos”, entre otras. Este plan fue diseñado y elaborado con el asesoramiento de Eugenio Burzaco⁷. En términos concretos, el gobierno de la provincia del Neuquén, contrató de forma directa a la Fundación FUNDAR Justicia y Seguridad, fundada y presidida por Burzaco desde 2003, para el “asesoramiento técnico, asistencia en la confección de un mapa del delito, y aportes en la redacción de un paquete de reformas legales para contener la comisión de ofensas menores” (Decreto 1508/04), desde el 01 de abril de 2004 hasta el 31 de diciembre de ese mismo año, por un monto de 205.965 pesos. Al mismo tiempo, a través del decreto 1510/04, contrató los servicios del Burzaco “para asesoramiento y soporte técnico en temas de seguridad en diversas áreas” del Ministerio de Seguridad y Trabajo.

El carácter politizado del PIS se deduce del hecho de que durante el primer semestre del año 2003, el Movimiento Popular Neuquino (MPN), realizó una encuesta a 100.000 personas –sobre la que los únicos datos que hay es que se realizó a personas independientes y afiliadas al partido- con el fin de diagramar una plataforma electoral provincial para el período 2003-2007 (Diario La Mañana del Neuquén, 22/06/2003). Como resultado de la misma, “surgieron datos como que la seguridad es una preocupación de la gente, sobre todo en Neuquén capital”, en palabras del candidato a vicegobernador Federico Brollo de ese momento. En este sentido, la propuesta de campaña consistía en la construcción y remodelación de las comisarías en las principales localidades de la provincia; la construcción de una nueva unidad carcelaria en Senillosa; y la creación del Ministerio de Seguridad Ciudadana orientado a la implementación de políticas de contención social (Diario La Mañana de Neuquén, 26/09/2003).

De acuerdo con la entrevista realizada al Director de Seguridad del año 2003, Hugo Gutiérrez, estas encuestas fueron decisivas para la elaboración de un plan integral de seguridad. En este sentido, sostenía que

“nosotros lo que hicimos primero en la campaña electoral, fue hacer una encuesta de cual eran las prioridades que tenía la gente en ese año, año 2004, y la primer prioridad que tenía o necesidad que tenía la gente, era el tema de seguridad, por

⁷ Eugenio Burzaco fue Jefe de la Policía Metropolitana en 2009 y actualmente (2016) es Secretario de Seguridad del Ministerio de Seguridad de la Nación. Para una revisión crítica de sus antecedentes ver: Gaitán, M. (2010). “De “experto en seguridad” a jefe de la Policía Metropolitana. Una revisión crítica de los antecedentes de Eugenio Burzaco” en Anitua, G. (director). La policía metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Buenos Aires: Ad Hoc.

encima del trabajo, educación y todo lo demás, entonces lo que se decidió es hacer un plan integral de seguridad”.

En este sentido, como afirma Kessler, “luego de la estabilización de la economía en 2004, el desasosiego generado por el delito superó por primera vez al provocado por el desempleo, y a partir de entonces siguió su curso ascendente (Kessler, 2009: 10). De este modo, cualquier proyecto político que pretendiera captar la adhesión del electorado, debía mostrar resultados tangibles en la reducción del delito. En este contexto, Sobisch, aspiraba a mostrarse como un hombre “duro” frente al delito para cumplir con sus aspiraciones presidenciales afirmando que el Plan Integral de Seguridad

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

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

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

“Este año vamos a invertir ciento cincuenta millones de pesos más en la incorporación de la más alta tecnología a nivel mundial, duplicando de esta forma el presupuesto del año pasado en esta área. Neuquén va a contar a partir de este año del Sistema de Seguridad más moderno del mundo y el único Sistema de Seguridad planificado durante cinco años en la República Argentina. Construir un Sistema de Seguridad no es descabezar a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas de Seguridad,

con eso simplemente se hace un acto de demagogia e irresponsabilidad y al mismo tiempo de debilitamiento de aquellas Fuerzas Armadas que nos ha puesto la Constitución y la ley para que nos defienda. ...” (Diario de Sesiones 2005: 11)

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

El PIS fue aprobado por el decreto 2090 del 10 de septiembre de 2004 pero fue presentado un mes después. De acuerdo con las declaraciones realizadas por Sobisch en una entrevista con Mariano Grondona⁸ durante su campaña presidencial, el PIS demandó una inversión de 50.000.000 de dólares. Sin embargo, su contenido nunca se pudo conocer ya que fue caratulado como “reservado” así como también las “contrataciones que se consideren críticas en función de la reserva establecida” (Decreto 2090/04)⁹. En este sentido, el decreto 007/05 reforzó el carácter “confidencial” del PIS y sus contrataciones sosteniendo que "la naturaleza de la materia involucrada en las acciones que se llevan a cabo implica gestiones y contrataciones donde las circunstancias exigen que las

⁸ Según las denuncias realizadas por el periodista Jorge Gadano, esta entrevista costó 72.000 pesos pagados por el erario neuquino (Diario Río Negro, 29/10/2013).

⁹ En este sentido, tenemos que agradecer a Pablo Scatizza y Fabian Bergero por facilitarnos el plan que de otro modo no podríamos haber conseguido.

operaciones del Estado mantengan carácter confidencial por razones de seguridad pública” así como también que "si bien a las actuaciones administrativas relacionadas con el Plan Integral de Seguridad –que se había aprobado mediante el decreto 2090/04– se les ha conferido oportunamente el carácter de reservado, resulta pertinente en estas circunstancias, y por los argumentos expuestos respecto a la sensibilidad de la materia y la confidencialidad con que deben formalizarse las operaciones, otorgar a ciertas contrataciones el carácter de confidencial, buscando preservar con tal propiedad el carácter estratégico de determinados equipamientos y tecnologías". El carácter confidencial del PIS hizo “necesario” prescindir de la licitación pública y, por tal motivo, la mayoría de los contratos se hicieron en forma directa¹⁰.

En este sentido, el periodista Jorge Gadano, quien tuvo acceso a los expedientes secretos del PIS gracias a la presentación de un recurso de amparo, sostuvo en la entrevista que le realizamos que uno de los argumentos esgrimidos por el entonces Ministro de Seguridad y Trabajo para sostener este carácter “secreto” fue

“¿cómo vamos a enterar a delincuentes que es lo que vamos a hacer para perseguirlos?” (Jorge Gadano, periodista del Diario Río Negro en relación a dichos de Manganaro)

A este respecto, Juan Carlos Pintado, Director Ejecutivo del PIS¹¹, argumentaba que

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

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

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

Asimismo afirmaba que en los expedientes se indicaba el equipamiento policial que era requerido por dicha institución para la prevención y represión de los delitos y que, por lo tanto, no se podía hacer público para “sorprender” a los “delincuentes”¹². Del mismo modo, no se podían publicar las distintas actividades previstas en el marco del plan de seguridad *“porque si se les avisaba a los delincuentes que se iba a trabajar en tal barrio y que se iban a llevar juegos infantiles para evitar y... era como avisarles que les estábamos tratando de quitar la gente a ellos, entonces eso se hacía a través de los distintos ministerios como política social o como cualquier otra política pero que estaban marcados en el plan, no poníamos un cartel en tal biblioteca popular están parte del plan integral de seguridad porque la iban y la prendían fuego al otro día, este... se hacía a través de los distintos ministerios y nosotros de alguna manera los alentábamos y girábamos los fondos para que pudieran seguir con eso”* (Juan Carlos Pintado, Director Ejecutivo del PIS).

En términos generales, el PIS se conoce por su lado más obscuro y reactivo: la compra directa de helicópteros, de cámaras de seguridad, de una central única de emergencias 911 que no se puso en funcionamiento, de 200 patrulleros y otros gastos sin licitación que demandaron— por lo menos— 50 millones de dólares. En este sentido, una

¹² “la policía me pedía que necesitaban un fusil, si acá había una toma de rehenes, no tenían un fusil con mira telescópica para poder matar al tipo si hacía falta, porque no había un fusil de precisión que a setenta metros vos le pegues un tiro a alguien, y ahí en ese expediente estaba el fusil que necesitábamos comprar porque había que matarlo, porque en la toma de rehenes vienen un montón de pasos, y llega un momento que si el tipo pone en riesgo a todos los tenes que matar. Eso pasa en cualquier lugar del mundo. Y acá los policías no tenían ningún, nada para tirarle, o sea, y bueno hasta que el rehén se cansa. O lo tenías que esperar de cerquita y matarlo de cerquita. Y bueno en ese expediente estaba eso, hasta el fusil que necesitaban que salía un montón de plata porque era de precisión, se necesitaba uno para acá, uno para Zapala... entonces cuando vamos a romper las puertas y eso, cuando vamos a los allanamientos, si nos tiran con determinada medida, los chalecos, los escudos que tenemos los pasa de lado a lado. Se necesitaba un escudo así, así, que la bala no pase... todo eso estaba ahí”. Juan Carlos Pintado. Director Ejecutivo del PIS.

frase recurrente en las entrevistas realizadas es: “la seguridad cuesta cara”. Las razones de esto parecen estar ligadas con los deseos de proyección nacional de Sobisch. En este sentido, este tipo de “políticas” tienen efectos “positivos”, en tanto poseen la capacidad de calmar las ansiedades generadas en las personas por el problema de la “inseguridad”, al producir un efecto inmediato en las situaciones y ambientes y al tener un alto nivel de “visibilidad”, y de demostrar que los agentes estatales están actuando de manera efectiva, rápida y decidida para resolver dicha cuestión en un contexto de “politización” y “electoralización” de la misma (Sozzo, 2008).

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

“plan de seguridad pasa por recursos económicos y humanos. Y honestidad. O al revés, la honestidad primero porque, los recursos económicos que se invierten son muchos, y cuando la gente es deshonesto manejando los recursos, se ve en la calle, se ve en la gente, se ve en lo que no llega. Entonces, es complejo, viste. Es muy complejo. Sobre todo cuando se dependen de decisiones de terceros. Un gobernador tiene... la política es la mejor excusa para hacer el bien (...) Plan Integral tuvo facetas muy negativas. Yo, y lo dije por escrito, descubrí muchas cosas que no me gustaron, pero te puedo decir cientos de cosas que no me gustaron. Yo te digo, hay mucha gente que se robó mucha plata, viste. Yo denuncié muchas cosas también. Se denunciaron muchas cosas, viste. Yo no entiendo como se hizo, no entiendo que se hizo con algunas cosas, pero bueno, lo que tenía que decir lo dije en la justicia, donde había que decirlo” (Hugo Acuña, ex subsecretario de seguridad).

Cabe destacar que el PIS culminó junto con el mandato de Sobisch cuyo final estuvo teñido por el asesinato de Carlos Fuentealba. En este sentido, un funcionario de ese entonces relacionaba el “fracaso” del PIS –en realidad una forma sutil de referirse al

asesinato del docente-, a la falta de capacitación de la policía para soportar las presiones que generan las “masas”. Así, afirmaba el ex director de seguridad que

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

3. Elementos centrales del PIS

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

Este primer capítulo, que representa un tercio de la extensión del plan, se divide en tres apartados donde se analizan las estadísticas policiales, la distribución geográfica del

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

Así se menciona que, entre 1991 y 2002, ha habido un notable incremento de la cantidad de delitos y un aumento de los niveles de violencia con el que estos delitos se cometen a nivel nacional, poniendo el acento en la generalización de los secuestros a partir de 2001. En este sentido, se sostiene que en todas las provincias, incluida Neuquén, se han registrado las mismas tendencias, sin mencionar que en esa provincia no se registraron secuestros extorsivos. De hecho, se afirma que en la provincia neuquina se evidencian tasas de delito superiores al promedio nacional y, respecto de otras provincias argentinas, los “peores indicadores en materia de tasa de delitos” (PIS, 2004: 7), hecho que justificaría la puesta en marcha de un plan de estas características. Sin embargo, al tomar la tasa de homicidios, se afirma que la misma es similar al promedio nacional, pero que el 78% no se produce en ocasión de otros delitos, a diferencia de lo que sucede en otras jurisdicciones. Asimismo, del análisis de las estadísticas policiales se concluye que, dado que la mitad de los imputados por homicidio doloso son hombres de entre 18 y 24 años, los programas de prevención social del delito deben orientarse hacia ellos en tanto constituyen un grupo de riesgo.

Este capítulo concluye con un apartado sobre la “dimensión subjetiva de la inseguridad y la agenda de demandas sociales”, donde se intenta dar cuenta de los “sentimientos, emociones y miedos que tiene la población a partir de su percepción sobre la situación de la delincuencia” (PIS, 2004: 28) a partir de encuestas de victimización. De acuerdo con el plan, dichas encuestas fueron realizadas en once ciudades de la provincia entre julio y octubre de 2004 por W. Tracking Group, una consultora con nula experiencia conocida en este tipo de encuestas y dedicada a realizar encuestas de opinión sobre

políticos locales. Si bien se menciona que se trató de “una encuesta domiciliaria, ajustada a cuotas de sexo y edad” (PIS, 2004: 28), en ningún lado se hace referencia al tamaño de la muestra utilizada ni a otros criterios empleados para la selección de los encuestados como nivel educativo, nivel socioeconómico, etcétera (Gaitán, 2010).

De las encuestas realizadas se concluye que: “solo el 12% de los habitantes de las principales ciudades de Neuquén han sido víctimas de un delito”; que si se tiene en cuenta la victimización ampliada, o sea a los familiares cercanos del entrevistado que han sido víctima de un delito, ese porcentaje asciende al 23%; que sólo el 13,5% de los neuquinos manifestó haber sufrido amenazas o violencia durante la comisión del delito, entre otros datos. El carácter “positivo” de estos resultados, que contradicen el diagnóstico hecho a partir de las estadísticas policiales, es minimizado al sostener que, como el 71.3% de los encuestados opinó que en el año 2004 aumentaron los delitos respecto del año anterior, “resulta evidente que este es uno de los puntos importantes sobre los cuales se debe enfocar la gestión [en tanto] es tan importante reducir los delitos como que está reducción sea acompañada de una mejora en la percepción que tienen los habitantes sobre la evolución de la delincuencia” (PIS, 2004: 32), en la medida en que las personas definen su conductas futuras en función de su temor a ser víctima de un delito. Esto se sostiene a pesar de que sólo el 24,6% afirmó que dejó de realizar alguna actividad por miedo a sufrir un delito.

Una mención especial merece el hecho de que en las encuestas de victimización se indagó acerca de la “problemática de los menores en conflicto con la ley penal” en tanto los resultados justificaron el intento de reforma de la ley 2302 que se analizará más adelante: el 71,6% de los neuquinos consideraba que la libertad inmediata de los menores no era adecuada y no funcionaba; sólo el 1,7% se mostraba a favor de la libertad inmediata de los menores; el 24.3% consideraba que la libertad inmediata de los menores era adecuada según el caso; el 78,5% consideraba que los menores en conflicto con la ley penal deben ser enviados a una cárcel o institución para niños o adolescentes; el 18,5% afirmaba que deberían quedar libres y recibir asistencia social; y sólo el 0,8% consideraba que debían quedar libres como establece la ley 2302.

En síntesis, este apartado representa un “diagnóstico situacional de la seguridad” (Saín, 2008) que pretende justificar la elaboración e implementación de políticas punitivas

del delito de niños menores de edad amparados en la ley 2302 y de políticas de prevención del delito más allá de la pena íntimamente ligadas a la racionalidad político neoliberal.

4. Proyecto de Reforma de la Ley 2302

Durante el año 2004, el gobierno de Sobisch intentó reformar la ley 2302 de protección integral del niño y adolescente. La ley 2302 fue sancionada y promulgada a fines de 1999 con el objetivo central de “la protección integral del niño y del adolescente [menores de 18 años] como sujeto de los derechos reconocidos en ésta¹³, y que deben entenderse complementarios de otros reconocidos en la Constitución nacional, la Convención Internacional de los Derechos del Niño, los tratados internacionales, las leyes nacionales, la Constitución de la Provincia del Neuquén y las leyes provinciales” (Ley 2302, Art. 1º). Esta ley ponía como prioridad el interés superior del niño y del adolescente entendido como la máxima satisfacción, integral y simultánea de sus derechos que deben ser garantizados por el Estado “en el ámbito de la familia y de la sociedad, brindándoles la igualdad de oportunidades y facilidades para su desarrollo físico, psíquico y social en un marco de libertad, respeto y dignidad” con el objetivo de “la prevención y detección precoz de aquellas situaciones de amenaza o violación de los principios, derechos y garantías del niño y del adolescente” (Ley 2302, Art. 4º).

A través de esta ley se creó un régimen penal juvenil¹⁴ aplicable a todo niño o adolescente punible, según la ley nacional, e imputado de delito en la jurisdicción territorial de la Provincia del Neuquén. De acuerdo con la ley, los niños y adolescentes “el arresto del niño o adolescente sólo se llevará a cabo en forma absolutamente excepcional, cuando el delito imputado estuviere conminado con un máximo de pena privativa de libertad mayor de diez (10) años y sólo cuando fuere absolutamente indispensable para hacer cesar los efectos del delito o para asegurar su comparecencia ante actos procesales esenciales,

¹³ “El Estado, la sociedad y la familia tienen el deber de asegurar a los niños y adolescentes la efectivización de los derechos a la vida, salud, libertad, identidad, alimentación, educación, vivienda, cultura, deporte, recreación, formación integral, respeto, convivencia familiar y comunitaria y, en general, a procurar su desarrollo integral” (Ley 2302, art. 10).

¹⁴ “La Justicia Penal de Niños y Adolescentes se integra por un (1) Juzgado Penal de Garantías para Niños y Adolescentes y por un (1) Tribunal Penal de Juicio para Niños y Adolescentes, constituido por tres (3) jueces. Cada uno de dichos órganos contará con una Secretaría Letrada. Los jueces deberán tener formación especializada en la materia. En la I Circunscripción Judicial, y mientras no se creen dichos órganos, se conformará con dos (2) Juzgados Penales del Niño y Adolescente. El juez que intervenga en el control de la investigación no podrá intervenir en la etapa de juicio. Cada Juzgado contará con una Secretaría Letrada. En las restantes circunscripciones judiciales de la Provincia, serán Juzgados Penales de Garantías y Juzgado Penal de Juicio de Niños y Adolescentes los órganos judiciales que actualmente tienen adjudicada competencia penal en materia de menores” (Ley 2302, Art. 54)

siempre que se constatare la plena existencia del hecho y la probabilidad de participación responsable del niño o adolescente y en la medida en que, fundamentalmente, se comprobare el fracaso o inidoneidad de las medidas no privativas de libertad previstas en el artículo 71 de esta Ley” (Ley 2302, Art. 67). Asimismo, en estos casos excepcionales, el plazo del arresto no podría superar los treinta (30) días y debería ser cumplido en un lugar de alojamiento adecuado, que no tenga estructura carcelaria ni ponga en contacto con los niños y adolescentes a personal alguno de seguridad.

En este sentido, el artículo 71 afirma que el juez puede imponer, siempre que exista plena prueba del delito y probabilidad de participación responsable en el delito, y de acuerdo a lo que resulte más adecuado a la situación y al interés del niño o adolescente, las siguientes medidas no privativas de la libertad: 1) mantener al niño o adolescente en su núcleo de socialización primaria o familiar, bajo asesoramiento, orientación o periódica supervisión; 2) colocarlo bajo el cuidado de otra persona, familiar o no, sólo si la medida prevista en el inciso anterior fuese manifiestamente inconveniente y perjudicial al niño o adolescente; 3) establecer un régimen de libertad asistida, confiando al niño o adolescente al cuidado de sus padres, tutor, guardador o persona de confianza; 4) incluirlo en programas de enseñanza u orientación profesional; 5) asistir a cursos, conferencias o sesiones informativas; 6) adquirir determinado oficio, estudiar o dar prueba de un mejor rendimiento en estas actividades; 7) someterse a tratamiento médico necesario en caso de enfermedad, a cargo de profesionales o en establecimientos oficiales o privados de atención de la especial problemática de salud o de adicciones que pudiere presentar o someterse a tratamiento psicológico necesario; 8) arraigo familiar; 9) abstenerse de consumir bebidas alcohólicas, sustancias estupefacientes o de ingerir determinados elementos que, sin encontrarse prohibidos para otros casos, en éste puedan ser considerados inconvenientes; 10) omitir el trato con determinadas personas o que frecuenten ciertos lugares o locales donde se desarrollen actividades que pudieran colocar al niño en situación de riesgo; y 11) practicar deportes. A este respecto, cabe resaltar que este punto nunca se pudo cumplir en su totalidad ya que los equipos de profesionales para atender esta problemática eran escasos, estaban saturados por trabajo y tenían escaso de presupuesto.

En junio de 2004, el ministro de seguridad y trabajo, Manganaro, anunció que enviaría un proyecto de reforma de esta ley¹⁵ a la legislatura con el objetivo de encerrar a los niños y adolescentes que cometan delitos por "no tener la responsabilidad de ejercer la libertad" (Diario Río Negro, 26/06/2004) modificando el artículo 67 que prevé el arresto excepcional para aquellos jóvenes que hubieran actuado en hechos delictivos en tanto "contiene algunos vacíos por el cual los jóvenes que delinquen recuperan su libertad a lo sumo a los 30 días de haber cometido el ilícito" (Diario La Mañana de Neuquén, 26/06/2004) y los artículos que establecen un régimen de libertad asistida¹⁶. A este respecto, proponía incorporar la figura de la prisión preventiva para los jóvenes que cometan delitos.

En paralelo, también sugirió otorgarle autarquía a la defensoría de la niñez y adolescencia, creada por medio de la ley 2302 y encargada de asegurar que se cumplan los derechos de los niños y adolescentes, apartándola del ámbito judicial, para que impulse, además de implementar, los programas de atención a niños y adolescentes en conflicto con la ley penal previstos en la ley 2302 que no habían sido implementados por el área de acción social.

De este modo, si bien el ministro reconoció que esta reforma no garantizaba la disminución de los índices de delincuencia juvenil, sostuvo que pretendía dar respuesta "a un reclamo hecho por la inmensa mayoría de la sociedad". En este sentido, cabe recordar que en el documento del PIS se planteaba que la mayoría de las personas encuestadas en la provincia habían indicado estar en desacuerdo con el régimen penal juvenil creado por la ley 2302 y, en consonancia con esto, se proponía un proyecto de reforma de dicha ley. También el ministro afirmaba que esta reforma buscaba "apartar de la vida comunitaria a los que pongan en riesgo la vida de los demás" e impedir "que un delincuente menor goce de su libertad y se convierta en una ruleta rusa para el resto de la sociedad", en un contexto

¹⁵ Según se sostenía en el Diario Río Negro, "uno de los borradores que barajaban el ministro Manganaro y el gobierno para modificar de la ley del niño, según trascendió, fue un trabajo realizado por la fundación porteña Fundar, que dirige el politólogo Eugenio Burzaco, experto en temas de seguridad ciudadana" (Diario Río Negro, 06/08/2004).

¹⁶ Según Manganaro, "hay que revisar la parte vinculada a la libertad asistida, ya que existe un impedimento jurídico para detener o arrestar menores" (Diario Río Negro, 26/06/2004). "El régimen de libertad asistida se cumplirá bajo la supervisión de la asistente o instancia administrativa o comunitaria destinada para la asistencia, tendiendo en lo esencial al efectivo cumplimiento de las órdenes especiales para el caso o implementación de actividades orientativas para el niño o adolescente" (Ley 2302, art. 79).

de supuesto crecimiento de los delitos cometidos por jóvenes¹⁷. De esta forma, queda en evidencia que se trata de una estrategia negacionista (Garland, 2005) que pretende reafirmar el mito del Estado soberano en un contexto de “politización” y “electoralización” del problema de la inseguridad (Garland, 2005; Pavarini, 2006). Este está basado en la consideración del delincuente como un “otro” inasimilable a “nosotros”, es decir en una *criminología del otro* donde se visualiza la penetración de la racionalidad política “neoconservadora” (Garland, 2005), y que deriva, en algunos casos, en la constitución de un “Estado Penal” (Wacquant, 2007). Estas *criminologías* están basadas, especialmente, en el sentido común y en el saber práctico. Las mismas tienen un enfoque fundamentalmente punitivo en tanto consideran al delincuente como un otro esencialmente diferente que merece, como única respuesta, la exclusión. De este modo, las *estrategias negacionistas* se traducen en el endurecimiento penal, una mayor prisionalización, la asignación de nuevos poderes a la agencia policial, etcétera. De esta manera, refuerzan la oposición entre los incluidos y los excluidos del modelo neoliberal (Ranguini, 2009).

En términos concretos el proyecto de reforma afirmaba que se prohibía la existencia de cualquier establecimiento con características propias de un sistema carcelario y/o penitenciario destinado para niños o adolescentes; que se creaba la Defensoría General de la Niñez y la Adolescencia como órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera compuesto por un defensor general, un adjunto, un equipo interdisciplinario, un centro de estadísticas y un cuerpo de asesoramiento jurídico permanente; que la función del defensor general era defender los derechos del niño y del adolescente por sobre cualquier otro interés o derecho, privilegiando siempre su interés superior (...), diseñar, dirigir y administrar aquellos programas para abordar la problemática de los menores en conflicto con la ley penal y en particular las clínicas de atención transitorias de alta complejidad; que algunas de las funciones del equipo interdisciplinario eran conducir las clínicas de atención transitorias de alta complejidad en sus aspectos clínicos y terapéuticos, ejerciendo las correspondientes gerencias; que se eliminaba la excepcionalidad de la detención de niños y adolescentes prevista en la ley 2302; que para los sospechados de cometer delitos reprimidos con 5 o más años de prisión, se disponía de

¹⁷ De acuerdo con las estadísticas del poder judicial, sólo el 5% de los delitos cometidos por niños y adolescentes fueron graves en 2003 (Diario Río Negro, 29/06/2004).

su alojamiento "en un establecimiento sin estructura carcelaria, pero con medidas de seguridad suficientes para evitar su fuga" durante un período no mayor a ocho meses; que la detención sería por tiempo determinado y por indicación del equipo interdisciplinario; que se imponía la responsabilidad a los padres de los niños y adolescentes que cometan delitos; que se instauraría una nueva instancia "que apunta a la constitución de gabinetes interdisciplinarios antes de que el chico pase al juez" cuya función sería elaborar una especie de diagnóstico para el magistrado, entre otros (Diario de Sesiones, 05/08/2004).

De este modo, los objetivos de esta reforma estaban asociados al "welfarismo penal" en tanto se pretendía el encierro de los niños y adolescentes que cometieran delitos en "clínicas de atención transitorias de alta complejidad" para, de esa manera, rehabilitarlos y prevenir delitos futuros. En otras palabras, se trataría de una iniciativa enmarcada dentro de la prevención social terciaria en tanto está destinada a aquellos jóvenes que trasgredieron alguna ley penal. En este sentido, el ministro sostenía que "hay situaciones donde un delincuente entra por una puerta de la comisaría y sale por la otra, y es una preocupación que va creciendo en la población fundamentalmente porque el tema de la seguridad se está saliendo de madres, y de alguna manera nos afecta a todos". De este modo, si esos jóvenes no son contenidos mediante alguna pena privativa de la libertad que los "rehabilite" "cuando cumplen 18 años, los estamos esperando nosotros y los tenemos que meter presos, porque ya vienen con una historia delictiva (...) Entonces, no es cuestión de que el sistema penal de la minoridad intente esquivar o eludir la responsabilidad (...) se trata de darnos cuenta realmente que una persona de 16 o 17 años que está iniciándose en el camino del delito, hay que intentar contenerlo de inmediato" (Diario La Mañana de Neuquén, 27/06/2004).

Cabe resaltar que el proyecto de reforma de la ley 2302 fue presentado en la legislatura y defendido por Manganaro en dicho recinto en agosto de 2004 durante 10 horas pero no avanzó en comisiones, por lo cual nunca fue aprobado. El motivo por el cual este proyecto no fue aprobado estaría relacionado con los conflictos políticos y sociales suscitados a partir de este intento de reforma y con el rechazo "silencioso" del oficialismo a dicha propuesta. En este sentido, cabe resaltar que este proyecto dividió al bloque de diputados del MPN lo que les impidió tomar una posición sobre la misma (Diario Río Negro, 29/10/2004). Asimismo, en el Diario Río Negro (28/12/2004) se afirmaba que "la

propuesta de Manganaro no les cierra ni a los legisladores del oficialismo ni a sus aliados menemistas que sostienen, en voz baja, que hay que modificarlo. De hecho, han puesto el cuerpo frente a las críticas que ha levantado el proyecto en la calle como en las comisiones donde se lo analizó desde octubre hasta noviembre. Los caciques del bloque del MPN ya adelantaron a principios de noviembre que quieren mejorar la ley sin salirse ni un milímetro de la Convención Internacional de los Derechos del Niño”.

Apenas Manganaro anunció este proyecto aparecieron las críticas de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación¹⁸, gran parte de los partidos políticos opositores (ARI, Patria Libre, entre otros), organismos de derechos humanos (APDH, Madres de Plaza de Mayo, CEPRODH, HIJOS, Zainuco, etc.), sindicatos (SEJUN, ATEN, ATE, Sindicato de Prensa, etc.), asociaciones de profesionales, estudiantes secundarios, terciarios y universitarios, organizaciones mapuches, la Pastoral Social, el obispo de Neuquén, pediatras, la Universidad Nacional del Comahue y ciudadanos en general que se movilizaron en reiteradas oportunidades en defensa de la ley 2302 llegando a conformar un foro en resguardo de dicha ley que exigía la efectiva implementación de la misma. A este respecto, el poder judicial le ordenó al ejecutivo provincial implementar los programas contemplados en la ley 2302 que prevenían la contención de los menores que cometieran delitos pero que no habían sido puestos en marcha hasta ese momento y eran sostenidos mediante el programa de Libertad Asistida que no discriminaba figuras ni situaciones legales (Diario Río Negro, 26/08/2004)¹⁹.

6. Palabras finales

A modo de conclusión, podemos afirmar que el proyecto de reforma de la Ley de Protección Integral del Niño y Adolescente (2302) presentado durante el último mandato de Sobisch, debe ser comprendido a la luz del creciente proceso de “electoralización” de la cuestiones referidas al delito. En este sentido, no hay que perder de vista que el entonces

¹⁸ Diario Río Negro, “Firme defensa de la ley de protección integral al niño”. 04/07/2004.

¹⁹ Así, a partir de ese momento, las autoridades de Acción Social tenían que diseñar seis iniciativas de contención y prevención orientadas a: menores de 16 años sobreseídos por ser inimputables, pero que hayan cometido reiterados hechos penales o de gravedad y necesiten una atención específica; jóvenes que hayan participado de delitos y no esté bajo tratamiento, detenidos o con supervisión; jóvenes que estén bajo libertad asistida; jóvenes que se encuentren detenidos; jóvenes a los que se les suspendió el proceso a prueba y que realizan, por ejemplo, tareas comunitarias; y jóvenes que fueron condenados y que cumplirán una sentencia cuando sean mayores de edad (Diario Río Negro, 26/08/2004).

governador buscaba posicionarse a nivel nacional como futuro Presidente de la Nación utilizando la “mano dura” como capital político.

Cabe señalar que este proyecto, inserto dentro de las *estrategias negacionistas* que consideran al “delincuente” como “otro” inasimilable a “nosotros”, no prosperó ya que chocó con amplio y combativo campo de protesta social (Lizárraga, 2013), característico de la sociedad neuquina, que ha tomado como bandera la defensa de la ley 2302 desde su creación. De hecho año tras año se realiza la Marcha de Niñas, Niños y Adolescentes que busca promover la defensa de la “2302”. Por este motivo, ningún gobierno, a excepción de Sobisch, ha osado atentar contra la misma.

Por último, es necesario mencionar que, a pesar de los últimos intentos de reducir la edad de imputabilidad, no ha habido nuevos proyectos de reforma de esta ley en el nivel provincial e incluso siguen apareciendo las voces en defensa de la misma. En este sentido se manifestó el defensor penal del Niño y el Adolescente, destacando que “en Neuquén desde hace siete años no se da un homicidio con imputados menores de 16 años” (Diario Río Negro, 12/02/2017).

6. Bibliografía

- Gaitán, M. (2010). “De “experto en seguridad” a jefe de la Policía Metropolitana. Una revisión crítica de los antecedentes de Eugenio Burzaco” en Anitua, G. (director). *La policía metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ad Hoc.
- Garland, D. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Kessler, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Buenos Aires. Siglo XXI.
- Lizárraga, F. (2011). “Vicisitudes del Estado Mínimo en la Norpatagonia Argentina (Neuquén, 1999-2007)”, en *Iberoamérica Global. Política y Partidos en el Cono Sur de América. El caso argentino, siglo XX/XXI*, Universidad Hebrea de Jerusalén, vol. 4, n. 2, Noviembre. En <http://iberoamericaglobal.huji.ac.il/vol4num2.htm>, acceso 15 de diciembre de 2011.

- Lizárraga, F. (2013). “La justicia social en el discurso del Movimiento Popular Neuquino” en Favaro, O. y Iuorno, G. *La trama al revés en años de cambio. Experiencias en la historia argentina reciente*, Neuquén: Publifadecs.
- Pavarini, M. (2006). *Un arte adyecto. Ensayo sobre el gobierno de la penalidad*. Buenos Aires. Ah Hoc.
- Ranguini, V. (2009). "Emergencia, modos de problematización y gobierno de la in/seguridad en la argentina neoliberal". En *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, n° 27, año 18, pp. 23-43, Buenos Aires-Sante Fe: Universidad de Buenos Aires y Centro de Publicaciones de la Universidad Nacional del Litoral.
- Sozzo, M. (2008). *Inseguridad, prevención y policía*. FLACSO Ecuador. Quito.
- Wacquant, L. (2007). *Los condenados de la ciudad. Guetos, periferia y Estado*. Buenos Aires. Siglo XXI Editores.