

# Los Foros Vecinales y el Mapa Vecinal de Prevención del Delito como estrategia de participación ciudadana en políticas de seguridad en la provincia de Buenos Aires

*Gabriel Atilio Rivas*

Este artículo tiene el propósito de reflexionar sobre las ventajas y limitaciones de los Foros Vecinales y de los Mapas Vecinales de Prevención del Delito –según las denominaciones oficiales que se les adjudicó en su momento en la Provincia de Buenos Aires– como herramientas para un mejoramiento de las políticas públicas en materia de seguridad.<sup>1</sup>

Entendida la “seguridad” como un problema amplio, que comprende pero que va mucho más allá de la cuestión de la represión del delito, los foros son valiosos en la medida en que no refuercen el “sentido común” de los vecinos (que puede estar influido, entre otras cosas, por ciertos medios de comunicación enrolados en la “demagogia punitiva”), sino en tanto operen como instrumentos educativos y de concientización para que la sociedad comprenda que la mejor prevención radica en las políticas de inclusión y, por ende, las apoye como solución de fondo en vez de reclamar solamente “más cámaras”, “más policías en la calle”, “más patrulleros”, etc.

---

<sup>1</sup> Agradezco los comentarios de Federico Lorenc Valcarce a una versión preliminar de este artículo que fue presentada en las Jornadas “Leyes, justicia e instituciones de seguridad en Argentina”, realizadas en diciembre de 2011 en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP. También agradezco a Jorge Troisi y Carlos Gassmann por sus sugerencias. Desde 1999, el autor integra como geógrafo el equipo profesional del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. En tal carácter, ha podido aprovechar para la realización de este trabajo su experiencia personal como asistente a reuniones de los Foros Vecinales en momentos en que se desarrollaron talleres de trabajo para la conformación de los Mapas Vecinales de Prevención del Delito.

En primer lugar, se hará referencia a los procesos sociales, políticos y legales que se suscitaron en la Argentina –particularmente en la provincia de Buenos Aires– a partir de la década del 90, con respecto a la demanda social de seguridad, la gestión de los gobiernos, el accionar de la policía y la sanción de leyes para viabilizar la participación ciudadana en los proyectos de seguridad pública. Luego se tratará con mayor detalle la cuestión de los mecanismos de participación social a través de los Foros de Seguridad para lograr políticas con intervención ciudadana. En especial se dará cuenta del Mapa Vecinal de Prevención del Delito como instrumento surgido de talleres de participación vecinal para abordar los problemas de inseguridad en los ámbitos locales. Se considerarán su instrumentación, su puesta en funcionamiento y la metodología para el relevamiento de información y para el proceso de georreferenciamiento.<sup>2</sup>

## Introducción

La demanda por más seguridad puede considerarse en cierto modo una respuesta ciudadana ante el modelo implementado en nuestro país desde principio de los 90, cuando la apertura económica a los mercados mundiales y la flexibilización laboral en el marco de la reforma del Estado produjeron una sociedad fragmentada, con multiplicación de conflictos sin resolver y demandas sin vías de canalización concreta. Lo que sobrevino en consecuencia, siguiendo los lineamientos económicos y sociales propuestos por el Consenso de Washington,<sup>3</sup> fue un Estado desentendido de los problemas de la sociedad.

Tras una década que entrañó profundos cambios sociales aparecieron nuevas formas de acción y de relación del Estado con la sociedad. Fue así que los gobiernos comunales, provinciales y nacionales se vieron obligados a incluir en sus agendas políticas el tema de la seguridad. En muy pocos casos lo hicieron apelando al recurso de la participación ciu-

---

<sup>2</sup> Georreferenciación es el posicionamiento con el que se define un objeto espacial en un sistema de coordenadas y un Datum.

<sup>3</sup> El Consenso de Washington se refiere a una lista de recomendaciones diagramadas por organismos financieros internacionales y centros económicos con sede en Washington DC en la década de los 90, cuya finalidad era impulsar la desregulación de los mercados, las privatizaciones, la liberalización del comercio exterior y un conjunto de medidas fiscales y monetarias, provocando un impacto regresivo en la producción, el empleo y en la distribución del ingreso. Estas medidas fueron tomadas por muchos gobiernos, como el de Carlos Saúl Menem en Argentina, Alberto Fujimori en Perú, Carlos Salinas de Gortari en México, Carlos Andrés Pérez en Venezuela, Fernando Collor de Mello en Brasil, entre otros.

dadana, tanto en materia preventiva como propositiva, para mitigar la situación de inseguridad vivida por los vecinos, en especial en los grandes aglomerados urbanos de la región Metropolitana de Buenos Aires.

En el caso de la Provincia de Buenos Aires, la institución policial merece un capítulo aparte dentro del tratamiento del tema.

La historia reciente de la policía bonaerense incluye continuas reformas, contrarreformas, purgas y nuevos marcos legales con la finalidad de transformar un cuerpo heredado de la última dictadura militar (1976-1983) y convertido por ésta en instrumento fundamental de su aparato represivo.

Como se ha señalado, “los primeros gobiernos civiles que se sucedieron a partir de 1983 no consiguieron revertir significativamente esa perversa modalidad de actuación policial” (Camou, 2005: 144).

El reclamado proceso de cambio, reforma y reestructuración del sistema policial se dio bajo ciertas condiciones sociales y políticas. Desde lo social, abundaron los reclamos de seguridad dirigidos hacia el Estado como consecuencia de la amplia difusión que los medios de comunicación le dieron a noticias sobre hechos delictivos de fuerte impacto emotivo, tales como secuestros, robos violentos y homicidios. Las críticas se hacían aún más severas cuando integrantes de la fuerza policial aparecían como partícipes de esos delitos.<sup>4</sup> Como respuesta a esta situación, el Gobernador Eduardo Duhalde promulgó en diciembre de 1997 el decreto 4506, que estableció “la intervención de la Policía Bonaerense a los efectos de su reorganización”. Luis Lugones, designado interventor, declaró entonces: “Ya no va a existir un jefe policial ni civil, sino una coordinación realizada por el Ministerio de Seguridad de las distintas estructuras del sistema de seguridad”.<sup>5</sup> En abril de 1998 se sancionó la Ley 12.090, que creó el Ministerio de Justicia y Seguridad, y se nombró como titular de la flamante cartera para llevar adelante la reorganización de la fuerza policial al ex Juez León Arslanián, quien en 1985 había integrado el Tribunal que juzgó a las Juntas Militares.

---

<sup>4</sup> Hechos paradigmáticos fueron los ocurridos en 1996, cuando las cámaras de televisión transmitieron la desmedida represión a estudiantes en la Ciudad de La Plata. También la participación de policías en el atentado contra la AMIA, o cuando fue asesinado en enero de 1997 el reportero gráfico José Luis Cabezas, y en numerosos otros casos –comprobados o sospechados– que potenciaron la desconfianza de la sociedad civil.

<sup>5</sup> *La Nación*, 29 de marzo de 1998.

Como ha expresado con claridad Marcelo Saín, la policía configura –o, al menos, debe configurar– una instancia políticamente subordinada al gobierno estatal, ya que es éste el que fija su doctrina, su organización y su funcionamiento, y establece los lineamientos políticos y estratégicos en cuyo marco la institución desarrolla sus acciones. No obstante, esta relación constituye una cuestión históricamente problemática, cuyo nudo conflictivo pasa por el permanente contrapunto existente entre la subordinación política y la relativa autonomía institucional que las policías detentan frente al poder político. (2008: 85)

Con estos lineamientos se inició la nueva etapa de reestructuración de la Policía Bonaerense, haciendo necesaria la formulación de leyes que proporcionaran el marco jurídico para llevar adelante la reforma.

A mediados de julio de 1998 se sancionaron la Ley Provincial de Seguridad Pública (Ley 12.154)<sup>6</sup> y la Ley de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires (Ley 12.155),<sup>7</sup> que establecieron las bases legales de la reestructuración.

### **Algunos aspectos de la Ley 12.154**

La ley 12.154 fue presentada como un nuevo modelo democrático para abordar el problema, que incluía como primicia la inclusión de la participación comunitaria mediante la creación de los Foros de Seguridad.

Cumpliendo con lo señalado por el Ministro Arslanián, quien declaró que “unos de los ejes de la reforma es la participación comunitaria”,<sup>8</sup> el artículo 11 estableció que “es un derecho de los habitantes de la Provincia de Buenos Aires y un deber de su Gobierno promover la efectiva participación comunitaria en la elaboración, implementación y control de las políticas de seguridad pública”, mientras que el artículo 12 especificó que “la participación comunitaria se efectiviza en la actuación en los Foros Vecinales de Seguridad, los Foros Municipales de Seguridad,

---

<sup>6</sup> Ley 12.154 Promulgada 5/08/98 <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-12154.html>.

<sup>7</sup> Ley 12.155 Promulgada 5/08/98 [http://www.senado-ba.gov.ar/Detalle\\_Ley.aspx?ley=12155](http://www.senado-ba.gov.ar/Detalle_Ley.aspx?ley=12155).

<sup>8</sup> León Arslanián “Discurso del Ministro en La Jornada Provincial del 7 de Julio 2004”. En *Cuadernos de Capacitación* N° 1. Ministerio de Seguridad. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

los Foros Departamentales de Seguridad, y por los Defensores Municipales de la Seguridad”.

Según la norma, los Foros son concebidos como ámbitos de encuentro, debate y trabajo donde la comunidad detecta los problemas que afectan a su seguridad y calidad de vida y genera propuestas y proyectos para abordarlos.

Tal como se ha dicho,

la participación ciudadana o comunitaria en la prevención del delito puede ser entendida como un componente más de un cambio de paradigma en las políticas de seguridad. Esto es, el pasaje de una visión centrada exclusivamente en el mantenimiento del ‘orden’ a otra orientada a que las intervenciones de los poderes públicos en seguridad deben estar dirigidas a la promoción de derechos, al entendimiento de que la seguridad constituye un bien social importante para el desarrollo humano y a la necesidad de mantener un fuerte control público sobre las instituciones punitivas, dado que históricamente han sido poco permeables a los valores de la democracia y los derechos humanos. (Ceirano, 2009: 5)

Más allá del hecho de que se acabara operando con una noción restringida de seguridad, las publicaciones de entonces del Ministerio –como los Cuadernos de Capacitación elaborados para trabajar con los Foros– mostraban una concepción suficientemente amplia y extendida: “entendemos la seguridad como una temática compleja. En ella convergen la problemática psicosocial, cultural, política y económica de las personas y de la comunidad. Cambiar la mirada sobre ella exige una transformación de las estrategias para abordar este problema. Tenemos que optar por una propuesta integral que privilegie la participación comunitaria para intervenir no sólo en el delito, sino también sobre los factores y causas que llevan a conductas delictivas”.<sup>9</sup> Está claro que, desde esta perspectiva, la prevención del delito –y no sólo su represión– constituye un objetivo primario del sistema de Seguridad Pública.

Desde una concepción ampliada, debe entenderse entonces a la Seguridad Pública como el

---

<sup>9</sup> Cuadernos de Capacitación. 1 / *¿Qué es un Foro?*

conjunto de estrategias e intervenciones públicas implementadas por diferentes actores estatales y sociales –públicos o privados– a los efectos específicos de abordar y resolver aquellos riesgos y conflictos, concretos o previsibles, de carácter violento y / o delictivo, que lesionan los derechos y las libertades de las personas en un determinado ámbito espacio-temporal. (Saín, 2008: 67)

Como vemos, desde este enfoque tanto actores estatales como agentes sociales están llamados a compartir un rol protagónico en las políticas de seguridad y de control de la institución policial.

La legislación instituía como ámbitos de participación a los Foros Vecinales de Seguridad, asignándoles en cada caso una jurisdicción coincidente con los límites territoriales de cada comisaría.

Los intendentes municipales, en conjunto con el Ministerio, serían los encargados de promover la constitución de los Foros. La convocatoria para su conformación estuvo dirigida a instituciones y organizaciones comunitarias no gubernamentales con reconocimiento social e interés legítimo en la seguridad pública. Se preveía que por el camino de la participación habría de conseguirse una mayor democratización del sistema de seguridad: “las propuestas de participación comunitaria implican la apertura de espacios que permiten contribuir a armar un nuevo estilo de ciudadano/a, activo, crítico, comprometido, que asume un espacio sistemático de participación y que ejerce sus derechos colectivamente desde el espacio que él mismo construye”.<sup>10</sup>

Las funciones de los Foros Vecinales, según la norma, son las siguientes: entender en las cuestiones atinentes a la seguridad pública, evaluar el funcionamiento de la policía y de los servicios de seguridad privada, solicitar informes y formular propuestas a los titulares de las comisarías, intervenir en los planes de prevención del delito, plantear sugerencias a los Foros Municipales de Seguridad, asesorar a los vecinos en asuntos referidos a la materia y tratar, junto a funcionarios provinciales o municipales, los problemas propios del área.

---

<sup>10</sup> Martha Arriola en *Cuaderno del Foro N° 1 Documento de Trabajo. La participación comunitaria: Un nuevo modelo democrático en la construcción de la seguridad.*

Durante la primera gestión del Dr. León Arslanián al frente del Ministerio (1998-1999), los esfuerzos apuntaron a establecer el marco jurídico e institucional y a poner en funcionamiento los Foros. En la segunda (2004-2007) consistieron en organizar e instrumentar la participación de los Foros, tras un *inter lapsus* de casi seis años de escasa actividad. Cabe lamentar que esta iniciativa, que contaba con algunos aspectos muy valiosos, se haya visto interrumpida con el cambio de gestión ministerial, tal como ocurre a menudo entre nosotros por la falta de continuidad y los constantes vaivenes a los que son sometidas las políticas públicas.

### **Participación ciudadana en los Foros Vecinales de Seguridad**

Durante la instancia de organización e instrumentación de la participación en los Foros adquirió gran importancia la concurrencia a las reuniones no sólo de representantes de instituciones no gubernamentales sino también de vecinos que asistían a título individual, generalmente no vinculados a partidos políticos pero con una marcada preocupación por lo que ocurría en sus barrios. Es así como esta figura –que la ley en principio no contemplaba– fue adquiriendo cada vez mayor protagonismo. *Por suerte en el Ministerio tienen eso [en cuenta]: si uno es reconocido como vecino entonces se lo considera para que pueda tener voz y voto, aunque no pertenezca a una institución; eso está bien*, nos decía la presidenta de un foro céntrico de la ciudad, dejándonos entrever la significación implícita de ser considerado vecino” (Sarmiento, 2007: 192). Evidentemente fue la participación de múltiples actores sociales lo que fortaleció la capacidad política y de gestión de los Foros.

Cabe resaltar que desde el Ministerio se editaron diez números de Cuadernos del Foro, con la finalidad de informar y concientizar a la sociedad para que se sumara a esos encuentros de participación ciudadana. La entonces Subsecretaria de Participación Comunitaria del área de Seguridad expresó al respecto: “Tenemos como desafío fortalecer la conciencia de la dimensión política que tiene nuestra práctica, animarnos a irrumpir en otros ámbitos como el de la Justicia y atrevernos a trabajar con más y nuevos actores”.<sup>11</sup>

También se llevó adelante, como una función más de los Foros Vecinales y con el acompañamiento sistemático de la Subsecretaría de Participación Comunitaria, un programa de Evaluación Comunitaria del

---

<sup>11</sup> Martha Arriola. Jornada de Mayo. “Podemos hacer historia desde nuestros barrios”. La Plata 19 de mayo de 2006. En *Cuaderno del Foro N° 8*.

Servicio Policial, con la ambición de que constituyera un mecanismo de control externo de la gestión y el funcionamiento de cada comisaría.

Además, para articular las medidas de seguridad con otras políticas públicas, se implementó el llamado Programa de Respuesta Múltiple –PRM– para la Prevención Comunitaria de la Violencia, que tenía la finalidad de abordar en toda su complejidad los múltiples factores que afectan al problema de la inseguridad. Este programa se orientó hacia los sectores más pobres y –especialmente– hacia los menores, la franja etaria considerada más vulnerable.

Asimismo, en el ámbito de los Foros desarrolló también sus actividades la Escuela de Participación Comunitaria en Seguridad, concebida como un espacio de formación, capacitación, debate y reflexión para la construcción de un modelo democrático de seguridad. Los profesionales que trabajaron en este subproyecto se valieron de los mencionados Cuadernos del Foro, editados con títulos tales como *Participación Comunitaria: un nuevo modelo democrático en la construcción de la seguridad*, *Bases Jurídicas para la Participación Comunitaria*, *Estrategias y Participación*, *¿Qué es un Foro?* y *Mujeres por la Paz*.

La intervención en los Foros suponía resaltar la importancia del conocimiento del propio lugar que poseen los vecinos, promover el análisis de las relaciones con los demás en términos de derechos y deberes, instar a tener en cuenta la mirada del otro respecto de los conflictos generados por la inseguridad en los espacios cotidianos y subrayar que la participación es el medio más adecuado para facilitar los cambios necesarios en el territorio que se habita.

Queda claro que un trabajo de este tipo implica poder conciliar los puntos de vista de los ciudadanos comunes con los de los expertos de las agencias gubernamentales, lo cual no siempre resulta sencillo, ya que las opiniones de los vecinos muchas veces entran en tensión con las de los integrantes de los organismos del Estado.

### **El Mapa Vecinal de Prevención del Delito como estrategia de participación ciudadana**

La participación ciudadana en los Foros, transformados en ámbitos de discusión de cuestiones de interés general referidas a la seguridad, constituye una ampliación del llamado “espacio público” que, como tal, fomenta el pluralismo e incentiva la profundización de la democracia.

El espacio público ha sido considerado, especialmente en el pensamiento filosófico, como condición de despliegue del debate político, requisito *sine qua non* de la vida democrática. Se corresponde entonces con el conjunto de individuos que ejercen públicamente su propia razón crítica y reivindican la discusión de cuestiones de interés general. Ciertamente, este espacio público no debe ser confundido con el de la decisión; sin embargo, se constituye en una condición para el desarrollo democrático. (Berdoulay, 2011: 144)

De hecho, las discusiones suscitadas en los Foros durante 2004 fueron generando ideas sobre los conflictos puntuales que se producían en los barrios, y este conocimiento de las realidades locales se convirtió en el puntapié inicial para la definición de estrategias adecuadas a cada territorio.

Dicho conocimiento espacializado de los conflictos, obtenido mediante un enfoque participativo, implica respetar a los participantes, a sus valores y a sus prioridades, aportados desde las propias experiencias de vida adquiridas en sus barrios.

En tanto integrantes de las comunidades de pertenencia que son invitados a analizar, los participantes de los Foros Vecinales conocen bien la multiplicidad, localización y dinámica de los problemas locales de inseguridad, poseen sobre ellos tanto un saber histórico como contemporáneo y, por lo tanto, se encuentran habilitados para intervenir en la búsqueda de soluciones.

Por ello el diseño metodológico y la sistematización de la información para definir la elaboración del Mapa Vecinal se trabajó en forma conjunta con los Foros y rescató el conocimiento que los vecinos tenían de su barrio. Fueron las problemáticas que ellos mismos definieron las que ayudaron a distinguir los principales y más recurrentes conflictos que se podían dar en el territorio.

A partir de esas reuniones surgió la necesidad de georreferenciar la información con un marco metodológico general para poder replicar las experiencias y confeccionar un mapa análogo en cada una de las jurisdicciones en las que se puso en marcha un Foro.

Profesionales y técnicos del Ministerio participaron en las reuniones de los Foros para ir definiendo criterios de trabajo y pautas de recolección de datos, que luego fueron procesados con Sistemas de Información Geográfica, una herramienta que facilitó el manejo y tratamiento de lo relevado permitiendo una mejor gestión de los conflictos georreferenciados.

El primer paso fue precisar qué situaciones generaban inseguridad a los vecinos. De allí que se comenzó por definir categorías para tipificar los problemas, y los delitos pasaron a ser una subcategoría dentro de la lista más amplia de conflictos que se fue gestando. La codificación resultante previó finalmente tres categorías: Conflictos de Índole Social, que englobaron lo referido a violencia familiar, disturbios callejeros, prostitución, consumo de drogas y alcohol, menores en situación de riesgo, etc.; Conflictos sobre Espacios Públicos Inseguros, asociados a deficiencias de la infraestructura urbana tales como la existencia de baldíos, galpones y edificios abandonados, calles mal iluminadas o de difícil acceso, accidentes de tránsito, etc.; por último, Delitos, que comprendió robos y hurtos, desarmaderos, venta de objetos sustraídos, comercio de drogas ilegales, delitos sexuales, secuestros, homicidios, etc. Con toda esta información detallada se realizó un listado codificado de conflictos, que abarcó la gran mayoría de las situaciones de inseguridad descriptas por los vecinos.

El segundo paso fue diseñar una planilla de Registro de Conflictos para volcar cada hecho y otorgarle una ubicación geográfica por medio de la intersección de calles, de modo de constituir entidades de puntos, líneas y polígonos como elementos espaciales asociados a cada suceso. Cada categoría de conflicto se asoció a un color, lo que permitió una interpretación visual rápida al momento de observar el mapa: con rojo se representaron los conflictos de índole social, con verde los espacios públicos inseguros y con azul los delitos. Además, la planilla incluyó una referencia temporal, que permitió añadir las franjas horarias en las que ocurrían los conflictos, y un ítem de observaciones que posibilitó agregar cualquier aclaración considerada pertinente.

En principio, también se confeccionó un listado de participantes de las reuniones, con la finalidad de conocer cuáles eran las instituciones efectivamente representadas, pero esa nómina finalmente dejó de realizarse porque la mayoría de los vecinos prefería que su intervención permaneciese en el anonimato. Este dato no debe pasar inadvertido, pues más allá de que pueda ser interpretado como que cada uno se consideraba parte de un colectivo y, en consecuencia, innecesariamente identificable en su individualidad, resulta más creíble que no se logró una confiabilidad suficiente entre los vecinos intervinientes.

En cada reunión del Foro destinada a la elaboración del Mapa Vecinal se contó con la colaboración del personal del Ministerio, que aportó material de apoyo y se encargó de explicar la metodología de trabajo. Di-

	A	B	C	D	E
33	7	3		1 VERDE	CALLÉS MAL ILUMINADAS
34	7	3		1 VERDE	OTROS
35	7	3		1 VERDE	ZONAS URBANIZADAS AISLADAS (ESTADO DEFICITARIO DE CALL
36	8	2		1 ROJO	CONSUMO INDEBIDO DE DROGAS
37	8	2		1 AZUL	VENTA DE DROGAS
38	9	2		1 ROJO	Ocupación de viviendas
39	9	2		1 ROJO	OTROS
40	10	2		1 ROJO	CONSUMO PUBLICO DE ALCOHOL DE MENORES
41	10	2		1 VERDE	ACCIDENTES DE TRÁNSITO
42	11	2		1 ROJO	Ocupación de viviendas
43	11	2		1 AZUL	VENTA DE DROGAS
44	12	2		1 VERDE	CALLÉS MAL ILUMINADAS
45	12	2		1 VERDE	ZONAS URBANIZADAS AISLADAS (ESTADO DEFICITARIO DE CALL
46	13	1		1 ROJO	CONTRAVENCIONES DE TRÁNSITO
47	14	1		1 VERDE	BALDOS, GALPONES, PLAZAS, EDIFICIOS ABANDONADOS, ETC.
48	15	1		1 AZUL	ROBO O HURTO DE AUTOMOTORES
49	16	1		1 AZUL	ROBO O HURTO EN VIVIENDAS
50	17	1		1 ROJO	DISTURBOS CALLEJEROS
51	18	1		1 VERDE	EDIFICIOS PUBLICOS CONSIDERADOS PELIGROSOS EN SI MISM
52	19	1		1 AZUL	ROBO O HURTO DE AUTOMOTORES
53	20	1		1 ROJO	PROSTITUCIÓN
54	21	1		1 VERDE	EDIFICIOS PUBLICOS CONSIDERADOS PELIGROSOS EN SI MISM

Figura n°1

Fuente: Ministerio de Justicia y Seguridad Provincia de Buenos Aires

cho material consistió en los denominados Cuadernos del Foro, que describen detalladamente los pasos a seguir para la realización del mapa, ofrecen las instrucciones para codificar los conflictos y enseñan cómo completar la planilla de registros. Junto a ellos se entregó un mapa base, con los nombres de las calles de la jurisdicción correspondiente, lápices, marcadores (rojos, verdes y azules) y hojas.

Una vez finalizada la reunión, el material producido fue reunido en el Ministerio para componer las bases de datos que permitieron georreferenciar con Sistemas de Información Geográfica los conflictos relevados.

La figura n° 1 muestra la base de datos con la correspondiente definición por categoría de conflicto.

La figura n° 2 georreferencia los conflictos incluidos en la base de datos por medio de los ejes de calles. Si se toma como ejemplo el hecho identificado con el número 15, puede verse cómo, en la columna A, se precisa cuál es su ubicación en el mapa; en la columna B se aclara cuál es el tipo de entidad espacial (punto, línea o polígono); en las columnas D y E se detallan las intersecciones de calles correspondientes que definen esa entidad espacial y en la columna F se menciona cuál es la jurisdicción del Foro.

La figura n° 3 presenta el producto final, es decir el Mapa Vecinal de Prevención del Delito. En la elipse se encierra, a modo de ejemplo, el área 15, que es la previamente resaltada en amarillo en la base de datos. Este modo de proceder permite establecer relaciones entre el registro cartográfico –o base espacial– y la base alfanumérica.

El producto terminado se remitió a cada Foro para que en sus siguientes reuniones se discutieran los problemas y se propusiesen planes de acción para prevenir futuras situaciones conflictivas. Las medidas recomendadas dependieron del tipo de problemática. Así, por ejemplo, los conflictos incluidos en la categoría de espacios públicos inseguros generaron demandas orientadas hacia el gobierno municipal, mientras los conflictos de índole social provocaron requerimientos de labores conjuntas por parte de organismos del Estado –como el Ministerio de Desarrollo Social–, ONGs y entidades religiosas. En lo referente a delitos se sugirió tanto la intervención policial exclusiva como su participación junto a otro tipo de organizaciones.

Con la finalidad de elaborar los Mapas Vecinales se realizaron en la Provincia 200 reuniones, la mayoría de ellas en el área metropolitana y, en un 90% de los casos, entre 2005 y 2007.

El Ministerio evaluó como un éxito la experiencia, tomando en cuenta la elevada concurrencia a los encuentros y el entusiasmo demostrado por los participantes.

Vale la pena rescatar comentarios como los realizados por un vecino que asistió a las reuniones del Foro de Quilmes Oeste: *“nos enganchamos mucho con esto del mapa porque acá nos conocemos todos y por lo tanto sabemos bien qué es lo que pasa en el barrio y cuáles son los problemas de los vecinos”*. El mapa resultó, entonces, un instrumento al mismo tiempo atractivo y útil para reconocer los problemas y espacializarlos.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
22		12 LINEA	1	SANTA INES	VTE. LOPEZ	3ra			
23		12 LINEA	2	SANTA INES	GUIDO SPANO	3ra			
24		13 LINEA	1	SOLER	PICHINCHA	3ra			
25		13 LINEA	2	SOLER	AV. H. YRIGOYEN	3ra			
26		14 LINEA	1	SOLER	GUIDO SPANO	3ra			
27		14 LINEA	2	SOLER	AV. FERNANDEZ	3ra			
28		15 AREA	1	GALLARDO	AV. EVA PERON	3ra			
29		15 AREA	2	AV. EVA PERON	CARLOS TEJEDOR	3ra			
30		15 AREA	3	CARLOS TEJEDOR	CERRITO	3ra			
31		15 AREA	4	CERRITO	GALLARDO	3ra			
32		16 LINEA	1	GUIDO SPANO	STA. EUGENIA	3ra			
33		16 LINEA	2	GUIDO SPANO	SAN MARIANO	3ra			
34		17 AREA	1	AV. H. YRIGOYEN	SAN BASILIO	3ra			
35		17 AREA	2	SAN BASILIO	9 DE JULIO	3ra			
36		17 AREA	3	9 DE JULIO	VTE. LOPEZ	3ra			
37		17 AREA	4	VTE. LOPEZ	AV. H. YRIGOYEN	3ra			
38		18 LINEA	1	PICHINCHA	HUERGO	3ra			
39		18 LINEA	2	PICHINCHA	25 DE MAYO	3ra			
40		19 AREA	1	SAN RAFAEL	PATRICIOS	3ra			
41		19 AREA	2	PATRICIOS	SAN LORENZO	3ra			
42		19 AREA	3	SAN LORENZO	AZCUENAGA	3ra			
43		19 AREA	4	AZCUENAGA	SAN RAFAEL	3ra			

Figura n° 2

Fuente: Ministerio de Justicia y Seguridad Provincia de Buenos Aires

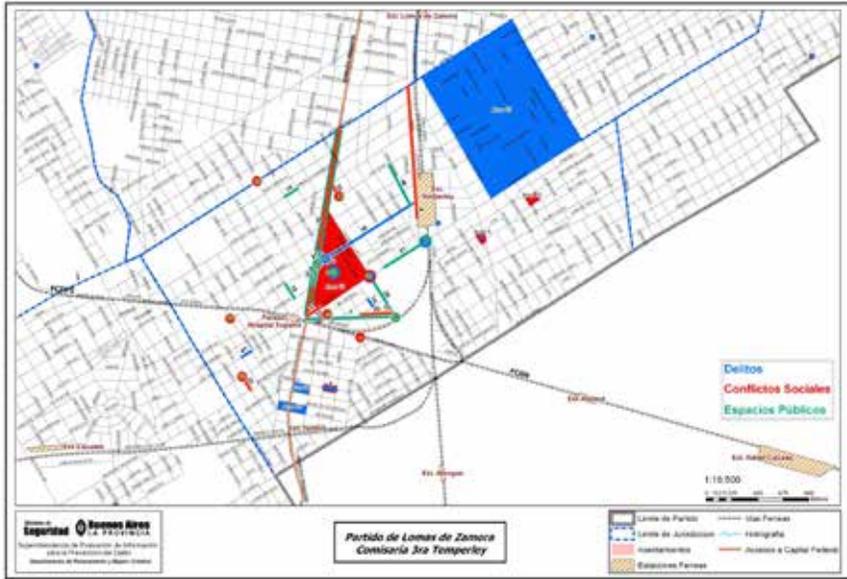


Figura n° 3

Fuente: Ministerio de Justicia y Seguridad Provincia de Buenos Aires

La participación en la formulación de políticas de seguridad y en la toma de decisiones en la materia por parte de los ciudadanos implica una provechosa redistribución del poder del Estado. Aunque este tipo de iniciativas es todavía escaso e incipiente, abona un proceso de democratización que bien vale la pena extender a más áreas y organismos de la gestión pública.

## Conclusiones

Pensar políticas válidas para este sector implica concebir un nuevo modelo democrático de construcción de la seguridad. Esta renovación de paradigmas no puede obviar, dada la multiplicidad de factores intervinientes, que los procesos de cambio han de ser inevitablemente largos.

En primer lugar debe enfrentarse la pesada herencia que significa una policía que fue funcional a la dictadura y que ha pretendido mantener autonomía institucional frente al poder político.

En ésta, como en otras áreas, se hace imprescindible desandar los caminos transitados durante la década del 90, cuando la aplicación de políticas de tinte neoliberal por parte de sucesivos gobiernos provocó profundos cambios políticos y económicos que acarrearón una dramá-

tica fragmentación social. Junto a la agudización de los conflictos se produjo entonces un creciente cuestionamiento al sistema de seguridad, proveniente tanto de la sociedad civil como de los medios de comunicación, que percibían el involucramiento de policías en hechos delictivos de gran resonancia y su impotencia para combatir los delitos comunes.

El proceso de cambio más deseable es el que logre canalizar las demandas sociales en la materia por medio de un nuevo modelo de seguridad. La intervención de la Policía Bonaerense en 1997, las sucesivas purgas policiales y la promulgación de leyes innovadoras como las que hemos mencionado forman parte de la gestación de este nuevo paradigma.

Lamentablemente no es posible afirmar que en los siguientes años se haya continuado avanzando en la misma dirección; por el contrario, se han producido marchas y contramarchas que, en muchos casos, implicaron notorios retrocesos y francas involuciones.

Iniciativas como la redacción de la citada Ley de Seguridad Pública, la creación de los Foros y la elaboración participativa de los Mapas Vecinales de Prevención del Delito constituyen ejemplos de lo que debe ser una política para el sector propia de un Estado democrático.

En este sentido, vale la pena mencionar que a fines de 2009 se intercambiaron ideas entre organizaciones sociales, gremiales y referentes de la mayoría de los partidos políticos con representación parlamentaria, que en febrero del año siguiente permitieron alcanzar el llamado Acuerdo para una Seguridad Democrática, que incluye entre sus firmantes a Hugo Cañón, Horacio Verbitsky, Carlos Arslanián, Marcelo Saín, Ricardo Alfonsín, Felipe Solá, Madres y Abuelas de Plaza de Mayo de La Plata y diversas organizaciones estudiantiles.

En la misma dirección que se ha venido sosteniendo a lo largo de este trabajo, dicho Acuerdo subrayó la importancia de promover soluciones al problema de la inseguridad apartadas del método conocido como “mano dura”, y propuso la implementación de políticas públicas que asuman a la inclusión social como la auténtica clave para la prevención del delito.

No quedan excluidas otras medidas imprescindibles, como las de carácter legislativo, judicial y el debido accionar de Asuntos Internos en la fuerza policial.

## **Bibliografía**

Barreneche, O. y Galeano, D. (2008). *Notas sobre las reformas policiales en la Argentina, siglos XIX y XX*. Buenos Aires: Consejo de Seguridad

- Interior, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. (Cuadernos de Seguridad, 8).
- Berdoulay, V. (2011). "El lugar y el espacio público". En Zusman, P. y Haesbaert, R. (dir.). *Geografías culturales. Aproximaciones, intersecciones y desafíos*. Buenos Aires: Libros de Filo.
- Buenos Aires. Ministerio de Justicia y Seguridad. Subsecretaría de Participación Comunitaria. *Cuadernos del Foro n° 1 al 10*.
- Buzai, G.D. (2006). *Análisis Socioespacial con Sistemas de Información Geográfica*. Buenos Aires: Lugar
- Calandrón, J. S. (2008). *Cultura institucional y problemáticas de género en la Reforma de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, 2004-2007* (Tesis de grado). Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata. Consultado el 23 de abril de 2013 en [www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.285/te.285.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.285/te.285.pdf).
- Carrión, F. (2002). *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?* Quito: FLACSO.
- Carvajal, G. y Rivera, D. (2001). "Violencia urbana y criminalidad urbana en la ciudad de San José. Un estudio exploratorio". *Diálogos Revista Electrónica de Historia*, 2(3).
- Ceirano V.; Sarmiento, J. y Segura, R. (2009). "La participación comunitaria en políticas de prevención del delito. El caso de los Foros Vecinales de Seguridad en la provincia de Buenos Aires". Ponencia presentada en *X Congreso Nacional de Sociología Jurídica*. Córdoba, Argentina. Consultado el 23 de abril de 2013 en [http://www.sasju.org.ar/xcon/Xarchivos/Xcongreso/Comision\\_4/CeiranoSarmientoSegura.pdf](http://www.sasju.org.ar/xcon/Xarchivos/Xcongreso/Comision_4/CeiranoSarmientoSegura.pdf).
- Kaminsky, G. G. (2005) *Tiempos Inclementes. Culturas policiales y seguridad ciudadana*. Lanús: Ediciones de la UNLa.
- Kessler, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Lorenc Valcarce, F. (2009). "Orden, derechos y delitos: La inseguridad en la agenda pública argentina". *El Príncipe*. Revista de ciencia política, 3(2)
- Miguez D. e Isla, A. (2010). *Entre la inseguridad y el temor. Instantáneas de la sociedad actual*. Buenos Aires: Paidós.
- Piza Cubides, H. Y. (2009). La cartografía social como instrumento metodológico en los procesos de construcción de territorio a partir de la participación ciudadana en la planeación territorial y la construcción del espacio público (Tesis de Maestría Arquitectura y

- Diseño). Bogotá, Colombia. Consultado el 23 de abril de 2013 en <http://hdl.handle.net/10554/813>.
- Saín, M. (2008) *El Leviatán Azul. Policía y Política en Argentina*. Buenos Aires. Siglo XXI.
- Sarmiento, J.; Tello, C. y Segura, R. (2007). “Ciudadanía, sociedad civil y participación en políticas públicas: la experiencia de los foros vecinales de seguridad en el municipio de La Plata”. *Revista Katálysis*, 10. Consultado el 23 de abril de 2013 en <http://www.dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2925517.pdf>.