

4.6.1.- La policía como parte del problema y de la solución a la inseguridad

El papel de la policía siempre estuvo vinculado a la idea de manutención del orden y protección del Estado y de sus gobernantes. El concepto de seguridad humana mueve el enfoque para los ciudadanos, para la garantía de sus derechos individuales y colectivos, dividiendo esa responsabilidad con la sociedad civil.

América Latina cuenta con un número considerable de instituciones académicas y organizaciones no gubernamentales trabajando en temas relacionados al desarrollo del sistema de seguridad pública. Estos actores necesitan no apenas fortalecerse colectivamente para poder ejercer mayor influencia en las agendas regionales, sino también crear mecanismos que faciliten la relación y la interacción con los miembros de las fuerzas policiales interesadas en modernizar sus propias instituciones.

Existen muchos jóvenes oficiales de policía con ideas nuevas y creativas y que les gustaría ver cambios, pero carecen de ayuda política e institucional para pensar y poner a prueba alternativas innovadoras. Es necesario promover el fortalecimiento de estos actores y el estímulo a su expresión y manifestación.

Desde hace más de dos décadas, la seguridad ciudadana constituye uno de los principales problemas sociales de casi todos los países de América Latina, cuyos ciudadanos están hondamente preocupados por fuertes incrementos de la criminalidad -en particular de los delitos violentos-, se sienten cada vez más inseguros en sus personas y bienes, y expresan su insatisfacción con respecto a la respuesta estatal ante el fenómeno delictivo.

En esta región, el tema se sitúa en un contexto caracterizado por las escasas experiencias nacionales y/o locales debidamente planteadas y evaluadas; una bibliografía sobre el tema asimismo pobre; el

desconocimiento por la gran mayoría de los especialistas de los enfoques utilizados y de las experiencias realizadas en Canadá y Europa, muy diferentes de los modelos estadounidenses, generalmente basados en una política “de mano dura”; la costumbre de adoptar modelos foráneos sin tomar en cuenta su valor y las realidades propias; los obstáculos con que aún se enfrentan numerosos países del área en el proceso de transición a la democracia, iniciado a principios de los años 80; las tendencias recientes en materia política y económica (globalización, descentralización, regionalización, libre mercado) que, debido a su impacto sobre la problemática de la seguridad ciudadana, imponen una renovada reflexión sobre el Estado y su papel en este campo; y la ausencia de políticas estatales integrales en la materia.

La propuesta de soluciones debe partir de la complejidad de un tema en el que, entre otros aspectos, se combinan elementos de realidad (la criminalidad, la legislación penal y el funcionamiento de los diversos componentes del sistema penal) y de percepción (la opinión de los ciudadanos sobre la delincuencia y la intervención estatal), para cuya solución se imponen acciones claramente diferenciadas aunque congruentes entre sí. Asimismo de la aparición y desarrollo de nuevos enfoques y modelos que parecen más prometedores que los tradicionalmente utilizados en la lucha contra el delito: tales son los casos, en el sector policial, del modelo de policía de orientación comunitaria (o de proximidad) y, en materia de prevención, de los enfoques “situacional” y “social”. Estas tendencias implican además la participación de la comunidad en estos campos.

4.6.2.- La situación

La criminalidad y el sentimiento de inseguridad

En relación con estos temas, se observa lo siguiente:

- Incrementos considerables de las tasas de criminalidad, en particular de los delitos de violencia, particularmente importantes en América Latina, y elevados índices de victimización;
- Una participación significativa en el delito de los jóvenes, quienes además suelen actuar en bandas e incurrir en la vía delictiva a una edad cada vez más temprana;
- Una estrecha relación entre la delincuencia común y el crimen organizado, sobre todo en lo referente al narcotráfico, robo de vehículos, trasiego de armas de fuego, entrada ilegal de inmigrantes y lavado de dinero;
- La identificación de algunos factores asociados a la criminalidad tales como el deterioro de un conjunto de condiciones básicas para el desarrollo humano (familia, educación, vivienda, empleo, exclusión social, etc.), las secuelas de los conflictos armados que han padecido varios países de la región (sobre todo en Centroamérica y Colombia) y el consumo de alcohol y sustancias psicótropicas (factor especial y regularmente asociado a los delitos violentos y sexuales);
- La percepción de que la criminalidad, además de representar uno de los principales problemas sociales, apenas superado por el tema económico (desempleo, pobreza, costo de la vida), aumenta sin cesar, y una opinión generalizada de inseguridad con respecto al país, la ciudad o incluso el barrio donde viven los ciudadanos; y
- Las consecuencias de lo anterior en los planos individual, social, económico y sobre todo político (presiones para la adopción de medidas más represivas, recurso a operativos policiales de "limpieza social" mediante la ejecución de redadas o la imposición del "toque de queda" para neutralizar la acción de las pandillas juveniles, patrullaje conjunto ejército-policía, prácticas alarmantes de una justicia "de mano propia").

La reacción estatal y social

La reacción estatal frente al delito está usualmente confiada al conjunto de instituciones que conforman el sistema penal (Policía, Ministerio Público, Tribunales, Sector Penitenciario). De estos organismos, la policía, por constituir el primer "filtro" de tal sistema y ejercer sus funciones más importantes en la comunidad, desempeña un papel esencial en materia de seguridad ciudadana, que deberá acrecentarse con la aceptación de los nuevos modelos en el sector.

La policía

Desde la década de los 80, el papel de la policía, así como el de las fuerzas armadas, en la sociedad constituye uno de los principales temas del debate político en los países de América Latina que están intentando fortalecer sus sistemas democráticos. La naturaleza de este organismo esencial del Estado, así como su estructura y funciones han experimentado en el plano formal cambios sustanciales en los últimos años, siendo los más importantes el reconocimiento de su carácter civil, apolítico y profesional, su acercamiento a la sociedad civil y la promulgación de leyes orgánicas sobre la institución. Estos rasgos están suponiendo una ruptura radical con el modelo tradicionalmente imperante en casi todos los países de la región.

Sin embargo, las recientes reformas en este sector aún no han conseguido superar numerosos problemas que, debido al carácter novedoso de tales reformas y al peso de la tradición, afectan diversos aspectos de la institución policial, en especial su desmilitarización, profesionalismo, control, acercamiento a la comunidad y eficiencia con respecto al fenómeno criminal.

-El tema de la desmilitarización de la policía como un indicador del grado de su democratización es un problema complejo en la medida en que, por una parte, no se ha analizado con rigor su significado y alcance y que, por

otra parte, hay países europeos (Bélgica, España, Francia, Italia) cuya trayectoria democrática no puede ponerse en tela de juicio, con servicios policiales de tipo militar adscritos a ministerios de defensa.

-La militarización de la policía se manifiesta, en primer lugar, en su estructura y dependencia. A este respecto, los servicios policiales latinoamericanos comparten, en mayor o menor grado, el rasgo común consistente en poseer, como diversos países desarrollados, una estructura y mando militares que siguen subsistiendo aun después del advenimiento de sistemas democráticos y de las recientes reformas llevadas a cabo en algunos países del continente, de acuerdo con las cuales los servicios policiales han pasado, o están pasando, progresivamente a la autoridad civil.

-También se observan manifestaciones de la militarización de la policía al analizar las funciones encomendadas a esta institución, en especial las consistentes en el mantenimiento del orden público y la prevención y represión de la delincuencia. En general, la tradicional influencia de lo castrense en lo policial sigue ocasionando confusión entre las funciones tradicionales y las funciones militares de la policía, que se da incluso en países que, como Costa Rica y Panamá, han decidido abolir el ejército, creando una Policía de Fronteras para llevar a cabo las funciones antes desempeñadas por las fuerzas armadas. En cuanto a la intervención policial en la prevención y represión de la delincuencia, además del problema de la lucha contra el narcotráfico, que en diversos países latinoamericanos está representando en los últimos años un importante factor de complicación en las funciones policiales, el incremento de la delincuencia y de la inseguridad ciudadana está ocasionando no sólo peticiones tendentes a incrementar los poderes policiales, sino también el recurso en algunos países (en especial El Salvador, Guatemala y Honduras) a las fuerzas armadas para completar mediante patrullajes conjuntos la insuficiente actuación policial.

-Un último problema relacionado con la militarización/desmilitarización de la policía es la capacitación de sus miembros, actualmente centrada en la adquisición de conocimientos y aptitudes orientados fundamentalmente al respeto de los derechos humanos y a la oferta de servicios comunitarios, aunque en algunos países la enseñanza no ha eliminado completamente los aspectos castrenses que tradicionalmente caracterizó la institución.

-Con respecto al tema de la profesionalización policial, pese a ciertos esfuerzos, pocos son aún los países de América Latina que han conseguido avances significativos en este campo. Entre las principales causas de tal situación pueden mencionarse la tradición policial militarista y la continuación de la práctica consistente en considerar los cargos públicos, a todos los niveles, como "botín político". En general, los requisitos de ingreso y las modalidades de selección de candidatos (en especial, para eliminar del servicio al personal anterior con antecedentes penales o acusaciones de graves violaciones de los derechos humanos) suelen ser deficientes, los sueldos bastante bajos, se desconoce la estabilidad en el cargo, las condiciones de trabajo son precarias, no suele existir una verdadera carrera policial y los recursos materiales y tecnológicos son escasos (particularmente en el área de la investigación).

Sin embargo, algunos países de la región han realizado en los últimos años esfuerzos meritorios destinados a conseguir una policía verdaderamente profesional. Tales son los casos de la mayoría de los países centroamericanos, cuyas leyes orgánicas suelen regular todo lo referente a ingreso, selección, ascensos y traslados, retiro y pensiones, régimen salarial e incentivos profesionales, derechos y deberes, condiciones de trabajo, régimen disciplinario y despido, reconociéndose en general la estabilidad en el puesto.

-En cuanto al sistema de control de las actuaciones policiales, se observa en América Latina la ausencia, esencial en un Estado de derecho, de mecanismos efectivos de control que permitan, no sólo mejorar su

eficacia, sino también proteger al ciudadano de los abusos en que pudiera incurir la institución policial.

Los controles internos, procedentes del propio organismo mediante instituciones como las inspectorías generales y las oficinas de auditoría interna o de responsabilidad profesional, suelen utilizarse con parsimonia, y los externos (Parlamento, Ministerio Público, Fiscalía General, procuradurías para la defensa de los derechos humanos, organismos comunitarios, prensa, etc.), se enfrentan a la oposición de una institución tradicionalmente caracterizada como una subcultura cerrada y en gran parte aislada de la sociedad, por lo que se limitan a raras acusaciones ante los tribunales y la intervención de los medios de comunicación. En algunos países de la región, sobre todo los centroamericanos, a estas deficiencias se ha añadido el hecho de tener que reemplazar los anteriores servicios por una nueva policía; ante la imposibilidad de renovar la totalidad de los efectivos precedentes, se les ha mantenido en la institución, con el resultado de que numerosos policías -en todos los niveles jerárquicos- poseen antecedentes penales e incluso han participado en abusos, torturas y "desapariciones".

-Finalmente, la evaluación de la eficacia policial plantea importantes problemas metodológicos relacionados con los indicadores a ser utilizados.

Aunque tradicionalmente tales indicadores se han referido casi exclusivamente a las actuaciones policiales realizadas en el marco de las "clásicas" funciones de mantenimiento del orden, prevención y represión de la criminalidad (intervención rápida, detenciones numerosas), actualmente se comienza a aceptar que la mayoría de las intervenciones policiales no están relacionadas con el fenómeno delictivo y que los nuevos enfoques y modelos en el sector exigen que se tomen en consideración para la evaluación de los servicios de policía otros indicadores (relación con la comunidad, respeto de los derechos

humanos, aporte a la disminución del sentimiento de inseguridad de la población, grado de satisfacción de los ciudadanos ante los servicios prestados, eficacia de los controles sobre la actuación policial y obligación de rendir cuentas). Se reconoce además que, si la meta final de cualquier servicio de policía es garantizar la seguridad de los ciudadanos, resulta a la vez imposible e injusto evaluarlo en función de un producto final que, en la mayoría de los casos, depende de factores que están fuera de su control (pobreza, desempleo, migraciones masivas, marginalidad, educación, familia, etc.).

Con algunas excepciones, en América Latina, no existen evaluaciones sobre la actuación policial que tengan en cuenta las observaciones que acaban de hacerse sobre la validez de los indicadores a ser utilizados. Aunque los informes policiales de algunos países (Costa Rica, Nicaragua) ofrecen datos sobre el número de casos esclarecidos y de personas detenidas, no definen los indicadores utilizados para su determinación. En general, las encuestas de opinión pública indican un desempeño ineficiente en la lucha contra la criminalidad, la existencia de prácticas autoritarias, corruptas y violatorias de los derechos humanos, y una falta de credibilidad en la institución policial, que se traduce en un escaso recurso a sus servicios, tendencias represivas de gran parte de la población y la proliferación y extensión de los servicios privados de seguridad.

Otros organismos

Con respecto a los demás componentes del sistema penal, cuya profunda crisis ha sido ampliamente denunciada desde hace tiempo, en América Latina se observan los siguientes indicadores de tal crisis: la inadecuación de las legislaciones (penal y procesal penal para adultos y menores) a las realidades sociales; la congestión y sobrecarga de los tribunales, la lentitud de los juicios, la corrupción, la impunidad y el incremento del sentimiento de desconfianza en la justicia; la ausencia de

una filosofía básica para el conjunto del sistema; las condiciones infrahumanas de las prisiones; una ideología punitiva, que en numerosos países se traduce en cruzadas contra el crimen y demandas tendientes a la restauración de la pena de muerte o a su mayor aplicación; y una politización criticable del sistema.

En cuanto a la intervención de la sociedad civil en materia de seguridad ciudadana, aunque numerosos países latinoamericanos poseen una amplia y rica experiencia en participación comunitaria y desarrollo local, pocos han conseguido elaborar y aplicar acciones convincentes y duraderas en el campo de la seguridad ciudadana. Las tentativas hechas en este sentido se deben sobre todo a algunas iniciativas gubernamentales, que suelen privilegiar soluciones improvisadas, las más de las veces destinadas a impresionar al electorado (por ejemplo, la creación de comités de seguridad que, en numerosos casos, tienen una vida efímera debido al cansancio o al temor de represalias y, en otros, se prestan a una intervención esencialmente represiva). Entre las dificultades observadas en algunas experiencias recientes sobre la participación de la comunidad en la prevención y control de la delincuencia pueden señalarse la identificación previa de los organismos, grupos y personas que podrían intervenir en las acciones previstas con este finalidad; su organización y coordinación; su estabilidad; en algunos países, sus tendencias represivas; el papel que debe desempeñar la comunidad en los nuevos enfoques policial y de prevención del delito; y el posible incremento de las expectativas ciudadanas ante modelos considerados como panaceas, aptos para solucionar con facilidad y en un corto plazo el complejo problema de la criminalidad.

4.6.3.-Las perspectivas

Por tratarse de un tema bastante amplio, se exponen seguidamente y en forma breve, las principales perspectivas en la materia.

Ante la situación descrita, se están introduciendo en numerosos países latinoamericanos nuevos enfoques y modelos en la materia que han mostrado resultados satisfactorios en otros países (Estados Unidos, Canadá y Europa), igualmente confrontados al problema de la criminalidad y la inseguridad ciudadana. Tales son los casos, en el sector policial, del modelo de policía de proximidad (o de orientación comunitaria) y, en materia de prevención del delito, de los enfoques "situacional" y "social". Estas tendencias implican además la participación de las instituciones estatales involucradas en la problemática y de la sociedad civil.

-Policía de proximidad

Este modelo surge en los Estados Unidos a finales de los años 70, extendiéndose rápidamente a Canadá y Europa. Su meta general es mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y favorecer una mayor cohesión y solidaridad sociales, y sus finalidades específicas: identificar los problemas de la comunidad, en particular en materia de criminalidad y orden público, y propiciar soluciones sostenibles a los mismos, recurriendo para ello al enfoque "resolución de problemas"; disminuir las formas más graves y preocupantes de criminalidad y el sentimiento de inseguridad frente a ellas de la ciudadanía; incrementar el nivel de satisfacción de la población ante la intervención policial (y del sistema penal); favorecer la participación activa de la comunidad en la "producción" de seguridad; contribuir a la coordinación interinstitucional en materia de seguridad ciudadana; y valorizar al personal policial.

El nuevo modelo se caracteriza esencialmente por cambios importantes en la organización policial (descentralización operativa, delegación de responsabilidades, patrulla a pie o en bicicleta del barrio); la ampliación del mandato policial tradicional; la selección y capacitación del personal policial; una intervención proactiva más que reactiva; un mayor acercamiento a la comunidad; una amplia y activa participación de

la sociedad civil en la identificación y solución de sus principales problemas (incluyendo la criminalidad); el establecimiento de mecanismos de asociación, cooperación y coordinación entre las autoridades políticas, los servicios públicos y privados, los medios de comunicación y la comunidad en general; la inserción de la acción policial en las políticas locales de desarrollo social; y la obligación de rendir cuentas (a las autoridades políticas y a la comunidad).

-Prevención del delito

Los enfoques más novedosos y prometedores en materia de prevención del delito son los que distinguen entre prevención "situacional" y "social".

Se entiende por prevención "situacional" el conjunto de medidas no penales tendentes a eliminar o reducir las ocasiones que en numerosos casos propician la comisión de un delito (por ejemplo, la instalación de cerraduras y sistemas de alarma en residencias y comercios, una mejor iluminación en las calles o la vigilancia de barrio). Su postulado de base es que el delito resulta en gran medida de elecciones influenciadas por aspectos concretos e inmediatos de las situaciones en que puede encontrarse un infractor potencial, y sus efectos pueden apreciarse en el corto plazo.

El enfoque "social" (intervenciones no penales sobre delincuentes potenciales orientadas a atenuar su propensión criminal) está basado en las clásicas teorías etiológicas del delito, según las cuales la acción criminal se explica por la existencia de diversos factores anteriores a su perpetración (familia, escuela, empleo, frecuentación de otros delincuentes, pertenencia a bandas criminales, consumo excesivo de alcohol y otras drogas); los resultados de este enfoque sólo pueden darse en el mediano y largo plazo.

Como en todas las tipologías propuestas en el sector, se trata de modelos ideales, por lo que, para su mayor efectividad, se suele preconizar su utilización combinada.

-El entorno social y criminal

Ciertos aspectos de la evolución de las sociedades contemporáneas pueden tener repercusiones previsibles sobre la criminalidad y sus transformaciones, el conjunto del sistema penal y las medidas a adoptar para un mejor tratamiento del tema. Entre ellos, el volumen y características de la población (por ejemplo, la disminución de la natalidad, el incremento de la población inmigrante, el desarrollo de las grandes urbes), los progresos tecnológicos, la creciente complejidad de las relaciones sociales, una mayor conciencia de los problemas sociales y del respeto de las garantías fundamentales, las crecientes presiones sobre los gobiernos para reducir el gasto público, el fenómeno de la globalización y, en lo político, las actuales tendencias a la consolidación de sistemas democráticos, la descentralización y la integración regional. En materia criminal, el auge de la criminalidad violenta y el surgimiento de nuevas modalidades delictivas (delitos de informática y de "cuello blanco", terrorismo, criminalidad internacional organizada).

-Los actores

También conviene considerar el papel que en materia de seguridad ciudadana desempeñan, o pueden desempeñar, con los nuevos enfoques los diversos sectores involucrados y las personas que los representan. En este sentido, existe un primer grupo de actores cuya implicación en el sistema penal se hace en un plano indirecto y lejano, aunque fundamental: se trata de los organismos encargados de elaborar y promulgar las leyes destinadas a regir el conjunto del sistema. Otro grupo de actores interviene en él en forma mucho más directa y con funciones particulares: tal es el caso de la policía, el Ministerio Público, la defensa, los tribunales y el sistema penitenciario. A estos actores tradicionales

deben añadirse nuevos protagonistas en la acción contra el delito: los gobiernos, la sociedad civil, los profesionales en la materia y las agencias de cooperación internacional, cuyo papel aún está por definir.

-Las tendencias en materia de política criminal

Importa finalmente tomar en consideración las tendencias más significativas en materia de política criminal, término que se refiere al conjunto de métodos por medio de los cuales el cuerpo social organiza las respuestas al fenómeno criminal.

Con respecto al tema de la seguridad ciudadana, en América Latina dichas tendencias se han traducido recientemente en la promulgación de nuevas legislaciones procesales penales para adultos y menores infractores que han introducido el sistema acusatorio anglosajón. Entre otros aspectos, el nuevo sistema implica el fortalecimiento del Ministerio Público, el recurso a medidas alternativas al sistema penal y a la prisión y la creación de oficinas de defensa pública y de procuradurías de derechos humanos.

4.6.4.- Situación de la Seguridad Ciudadana

Como se conoce, Venezuela atraviesa una coyuntura de cambios. Las demandas de la sociedad en su conjunto por el desarrollo y consolidación de la ciudadanía y la democracia, chocan abiertamente con algunas tendencias autoritarias que permanecen arraigadas en las prácticas del Estado y que se expresan cada vez con más fuerza en los mecanismos de control desplegados para la contención de la delincuencia. La vigencia de la nueva Constitución, que amplía y consagra de manera sustantiva los derechos civiles, políticos y sociales, se ve severamente afectada por estas circunstancias. Los fundamentos doctrinarios de las políticas de seguridad ciudadana que se vienen implementando, tienden a actuar en contravía de las garantías constitucionales para la atención de las dificultades coyunturales, lo que a

su vez contribuye, en un ciclo interminable, a profundizar la erosión del monopolio público de la violencia y a la deslegitimación de la justicia. A fin de establecer los límites existentes para el disfrute del derecho a la seguridad ciudadana en Venezuela, se expondrán algunas de las características fundamentales de la inseguridad.

4.6.5.- Características de la inseguridad ciudadana en Venezuela

Como fue mencionado, la seguridad ciudadana tiene dos dimensiones igualmente importantes: la subjetiva, conformada por la percepción de los ciudadanos acerca de la seguridad de su entorno y hábitat social y la objetiva, medida a través de los índices de criminalidad y otros registros oficiales.

a) Inseguridad Subjetiva. Según los datos disponibles de diversos estudios de opinión pública y de investigaciones al respecto, se observa en Venezuela y en sus principales ciudades, desde comienzos de la década de los 90, un aumento de la sensibilidad social frente al riesgo y al peligro, lo que se evidencia en la creciente sensación de inseguridad y el convencimiento casi universal de los habitantes del país, de ser probable víctima de un delito a corto plazo.

En agosto de 2001, la delincuencia fue considerada como el principal problema del país, según 36% de la población, seguido por el desempleo (33%), alto costo de la vida, (17%) y corrupción, (2%). La respuesta a esta misma pregunta en el tercer trimestre de 1989 fue el costo de la vida (35%), el desempleo (13%), la corrupción (8%) y la delincuencia (4%). Según esta misma serie de estudios de opinión, en agosto del 2001, la delincuencia era el segundo problema del entrevistado y su familia, con el 23%, después del desempleo (30%)³. En el año 1993, la población consideraba que su principal problema y el de su familia era el alto costo de la vida (41%), seguido por la delincuencia (15%) y el desempleo (12%). Al evaluar estas percepciones, es evidente que la

delincuencia ha adquirido la mayor centralidad como principal problema del país para la mayoría de la población.

Por su parte, en una encuesta sobre victimización realizada a escala nacional en 1995, se pudo comprobar que desde hace años la ciudadanía atraviesa una fase de intenso sentimiento de inseguridad: desde 1990, más de un 75% de la población viene manifestando el temor a ser víctima de un delito próximamente, en una percepción que sigue en aumento. Igualmente, un 67% de los entrevistados opinó que la policía no hace un buen trabajo y un 63,4% que está involucrada en la comisión de los delitos. Según esta misma encuesta, se pudo conocer también que más de un tercio de la población ha sido víctima de delitos en los últimos años y que sólo un 15% lo denunció a las autoridades. Entre las causas de estos altos índices de subnotificación, casi todas son imputables a la ineficiencia del sistema de justicia penal, ya que las víctimas consideran en un 57% que ni la policía ni la justicia hubiesen hecho nada. Un 11% resolvió el problema por su cuenta y un 7% manifestó sentir temor por las represalias. Más de la mitad de los victimizados lo fue por delitos contra la propiedad con recurso a la violencia. Ya en esa fecha, el 92% de los entrevistados pensaba que el problema iba a aumentar, por lo que un 71% compró algún sistema de seguridad, un 7% compró un arma de fuego y un 27% está dispuesto a armarse, disposición que está entre las más altas de América Latina, según un estudio del Laboratorio de Ciencias Sociales (Lacso) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Acerca de las causas del aumento de la criminalidad, un 41% piensa que se debe a problemas económicos (desempleo, pobreza), un 17% a problemas sociales (falta de formación familiar, infancia abandonada, abandono de la juventud), un 17% a problemas de orden institucional (mal funcionamiento del sistema educativo, falta de gobierno, no hay planes ni medidas de seguridad), y un 15% a problemas de desempeño policial (ineficacia, incapacidad, corrupción). Entre las medidas propuestas para reducir los índices de criminalidad proponen,

primero medidas socioeconómicas y sociales, seguidas de medidas policiales y legales.

Si bien es claro que lo que miden los estudios de opinión y las encuestas de victimización es la dimensión "subjetiva" de la inseguridad, el extendido temor ciudadano tiene bases de sustentación. Esta percepción de inseguridad se ha visto reforzada a causa del impresionante incremento de las tasas correspondientes a los delitos contra las personas, especialmente las de homicidio y de los delitos contra la propiedad con recurso a la violencia.

b) Inseguridad Objetiva. En los últimos 15 años, en Venezuela ha habido un cambio sustancial en el patrón de la criminalidad urbana, el cual se expresa en el crecimiento acelerado de los delitos violentos, en una mayor influencia del delito organizado y en el recrudecimiento de la conflictividad civil, patente en la intensificación de la resolución fatal de conflictos interpersonales, especialmente en las zonas periféricas de las grandes ciudades. El cambio del patrón de criminalidad y el aumento cualitativo y cuantitativo de la actividad delictiva, cuyo rasgo más preocupante estriba precisamente en la violencia con la que los delitos se llevan a cabo, ha influido de manera determinante en el aumento de la sensibilidad social frente al riesgo y al peligro y en la creciente sensación de inseguridad.

4.7.- La Ley de Policía Nacional

Antecedentes históricos

El 30 de julio de 1938, fue promulgada por el General Eleazar López Contreras la "Ley del Servicio Nacional de Seguridad", la cual establecía que el Servicio Nacional de Seguridad estaría integrado por la Guardia Nacional y por el Cuerpo de Investigación.

El General López Contreras creó un grave problema al diseñar a la Guardia Nacional como un híbrido policial-militar, que para unos asuntos dependía del Ministerio del Interior y para otros del Ministerio de la Defensa. Seguramente se inspiró en la Guardia Civil española, en la Gendarmería francesa o en el Cuerpo de Carabineros de Chile, países donde la realidad social era diferente. Lo cierto es que desde entonces la sociedad venezolana sufre las consecuencias de funcionarios pertenecientes a la institución militar que actúan en el campo civil, pero que amparan sus responsabilidades en el fuero militar, lo cual coloca a la ciudadanía en grave desventaja en lo relacionado con el ejercicio de sus derechos ante la justicia ordinaria.

La ley estableció a la Guardia Nacional funciones en materia rural, vial, sanitaria, de fronteras y excepcionalmente de servicio urbano cuando fuera solicitado su apoyo por las policías de los estados y de los municipios.

El Cuerpo de Investigaciones, estaba integrado por la Oficina de Investigación y la Oficina de Identificación, las cuales dieron origen a la Seguridad Nacional de la dictadura del General Marcos Pérez Jiménez y luego a la Policía Técnica Judicial de la democracia, hoy llamado Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminológicas. También dio origen a la Dirección Nacional de Identificación y Extranjería, así como a la Dirección General de Policía de comienzos de la democracia, luego denominada Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención.

A comienzos de 1974, el Ministro de Relaciones Interiores anunció que presentaría al Congreso de la República el primer Proyecto de la "Ley de Policía Nacional". Este proyecto planteaba una Policía Nacional integrada por dos grandes sectores. Por una parte la Policía Preventiva o policía uniformada y por la otra, la Policía de Investigaciones con sus diferentes especialidades.

La policía uniformada se organizaría a partir de la integración de la Guardia Nacional, de la Policía Metropolitana y del Cuerpo de Vigilancia de Tránsito Terrestre, mientras que el área de investigaciones estaría integrada por el Cuerpo Técnico de Policía Judicial, la Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención y por la Dirección de Identificación y Extranjería.

El proyecto consideraba que en vista de la participación de la Guardia Nacional en el campo civil de la administración pública, era el momento de resolver el híbrido creado por López Contreras y definir de una vez por todas su naturaleza policial, lo que lógicamente implicaba la eliminación del fuero militar y la conversión de los rangos militares en jerarquías policiales para los oficiales y demás funcionarios de la Guardia Nacional una vez que pasaran a integrar la Policía Nacional Uniformada.

Este proyecto causó la ira de la oficialidad de la Guardia Nacional y su cuerpo de generales exigió al Presidente de la República la reforma del proyecto. El Presidente de la República designó una nueva comisión redactora a la cual se incorporaron dos Generales de la Guardia Nacional y entonces se elaboró el Proyecto de "Ley Orgánica de los Servicios de Policía Nacional". Este nuevo proyecto descartó la conformación de un cuerpo uniformado de policía nacional y culminó en una reforma "gatopardiana", donde se hicieron reformas para que todo quedara igual, solo que en este nuevo proyecto la Guardia Nacional mantenía su condición de cuarta fuerza, militar, pero asumía mayores funciones en el área policial.

Los gobiernos posteriores presentaron, entre otros, los proyectos de "Ley Orgánica de la Guardia Nacional" (1974), "Reglamento de Coordinación de los Servicios de Seguridad Interna y Policía" (1984); "Ley Orgánica de Policía" (1986); "Ley Orgánica de Coordinación de los Servicios de Policía Nacional" (1987); "Ley de Policía Federal" (1991); "Ley Orgánica de Policía Nacional" (2001); "Ley del Cuerpo Uniformado

de Policía Nacional" (2001) pero lo cierto es que ninguno de los citados proyectos llegaron a segunda discusión, y la razón es que cada vez que se trataba el punto relativo a la participación de la Guardia Nacional en la función policial se desarrollaban largos debates que siempre terminaron enviando el proyecto a la gaveta del olvido parlamentario. Esta medida tenía una razón de ser, pues en la Constitución de 1961, (Artículo 131), como en todas las constituciones del mundo democrático, se contempla una importantísima disposición donde se establece que la autoridad civil y la autoridad militar no pueden ser ejercidas por un mismo funcionario, a excepción del Presidente de la República, quien además de ser la primera autoridad civil de la República, también por disposición constitucional, es el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas.

En consecuencia, era inconstitucional que los oficiales de la Guardia Nacional actuaran en funciones de policía, manteniendo la protección del fuero militar, por lo que la mayoría de los parlamentarios se opusieron a aprobar una norma evidentemente inconstitucional. Pero los parlamentarios, en vez de enfrentar el problema que planteaba la participación de la Guardia Nacional en funciones de orden público, prefirieron una vez mas diferir esta discusión.

La Policía Nacional de Venezuela será la principal fuerza de seguridad a nivel federal y/o nacional de Venezuela. El instrumento legal fue aprobado mediante el Decreto N° 5.895 con Rango, Valor y Fuerza de la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional, dictado por el presidente de la República en base a las recomendaciones de la Comisión Nacional para la Reforma Policial y en Consejo de Ministros en febrero del 2008 mediante las facultades que le otorga la ley habilitante del 1 de febrero de 2007.

Por ser una ley orgánica fue evaluada por el Tribunal Supremo de Justicia quien declaró su constitucionalidad el 14 de marzo de 2008^[1] publicándose su decisión en Gaceta Oficial No 38.891, se espera su

promulgación por parte del presidente de la República el 24 de marzo de 2008.

Será dependiente del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores y de Justicia, contará con estaciones en todas las entidades federales del país y la Ciudad de Caracas, los Estados y Municipios tienen policías propias, pero deberán trabajar en muchos casos con la Policía Nacional, la ley reglamentará además el funcionamiento de las policías estatales y municipales, además de contemplar la creación de las Policias Antidrogas, Penitenciaria y Comunal.

La creación de la Policía Nacional se basa en el art. 332 de la Constitución Nacional, donde se establece que "el Ejecutivo Nacional, para mantener y restablecer el orden público, proteger al ciudadano o ciudadana, hogares y familias, apoyar las decisiones de las autoridades competentes y asegurar el pacífico disfrute de las garantías y derechos constitucionales, de conformidad con la ley, organizará:

- Un cuerpo uniformado de policía nacional.
- Un cuerpo de investigaciones científicas, penales y criminalísticas.
- Un cuerpo de bomberos y bomberas y administración de emergencias de carácter civil.
- Una organización de protección civil y administración de desastres.

Los órganos de seguridad ciudadana son de carácter civil y respetarán la dignidad y los derechos humanos, sin discriminación alguna. La función de los órganos de seguridad ciudadana constituye una competencia concurrente con los Estados y Municipios en los términos establecidos en esta Constitución y la ley."

Se creó la Conarepol (Comisión Nacional para la Reforma Policial) que se encargó de la realización de encuestas y opiniones para la aprobación de parte de la población venezolana.

Este proyecto se ha sido apoyado de innumerables encuestas y opiniones de la población nacional y dirigido por el Gobierno del Presidente de Venezuela, Hugo Chávez. Con respecto a esta nueva Ley y sus objetivos Antillano (2008), expresa que:

Es una ley novedosa, la primera Ley de Policía que tenemos desde hace tiempo, es una Ley que se plantea dos grandes objetivos, la definición de un sistema nacional de policía que garantiza uniformidad, estándares y criterios comunes a todas las policías estatales, municipales o nacionales y además, es una Ley que crea la Policía Nacional, no es una Ley de Policía Nacional únicamente, ya que avanza en la conducción de un sistema homogéneo, uniforme, ajustado a criterios democráticos de participación ciudadana, de servicio ciudadano para todas las policías.

En cuanto a las funciones que debe cumplir la Policía, esta nueva Ley establece las siguientes:

- Ejecutar las políticas emanadas del órgano rector en las siguientes áreas del servicio de policía: aduanas, custodia
- diplomática, penitenciaria, migración, marítima, y las demás que determinen las leyes y reglamentos.
- Brindar a las policías extranjeras la colaboración y el auxilio de acuerdo con lo establecido en los tratados y acuerdos internacionales suscritos y ratificados por la República.
- Proteger y brindar seguridad a los miembros del Cuerpo Diplomático acreditado en el país, de conformidad con el ordenamiento jurídico aplicable en esta materia
- La creación de grupos o unidades tácticas de conformidad con el Reglamento que rige la materia.
- Las demás que le confiere el ordenamiento jurídico vigente.

CAPÍTULO V

La organización comunitaria en la Quinta República

La participación comunitaria en temas de seguridad está ligada a dos tipos de iniciativas. En primer lugar, la que nace por una iniciativa del gobierno y la institución policial, que buscan acercarse a la población como una estrategia para mejorar su imagen, así como para establecer ámbitos de cooperación en la prevención del delito. Un ejemplo de este tipo de organización son los Comités de Protección Ciudadana de Chile, que se desarrollan a partir de una política expresa de creación de espacios comunitarios de evaluación, propuesta e implementación de programas de prevención. La necesidad de reforma se hizo más evidente debido a la evidencia de un accionar corrupto y violento de miembros de la institución policial, especialmente en Argentina y Brasil, que no sólo involucraban cobros indebidos por parte de los agentes policiales, sino también la comisión de otros delitos. Asimismo, el incremento de la criminalidad y de la sensación de inseguridad generó una reflexión sobre la necesidad de incrementar

Por otro lado, hay asociaciones comunitarias que nacen de la preocupación de los ciudadanos mismos que --faltos de respuesta de los organismos públicos-- deciden organizarse independientemente. Ejemplo de este tipo de organizaciones es el Plan Vecinos Unidos del barrio de Saavedra en Buenos Aires. Si bien estos tipos ideales sirven para explicar el fenómeno de la participación comunitaria, rara vez se presentan en su versión ideal y en general se presentan casos intermedios que tienen una mezcla de ambos.

Especialmente en América Latina, las iniciativas gubernamentales para intensificar la participación comunitaria en prevención del delito han estado ligadas a cambios en las instituciones policiales y a la creación de organismos dedicados a su organización. En este sentido, el análisis de los casos propuestos permite identificar las características centrales de

las políticas de participación comunitaria en América Latina así como sus limitaciones y desafíos.

5.1.- Asociaciones de vecinos

Las primeras organizaciones de vecinos datan de 1936. Fueron constituidas en todos los barrios del país y se llamaron juntas comunales. En 1961 aparecen en las urbanizaciones de clase media y clase media-alta de Caracas las organizaciones de vecinos para promover el control del crecimiento urbano. En las áreas de bajos recursos, a partir de 1965, son creados los centros de servicios para la acción pública que vienen a sustituir a las juntas comunales (Rivero, citado por Aragort, 2004). Esta diferenciación de contextos espaciales, hace aparecer a las organizaciones de la comunidad en Venezuela con una doble cara en relación con sus formas de lucha, demandas y dependencia de los partidos políticos. Por su parte, las organizaciones de las urbanizaciones se dedican a resolver problemas de deterioro urbano, las de bajos recursos dirigen sus demandas a necesidades básicas: títulos de propiedad de las tierras, casas y servicios públicos, haciendo a estas últimas más susceptibles a la intervención de los partidos, debido al control que los mismos tienen sobre sus demandas.

Desde mediados de 1975 hasta 1980 se incrementa la actividad de los vecinos y las demandas por reformas institucionales a nivel local. Como un indicativo del crecimiento e importancia de la lucha de las asociaciones, en 1978 el Congreso aprueba la Ley Orgánica de Régimen Municipal (Lorm) para legalizarlas. Los partidos políticos se ven amenazados por las alternativas emergentes y en 1979 el Congreso establece una regulación parcial que instrumenta mecanismos para controlar la creación y acción de estas asociaciones. Los partidos hegemónicos responden constituyendo asociaciones y federaciones paralelas, como Integración Comunal (IC) de AD y la Federación de

Asociaciones de Vecinos de Copei para ganar el control del movimiento vecinal (Rivero, 1995: p. 8). Las presiones de los vecinos por obtener más espacios democráticos continúan y, en 1989, la Ley Municipal de 1979 es modificada para incluir la elección de Alcaldes. También es modificada la regulación parcial para considerar la participación local.

5.2.- Movimientos sociales

La historia de los movimientos sociales en Venezuela no es muy diferente a la de otros países de América Latina donde los partidos políticos fueron, poco a poco, fundando las organizaciones sociales, como el medio para organizar a la población, según diversos intereses y necesidades.

Apenas en las primeras décadas del siglo pasado, los fundadores de los primeros partidos políticos, antecesores de los actuales, generalmente provenientes del movimiento estudiantil, se dieron a la tarea de crear los primeros sindicatos y organizar a los campesinos, entre otros sectores de la sociedad.

Este modelo sustentado en el esquema leninista de los partidos, se afianzó, incluso en el caso de las organizaciones de izquierda que constituyeron diversos "frentes" para organizar a las masas. Y que en el caso venezolano también tuvo su fuente en las aulas universitarias que desembocaron en la lucha armada de los años 60.

A principios de la década de los años 90, la implementación del modelo neoliberal encuentra a los partidos políticos en su más bajo nivel de deterioro, en vista de su incapacidad para interpretar los nuevos tiempos y las necesidades de más del 80% de la población excluida de los beneficios de la renta petrolera. Era tal el deterioro, que no se podía entender que un estallido social como El Caracazo no tuviera un liderazgo

político. Y mientras la abstención electoral aumentaba y la credibilidad de la democracia como sistema se resentía, el clímax de la crisis política lo constituyó el intento de golpe de estado de 1992 encabezado por el actual presidente Hugo Chávez.

Como en otras épocas de la historia, la sociedad venezolana voltearía la mirada hacia el sector militar como proveedor de salidas a las crisis, al mismo tiempo que éste mismo sector reclamaría para sí el liderazgo de los cambios por venir.

Hablar de los movimientos sociales es realizar una narración en paralelo con la historia de los partidos políticos. Es así como con cierto rezago con respecto al resto del continente, y coincidiendo con el deterioro de las organizaciones políticas se desarrollan en Venezuela algunos movimientos de trabajadores con enfoque clasista, surge el movimiento vecinal, el movimiento de mujeres, un movimiento por la defensa de los derechos humanos, especialmente de los DESC, pero también se producen algunas alternativas en el movimiento estudiantil, la mayoría reivindicando algunos niveles de independencia y autonomía.

Sin embargo, tanto en el Caracazo de 1989, como en el intento de golpe de 1992, estos movimientos quedan descolocados frente a las nuevas realidades. De hecho, las diversas agrupaciones políticas de izquierda que promovieron algunos de los movimientos mencionados quedan fuera de juego y posteriormente se van integrando, poco a poco, a la iniciativa bolivariana que propone el entonces candidato Chávez.

De hecho, el presidente Chávez, consciente de la situación del tejido social en Venezuela hizo una campaña total que abarcó a todos los sectores del país, inclusive más allá de la izquierda. Hasta tal punto que pudo captar a las bases de los partidos mayoritarios: Acción Democrática y el Partido Demócrata Cristiano (COPEI). En este caso la meta no era organizar a las masas, sino ganar las elecciones.

Sin embargo, una vez que llega el poder, el presidente ha seguido empeñado en re-construir el tejido social y organizativo de la población, especialmente en lo que respecta al liderazgo del proceso revolucionario. En el entendido que su Movimiento Quinta República y el resto de los partidos que lo apoyan sirvieron fundamentalmente para ganar las elecciones, pero no representaban cabalmente el partido de la revolución ni interpretaban la organización de los sectores sociales en Venezuela

Prácticamente, desde 1999, las iniciativas del gobierno se han orientado a demoler viejas estructuras organizativas, rescatar algunas de ellas y construir nuevos espacios de participación popular que permitan fortalecer las bases del proceso de cambio.

Inicialmente, apeló al movimiento MBR-200, aquellos núcleos militares que le permitieron organizar el intento de golpe de estado de 1992 como un mecanismo cívico-militar de respaldo al proceso revolucionario que comenzó con la toma del poder en 1999. Posteriormente, se lanzaron los círculos bolivarianos que incorporaron la necesidad de la formación, el debate y la acción propositiva de quienes apoyaran el proceso en su medio local.

Posteriormente, se constituyó en una política de Estado la creación de pequeñas estructuras que acompañaran el desarrollo de las políticas públicas. Es así como surgen los Comités de Tierra Urbana y Rural en el marco de las políticas de vivienda; los Comités de Salud en el marco del programa Barrio Adentro; los Comités de Alimentación en el marco de MERCAL, los Comités de Protección Social, para apoyar la Misión Negra Hipólita y muchos otros más en diversos programas, hasta tal punto que incluso se solapaban unos programas con otros, amén de la acción que intentaban otras estructuras ya existentes tales como las juntas parroquiales y los centros municipales de atención integral. Ya existían las mesas técnicas de agua, y actualmente se empiezan a conformar las mesas técnicas de energía, comunicaciones y desechos sólidos.

En algunos momentos, tomó fuerza una política de conformación de frentes. Así, surgieron: la Fuerza Bolivariana de Trabajadores, la Fuerza Bolivariana de Mujeres, el Frente Estudiantil Bolivariano, entre otros. La mayoría de estas iniciativas, aún está lejos de constituir movimientos sociales, y en algunos casos proveen un importante voluntariado para la ejecución de los programas sociales del gobierno. Aún persisten los movimientos sociales tradicionales y otros han cedido su fuerza para participar con más brío en la acción gubernamental.

El movimiento obrero y sindical

Si bien en varias ocasiones el presidente Chávez lo ha convocado para que asuma papeles de vanguardia en el proceso revolucionario, lo cierto es que en este caso, observamos la clásica situación del paralelismo sindical como estrategia que ha generado una situación indefinida: ni se ha construido una Central Sindical fuerte, alineada con el proceso de cambio, ni se ha fortalecido la unidad sindical entre las propias fuerzas que apoyan al gobierno. En el año 2000 se convocó a un referéndum sindical para exigir elecciones democráticas en la principal central del país, la Central de Trabajadores de Venezuela (CTV), donde convergían varios partidos del status, con el liderazgo de Acción Democrática. Una vez que ganó el SI, posteriormente, en medio de denuncias de fraude, no fue posible derrotar a la dirigencia de la CTV y, unos años más tarde, un grupo de sindicatos y sindicalistas fundaron la Unión de Trabajadores de Venezuela (UNETE).

Aún con la creación de UNETE, los trabajadores del país siguen fragmentados en dos o más agrupaciones por sector que reivindican los mismos derechos y se disputan la interlocución con las empresas e instituciones públicas. La mayoría de ellos está concentrada en resolver la situación de los contratos colectivos como una manera de asegurar beneficios salariales en medio del boom petrolero. En tal sentido, se hacen de la vista gorda ante la precarización del empleo que amenaza a

algunos sectores a través de la contratación de cooperativas que disminuyen los beneficios sociales de los trabajadores. Sin embargo, en otros temas de la agenda laboral que están vinculados con el nuevo modelo económico, los trabajadores están rezagados respecto a la iniciativa gubernamental. Temas como la cogestión, las empresas recuperadas y el control obrero de algunas industrias quedan para el discurso o la lucha por el protagonismo entre las corrientes que conviven en esta central.

Entre los sectores que más destacan encontramos a los trabajadores petroleros y a los empleados públicos, debido a la gran sensibilidad de estos sectores, y al papel protagónico que han jugado sobre todo los primeros en los recordados eventos del paro patronal y sabotaje petrolero de 2002 y 2003. Pero en la actualidad son los trabajadores de la salud y posiblemente los maestros quienes están llamados a dinamizar la situación, también con demandas salariales. Recientemente, una expresión de la búsqueda en este sector constituye la creación de una corriente al interior de UNETE como es la Corriente Clasista Unitaria Revolucionaria Autónoma (CC-MURA).

El movimiento campesino

Este sector viene atravesando un período crítico. Producto de la política de democratización de la propiedad de la tierra, que ha distribuido millones de hectáreas entre los campesinos, algunos dirigentes se han convertido en objetivo de la política de algunos grupos de latifundistas, que han producido decenas de asesinatos de dirigentes campesinos, principalmente en lugares cercanos a las fronteras.

Las características de este movimiento son interesantes porque, aunque están divididos fundamentalmente entre quienes retomaron la Federación Campesina de Venezuela y el Frente Campesino Ezequiel Zamora, presentan un perfil de mucha seriedad a la hora de realizar sus propuestas, exigiendo no sólo la tierra sino también la asistencia técnica y

crediticia necesaria para trabajarla. Su propuesta organizativa y educativa avanza sin prisa pero sin pausa en varios estados del país. Junto a otros sectores han tomado las calles en más de una ocasión para reivindicar el derecho a la tierra, la denuncia de los asesinatos y la concreción de las políticas agrarias.

El movimiento de mujeres

En este caso, ya encontramos diferencias respecto al resto de los movimientos. Posiblemente, este sea el movimiento que más se ha institucionalizado. Después de las luchas de los años 80, cuando las organizaciones de mujeres formaron un solo bloque para luchar por un nuevo código civil y luego de una acción política muy importante a través de la Coordinadora No Gubernamental de Mujeres, este sector es reconocido como el de mayor avance en las conquistas sociales. La creación del Instituto Nacional de la Mujer, la lucha por la participación paritaria en la Asamblea Nacional y otras entidades políticas y del Estado, la Ley contra la violencia doméstica, ya son realidades palpables. Incluso, en este último caso, la infraestructura de la Fiscalía General de la República no es suficiente para dar respuesta a las demandas de las mujeres. De los cinco poderes del Estado, tres están encabezados por mujeres.

El movimiento indígena

Uno de los sectores de la población otrora invisible para la sociedad venezolana, algunos argumentan que por su tamaño (un 3% de la población), ha sido de los que mayor reconocimiento ha tenido por parte del Estado venezolano, incluso superando en más de una ocasión sus expectativas. Agrupados en el Consejo Nacional Indio de Venezuela, más de 20 pueblos indígenas tenían que enfrentar el olvido y la marginación de los mestizos que prevalecían en las decisiones y la conducción del país.

Pero a partir de la Asamblea Nacional Constituyente de 1999 se comienza a resarcir este olvido con el reconocimiento de su contribución a la conformación de la sociedad venezolana y se consagran los derechos de los pueblos indígenas, incluyendo la previsión de una delimitación de territorios. Aparte de tener un lugar privilegiado en las políticas sociales, los avances en materia de integración y respeto a sus culturas, este año se alcanzó un punto máximo de este reconocimiento con la creación del Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas.

Sin embargo, es imposible obviar que la satisfacción completa de las necesidades de los indígenas aún están lejos de haber sido resueltas, dada la cuantiosa deuda social que se tiene con este sector de la población. La presencia de indígenas en las grandes ciudades en situación de indigencia y las amenazas que sobre ellos continúan, producto del atractivo de grandes riquezas existentes en su hábitat, son temas candentes que se mantienen en agenda.

El movimiento estudiantil

Producto de las movilizaciones estudiantiles de este año, este sector ha cobrado cierta relevancia o al menos interés de parte de los actores políticos. Principalmente, se trata de jóvenes estudiantes que provienen de las universidades autónomas y privadas, cuyos líderes se han identificado con partidos opositores. Pero, como la polarización ha tenido su efecto también en el sector, a una dirigencia estudiantil claramente opositora le ha salido al paso otra dirigencia estudiantil plenamente pro-gobierno que obtiene un reconocimiento especial a través de una Comisión Presidencia Estudiantil donde participa directamente el Vicepresidente de la República. A este sector habrá que prestarle mucha atención este y el próximo año, ya que se convertirá en arena para la disputa del liderazgo entre gobierno y oposición.

Otros movimientos

Los ecologistas o ambientalistas, las ONG's, derechos humanos, cooperativas han quedado muy debilitados en los últimos años. Por una parte, varias de estas organizaciones han transitado por dificultades propias relacionadas con su interpretación de las nuevas realidades, en algunos casos se han quedado sin agenda o plataforma de lucha, y en otros, su iniciativa ha quedado rezagada y sobrepasada por la audacia y el poder de las propuestas gubernamentales. Un caso emblemático es el movimiento cooperativo que modestamente contemplaba 800 cooperativas en 1999, y que luego de una agresiva política gubernamental, la cantidad de cooperativas aumentó a más de 150.000. Sin embargo, ello no ha redundado en un crecimiento del movimiento ni de un protagonismo respecto a la construcción de la economía social en el país. Es evidente, que las relaciones Estado - Sociedad han cambiado y el gobierno privilegia la relación directa con la población sin pasar por estructuras intermedias.

Pero por otra parte, hay que reconocer el avance de los medios alternativos de comunicación o medios comunitarios, decenas de iniciativas de radio, TV y prensa popular, los cuales han germinado y se han reproducido por todo el país, luego de jugar un papel estelar en la época del golpe de estado de 2002. Como a otros sectores se les acusa de ser amplificadores de la vocería gubernamental. Pero también es cierto, que mantienen la lucha por el reconocimiento oficial, la emisión de permisos y el acceso al financiamiento mediante fondos públicos de estos medios comunitarios.

Recientemente, con motivo de la Reforma Constitucional, dos sectores obviados en 1999: los afro descendientes y las minorías sexuales, han alzado su voz para obtener un reconocimiento explícito que derive posteriormente en políticas públicas adecuadas para resarcir la deuda social existente con estos sectores.

Más allá de las fronteras

Poco a poco los movimientos sociales venezolanos empiezan a incrementar su participación en los escenarios internacionales. Por una parte, son requeridos por los visitantes de movimientos sociales de otros países, y también son reclamados para participar en eventos e instancias fuera de las fronteras nacionales. Sin embargo, llama la atención la fuerte presencia en estos escenarios de funcionarios gubernamentales que realizan los intercambios con los movimientos de otros países. Son estos representantes del gobierno, quienes toman la palabra, presentan las políticas sociales e incluso promueven convenios con sectores campesinos, obreros, de la economía solidaria, entre otros, de dichos países.

Relación entre movimientos sociales y Estado

La relación actual entre movimientos y Estado en Venezuela transita un momento que dista de ser estable u homogéneo. Esta relación a veces es tensa o en ocasiones fluida debido al apoyo incondicional de grandes sectores de la población y factores del liderazgo social, económico y político.

En una primera instancia, la redefinición del modelo político, económico y social que se realizó a través de la Asamblea Nacional Constituyente de 1999 asumió las banderas de luchas del pueblo venezolano muchas veces pospuesta, lo cual quedó plasmado en el desarrollo y carácter progresivo de los derechos humanos, laborales y de las mujeres; la afirmación de la soberanía respecto a las riquezas naturales y las industrias básicas, la propiedad de la tierra, defensa del ambiente, integración física y soberanía alimentaria, entre otros elementos. De este modo, a partir de ese momento, el Estado asumió la promoción y posiblemente la sustitución de los objetivos de los movimientos sociales.

Nadie puede negar la intensa movilización que se ha producido en la población venezolana desde 1999. Con la Asamblea Nacional Constituyente, la decena de procesos electorales, la participación en las misiones educativas, de salud, alimentación, protección social, hábitat, árbol y demás iniciativas gubernamentales. Otras instituciones del resto de los poderes se vieron obligadas a ensayar modelos alternativos de participación de la población para no quedarse atrás como poderes constituidos. Es el caso de la Asamblea Nacional que implementó el parlamentarismo social de calle, llevando sus sesiones a los espacios públicos.

Un grupo importante de la población, estimado en más del 35%, acude a cada convocatoria del gobierno para las movilizaciones. Un número menor pero significativo ha participado y está participando de las organizaciones que forman parte de las políticas públicas de educación, salud, vivienda, alimentación, ambiente, etc. Sin embargo, vale decir que otros sectores minoritarios de la población son excluidos, incluso personas que apoyan el proceso, en la medida que expresen elementos de disidencia o cuestionamientos a determinadas acciones o políticas. ¿Estamos en presencia de una participación tutelada, donde hay poco espacio para la crítica o la autocrítica? Es importante destacar el número constante y en aumento de las manifestaciones públicas que en su mayor parte son protagonizadas por ciudadanos y ciudadanas que apoyan el proceso revolucionario.

Dos elementos nuevos: Los consejos comunales y el PSUV

Vale la pena destacar cómo esta unidad organizativa para 200 a 400 familias, prevista en el sistema de planificación participativa se está convirtiendo en el nuevo paradigma de la organización social en Venezuela. Participan por igual todos los sectores de la población, inclusive la clase media. Reciben y administran fondos públicos. Están llamados a realizar la contraloría social de las políticas gubernamentales.

Se propone que sean la base del autogobierno de las futuras comunas y ciudades, mediante la transferencia de competencias que anteriormente tenían municipios y gobiernos regionales. El gobierno se propuso crear 50 mil, se han creado 25 mil y posiblemente unos 5 mil hayan recibido fondos. Todas cifras increíbles para lo que supone organizar a la sociedad. El debate está planteado: ¿se trata de nuevas estructuras para la práctica de la democracia participativa? ¿O es un nuevo mecanismo para la cooptación de los movimientos sociales?

Al mismo tiempo, durante este año se ha desarrollado un proceso inédito en Venezuela, la construcción de un partido, el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), desde cero, desde las bases, desde pequeñas unidades de la población. Es algo único, miles de unidades denominadas batallones realizan asambleas semanales, eligen voceros y comisionados, y próximamente elegirán delegados para un Congreso Fundacional. Cabe preguntar ahora cómo se planteará el PSUV la relación con los movimientos sociales. Por el momento, llama la atención que los voceros del partido sean, en su mayoría, dirigentes que ocupan posiciones de gobierno y del resto de los poderes del Estado.

5.3.- Consejos comunales

Para 1999 con la aprobación de un nuevo texto constitucional, mediante un mecanismo refrendario, dio una nueva dimensión a la participación popular, posibilitando una estimulación de todo tipo. A lo que habría que añadir, la estimulación radical que hacia desde un inicio el actual presidente de la república, para la organización. Vale mencionar la articulación del Movimiento V República y los círculos bolivarianos.

La actual administración gubernamental elaboró un documento titulado Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, que marca las directrices para la creación de de

formas organizativo de lo popular desde el poder central. Según Machado (2008), a partir de estas Líneas Generales, el Estado se concibe como un facilitador del proceso de organización y participación para la creación del poder popular. En la actual fase transitiva, y por tanto caótica, de reconfiguración de la formación social venezolana se ha venido desarrollando una revalorización y recuperación de la importancia de la política que está en proceso de revitalizar la vida ciudadana dándole a "lo político", otra vez, la oportunidad de refundar la convivencia. Es allí donde reluce, por sus potencialidades, la aparición nuevos modos de participación de lo popular. Al respecto, este autor señala que:

La creación de nuevos sistemas, formas o mecanismos de participación socio-política mediante los Consejos Comunales, está posibilitando una profundización de lo democrático, haciendo que éste supere el agotado modelo de la mera representatividad y se encamine hacia senderos de una democracia participativa, radical, pluralista y protagónica. Ello implica un serio cambio en las relaciones de poder hegemónicas instituidas. Las potencialidades de los Consejos Comunales podrían ayudar al proceso de democratización del poder político, adquiriendo densidad organizativa capaz de activarse por proyectos estratégicos. En definitiva en la constitución de un real poder popular organizado.

De acuerdo con la Ley de Consejos Comunales, estas instancias se definen como:

Artículo 2. Los consejos comunales en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica, son instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social.

En Venezuela existen actualmente unos 35 mil Consejos Comunales, habiéndose acentuado su conformación desde que el 11 de enero de 2007, cuando el presidente Chávez, al momento de tomar nuevamente posesión de su cargo ante la Asamblea Nacional, anunció

que el proceso bolivariano comenzaría a orientarse a partir de cinco ejes de acción (los llamados motores).

Entre los denominados Cinco Motores Constituyentes (que son las grandes líneas transformadoras del proyecto sociopolítico venezolano, en lo político, social, económico, militar, territorial, internacional y ético), se halla la llamada explosión del Poder Comunal. Los otros motores serían la Ley Habilitante; la reforma de la Constitución; la promoción de la educación con valores socialistas y la mencionada nueva geometría del poder o reordenamiento socialista de la geopolítica de la nación. Acerca de este auge de los Consejos Comunales, Menéndez (s/f), explica que:

...en vista del decurso político venezolano, no se prevé que esta eclosión del Poder Comunal se detenga, pues distintos voceros del Gobierno y representantes de Consejos Comunales de Caracas han señalado que podrían llegar a 50 mil a mediados de 2008 (s/p).

En la actualidad, el nexo institucional que comunica a los Consejos con el poder constituido es el Ministerio del Poder Popular para la Participación y Protección Social, creado a inicios de 2007 y con el que aquellos trabajan coordinadamente.

Principios que rigen la organización, funcionamiento y acción de los consejos comunales

López (2005), define como principios y objetivos que tutelan a los consejos comunales los siguientes:

- a. Trabajo en equipo: Capacidad para interactuar entre todos los miembros de la comunidad para luchar por el beneficio o solución de problemas comunes.
- b. Iniciativa: Es la capacidad para presentar, diseñar y discutir propuestas e ideas con el fin de alcanzar las metas previstas en la comunidad.

- c. Responsabilidad: Nivel de desempeño en el cumplimiento de las actividades asignadas por la asamblea de ciudadanas (os) para el logro de las metas comunitarias. Es sentir un compromiso moral frente a todos los demás miembros y voceros(as) del Consejo Comunal.
- d. Corresponsabilidad: Es el compromiso compartido entre la ciudadanía y el gobierno, los resultados de las decisiones mutuamente convenidas.
- e. Transparencia: Mantener cuentas claras, sin desviar los recursos. Ser honestos.
- f. Rendición de Cuentas: ¡Cuentas claras conservan comunidades! No hay que desviar los recursos para los cuales fueron asignados. Elaboración y presentación de informes y registros contables fidedignos y oportunos, según lo expresado en las leyes y reglamentos vigentes.
- g. Igualdad Social y de género: Sin distinción de raza, credo, color, etnia, sexo, edad
- h. Contraloría Social: Vigilancia de la ejecución del proyecto y el manejo de los recursos económicos.
- i. Autogestión Económica: Capacidad de proveerse y gestionar la adquisición de recursos económicos y financieros por iniciativa propia..
- j. Democracia Participativa: Otorga igualdad de oportunidad de participar a los ciudadanos y ciudadanas y a los habitantes de la comunidad para ejercer influencia en la toma de decisiones públicas sin discriminación de ninguna naturaleza, ni política, ni racial, ni religiosa, ni social.
- k. Igualdad: Es el respeto a todos los deberes y derechos de los voceros (as) y miembros del Consejo Comunal comparten.
- l. Legalidad: Es el derecho del ciudadano y ciudadanas a que todo lo que se realice sea en estricto apego con la normativa que lo regule.

m. Solidaridad: Apoyar, cooperar en la solución de problemas de ingerencia personal, local o comunal.

El poder de la comunidad reside en el Órgano Decidor del Consejo Comunal y ese es la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.

Objetivos de los Consejos Comunales

- Articular las organizaciones de base presentes en la comunidad y promover la creación de nuevas organizaciones donde sea necesario.
- Elaborar un plan único de trabajo para atacar los problemas que la comunidad pueda resolver con sus propios recursos y evaluar sus resultados. Así mismo debe analizar los recursos tanto materiales como humanos con los que cuenta la comunidad.
- Promover la elaboración de proyectos en relación con los principales problemas que por sus altos montos o complejidad la comunidad no esté en capacidad de resolver.
- Promover la contraloría social en todas las actividades que se desarrolle en la comunidad, sean éstas de orden regional, municipal y parroquial (sociales, productivos y/o de infraestructura).

CAPITULO VI

PROPUESTA DE UN SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD PARA EL ESTADO PORTUGUESA



República Bolivariana de Venezuela
Gobernación del Estado Portuguesa
Secretaría de seguridad ciudadana
Dirección de Asuntos Civiles

Sistema Integral de Seguridad Ciudadana

Introducción

El hombre concibe la seguridad en un sentido muy amplio. Incorpora en su concepción, no sólo, el aspecto de la seguridad personal, sino que considera como parte de la misma los elementos básicos para vivir, la seguridad de empleo y ser parte de la sociedad. Esta visión de la seguridad, lo sintetizó Maslow en su teoría de las necesidades. Para nuestro caso, consideraremos las tres primeras de las escalas de necesidades. La primera se refiere a las necesidades fisiológicas: alimentación, vestido y vivienda; la segunda se corresponde a la Seguridad: empleo, salud y un futuro seguro, y la tercera, es el aspecto Social, el hombre desea ser aceptado por la sociedad. Esta última, se podría extrapolar y decir que el ser humano aspira a ser reconocido como parte de la sociedad por el Estado.

El segundo elemento de la concepción de SEGURIDAD, surge cuando se crean las naciones y se concibe el Estado. En este sentido, se genera la organización que tiene la finalidad de satisfacer las necesidades del ser humano, creándose el concepto de: LOS FINES DEL ESTADO. La organización que adopta el Estado, está vinculada, desde el punto de la división del trabajo, en este caso, los FINES, en cada una de las necesidades del hombre. Es así como surge órganos que atienden la salud, la educación, la vivienda y la seguridad personal.

En el artículo 3º de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se establecen los fines económicos y sociales del estado, que textualmente dice:

El Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y el bienestar del pueblo y la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en esta Constitución. La educación y el trabajo son los procesos fundamentales para alcanzar dichos fines.

El tercer elemento que surge como parte de la concepción de SEGURIDAD, y a manera de agenda de Desarrollo para el Estado Portuguesa, es el Sistema Regional de Seguridad Ciudadana.

El Sistema Regional de Seguridad Ciudadana que se propone comprende: objetivo, políticas, normas, directrices, la organización, así como los métodos y procedimientos establecidos para la ejecución de las actividades y cumplimiento de las metas. Los Planes, programas y Proyectos que se formulen, son los mecanismos a través de los cuales se materializa el comportamiento del sistema.

El Sistema Regional de Seguridad Ciudadana, coordina e integra a los organismos de la Administración Regional, en el área de Seguridad (en concordancia con los Fines del Estado), para promover la calidad de vida de las personas, la eficiencia operativa, el cumplimiento de las responsabilidades asignadas, el acatamiento de las decisiones adoptadas, para lograr, orgánicamente, la ejecución de los Planes, Programas, Proyectos y Presupuesto de Seguridad, conforme a las Políticas establecidas y con los objetivos y metas propuestas.

Objetivo General

Coordinar e integrar las acciones de los organismos de la Administración Pública Regional responsables de velar por la protección a las personas, sus bienes y su desarrollo socioeconómico, para garantizar a las comunidades un adecuado nivel de calidad de vida.

Objetivos Específicos

1. Contribuir a materializar las políticas del Estado en materia de Seguridad Ciudadana.
2. Contribuir a la toma de decisiones estratégicas como parte del Sistema de Información Institucional.

3. Contribuir como parte de un proceso de Planificación Estratégica a la formulación de Programas y proyectos tendentes a garantizar la seguridad ciudadana y la disminución del delito.
4. Contribuir, como parte de la Gerencia Estratégicas, a establecer la previsión de los recursos presupuestarios requeridos para la operatividad de los planes y programas de Seguridad Ciudadana.

Funciones Generales

1. Identificación de las políticas y Estratégicas que orienten la acción de los órganos comprometidos en las actividades de seguridad ciudadana.
2. Identificación de los Planes, Programas y proyectos a desarrollar por el Ejecutivo Regional a través de los órganos competentes para garantizar integralmente la seguridad ciudadana.
3. Control y Evaluación de las metas y resultados programados.
4. Determinación de las necesidades de recursos presupuestarios para el cumplimiento de los Planes, programas y proyectos.
5. Suministrar información del grado de la ejecución de las metas y programas.

Funciones Específicas

1. De Planificación Estratégicas
2. De Presupuesto
3. De Administración
4. De las Operaciones Policiales
5. De Desarrollo Socioeconómico de acuerdo a los fines del Estado y a las instituciones competentes.
6. De Dirección y Coordinación General
7. De Control de Gestión.

Estructura del Sistema

La estructura del Sistema Integral de Seguridad Ciudadana, está constituido en función de:

De las Decisiones

Gobernadora

- Establece lineamiento estratégicos
- Aprueba el Plan Anual de Seguridad Ciudadana
- Aprueba los recursos presupuestarios
- Establece las correcciones al Plan, en función de los resultados.

Comunidades

- Presentan los requerimientos en cuanto a la percepción de la seguridad ciudadana en cada una de las comunidades.

Consejo Regional de Policía

- Le corresponde consolidar los Planes Anuales de Seguridad Ciudadana en función de las Directrices y programas establecidos y el presupuesto requerido.
- Le corresponde presentar a la Gobernadora El Plan y Presupuesto para el Programa de Seguridad Ciudadana.
- Presenta a la Gobernadora los resultados parciales y finales del Plan de Seguridad Ciudadana.

Secretaria de Seguridad Ciudadana

- Le corresponde coordinar y supervisar la ejecución de los Planes Anuales de Seguridad Ciudadana.

Responsables de los Órganos de la Administración Regional

- Les corresponde dirigir y coordinar las funciones asignadas en su área de competencia.
- Les corresponde el control y evaluación del cumplimiento de las acciones de su área de competencia.

Órganos Ejecutores

- Les corresponde ejecutar las acciones previstas en el Plan de Seguridad Ciudadana, de acuerdo a su área de competencia.
- Les corresponde presentar informe de resultados.

De los Fines del Ejecutivo

La concepción de Seguridad para el hombre, tiene un sentido amplio. Concibe como seguridad, no sólo la personal, sino, seguridad en cuanto a viviendas, trabajo, alimentación, salud y educación. Son las necesidades básicas que le permiten, de estar adecuadamente cubiertas, propiciar su desarrollo. Esta percepción del individuo, incide en el Estado para definir sus actividades y procurar la satisfacción del ser humano.

En la visión integral del Sistema, se concibe la participación y la integración de las instituciones del Ejecutivo Integral que tienen que ver con la División de Planificación y Presupuesto acciones que propendan a mejorar la calidad de vida en los ciudadanos, en los planes, programas y proyectos de Seguridad Ciudadana. Se considera importante la incorporación de las instituciones que tienen la responsabilidad en las siguientes áreas o sectores:

- Vivienda
- Salud
- Trabajo
- Educación y Deporte
- Cultura
- Seguridad Personal

- Servicios Básicos
- Ambiente
- Desarrollo social

De las Estrategias para la Seguridad Ciudadana

- Investigación y Análisis del Delito
- Prevención del Delito
- Atención a víctimas de la violencia
- Capitalización del Recurso Humano
- Despliegue Policial
- Atención a los medios de comunicación.

De los Programas Estratégicos a Ejecutar

- Conformación de una Sistema Regional de Información y Seguimiento de hechos delictivos.
- Estudio y Análisis del Delito
- Educación dirigida hacia las Escuelas y Colegios en materia de convivencia.
- Prevención en materia de drogas dirigidas a los alumnos de las Escuelas y Colegios.
- Control de expendio de alcohol y funcionamiento de lugares de diversión.
- Control en la venta ilícita de drogas
- Control de robo y hurto de vehículos
- Garantizar la seguridad de la ciudadanía en las Entidades Bancarias
- Iluminación de lugares peligrosos
- Integración Policía – Comunidad
- Servicios Sociales básicos para la población urbana y rural
- Desarrollo de oportunidades de empleo

- Fortalecimiento de la capacidad de atención y rehabilitación de las víctimas de la violencia por parte del Sistema de Salud.
- Previsión social y protección de la integridad física del funcionario policial.
- Reorganización de las Comisarías.
- Operatividad policial.

De los Programas Estratégicos de las Instituciones Regionales

Las características de flexibilidad del Sistema de Seguridad Ciudadana, permiten que los programas Estratégicos de las Instituciones Regionales (de acuerdo a los fines del Estado), se integren o sean compatibles con las Estrategias y Programas del Sistema diseñado para garantizar, de manera integral, la Seguridad Ciudadana. El Proceso de Planificación Estrategia, a nivel regional, los consolida para lograr el objetivo previsto.

Normas –Reglas –Políticas – Directrices del Sistema

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

Artículo 3º. “El Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y el bienestar del pueblo y la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en esta Constitución.

La educación y el trabajo son los procesos fundamentales para alcanzar dichos fines.

- Directrices Regional

Preservación de la Seguridad y la tranquilidad de la Ciudadanía, así como de los bienes públicos y privados.

- Lineamientos Estratégicos

Las estrategias de Seguridad se encuentran orientadas hacia la integración de los órganos regionales, a la vinculación directa entre la policía, como organismo de control social, y las comunidades. En el marco de esta concepción, se establece cuatro lineamientos generales que sustenta la operatividad del Sistema y Plan de Seguridad Ciudadana.

1. **Equidad Social:** Con el fin de mejorar la calidad de vida de la población, así como reducir la vulnerabilidad que tiene los sectores sociales de más alto riesgo.
2. **Cultura Ciudadana:** Se debe fortalecer las conductas sociales de la convivencia pacífica (tolerancia, respeto, diálogo) de la vida comunitaria (solidaridad).
3. **Participación Social:** Es necesario incluir a las comunidades organizadas, para la búsqueda de mecanismos de participación con el objetivo de reducir la violencia (delitos y faltas), a través de formas de organización existentes o de otras que crean al efecto.
4. **Concertación Social:** Es indispensable definir un marco de acciones concertadas y participativo, en el que intervenga los distintos niveles del Estado y de los Municipios, así como también la población organizada.

Relaciones Funcionales del Sistema

Relaciones Internas

El sistema de Seguridad Ciudadana mantiene relación interna, mediante la información suministrada por los restantes Sistema de la Administración Regional para la conformación de las estrategias y planes.

- Sistema de Decisión Estratégicas Regional

- Sistema de Planificación Regional
- Sistema de Presupuesto y Financiero
- Sistema de Educación, Cultura y Deportes
- Sistema de Vivienda
- Sistema de Salud
- Sistema del Desarrollo Económico y de Producción
- Sistema de Servicios Públicos

Cada uno de estos sistemas aporta de su proceso la información pertinente para que el sistema de Seguridad Ciudadana cumpla con su objetivo.

Relaciones Externas

El sistema de Seguridad Ciudadana del Estado Portuguesa, mantendrá relaciones con otros sistemas regionales similares, logrando así una red nacional de Seguridad Ciudadana. Debe interactuar y relacionarse con el o los sistemas establecidos por los órganos nacionales inherentes a la seguridad ciudadana.

Información

La información es el vínculo que permite la interacción tanto en el ámbito de los Sistema Funcionales como de los Sistemas Organizacionales que forman parte del sistema que forman parte del sistema de Seguridad Ciudadana. A través de una información planificada, documentada y distribuida sabemos ¿Qué es lo que se quiere hacer?, ¿Cuándo se hará?, ¿Quién ha de hacerlo?, ¿Dónde debe hacerse?, ¿Cómo hay que hacerlo y ¿Cuánto de todo ello se ha hecho en un momento dado?

Una clasificación de la información podría ser la siguiente

Información Interna: La que se destina tanto a los elementos organizacionales como funcionales que conforman el sistema.

Información Externa: La que se dirige a los elementos organizacionales y funcionales con los cuales el sistema interactúa.

Información Vital: Se refiere a los datos que son indispensables para el funcionamiento de los elementos organizacionales que conforman el sistema.

Información Confidencial: Se refiere a la información que por razones operativas debe ser accesible a ciertos componentes del sistema y, en tal sentido tiene un trato especial.

Información del Ambiente Externo: El comportamiento situacional del ambiente, en lo que respecta al delito y a las características del desarrollo socioeconómico en el ámbito de las parroquias, es de capital importancia para la operatividad y establecimiento de los programas del sistema.

Información Estadística: El establecimiento de un sistema Estadístico como fuente de información es preponderante. Permitirá realizar los estudios y análisis al comportamiento del delito, lo que facilitará formalizar los planes, programas y proyectos, para atacar ese comportamiento y tender a minimizarlo en el futuro.

Los Procesos del Sistema

Plan Integral de Seguridad Ciudadana

La parte operativa del sistema, se desarrolla en el Plan de Seguridad Ciudadana. Estos permiten materializar las políticas y el objetivo establecido para el Sistema Integral de Seguridad Ciudadana, el cual se convierte en el Plan Anual de Seguridad Ciudadana. La evaluación del mismo, permitirá realizar los ajustes correspondientes para los nuevos períodos de ejecución. También, dadas las características del estudio y

análisis del ambiente externo, se podrán incorporar nuevos programas y eliminar aquellos que se considere conveniente por haber cumplido su objetivo para lo que fueron creados.

Objetivo del Plan: Controlar y disminuir los índices de criminalidad, inseguridad ciudadana y la violencia.

Objetivos Específicos:

- Mejorar la calidad de vida de la población y potenciar la seguridad ciudadana.
- Mitigar la violencia (delitos y faltas)
- Auspiciar una cultura de tolerancia y convivencia.
- Fomentar una institucional que genere la cultura de la no violencia y procese pacíficamente los conflictos
- Generar un sistema estadístico de información criminal
- Elaboración periódica de boletines e informes sobre la violencia (delitos y faltas) a nivel estadal y municipal.
- Realización de sondeos sobre la percepción de seguridad de la ciudadanía.
- Establecer restricciones claras con respecto al porte de armas por personas civiles.
- Establecer el control estricto de horarios para la venta de bebidas alcohólicas con respecto al funcionamiento de licorerías, bares, cantinas, discotecas y otros establecimientos nocturnos de diversión. Nota: El plan se presentará posteriormente para su consideración

PROCESO INTEGRADO DE PLANIFICACIÓN ESTRATEGIA

Directrices Nacionales Regionales Misión Directrices

Órganos Comunidades Regionales



ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL UNIDAD INSTITUCIONAL DE PLANIFICACIÓN

Análisis de Alternativas

Evaluación Interna

Fortaleza Debilidades

Evaluación externa

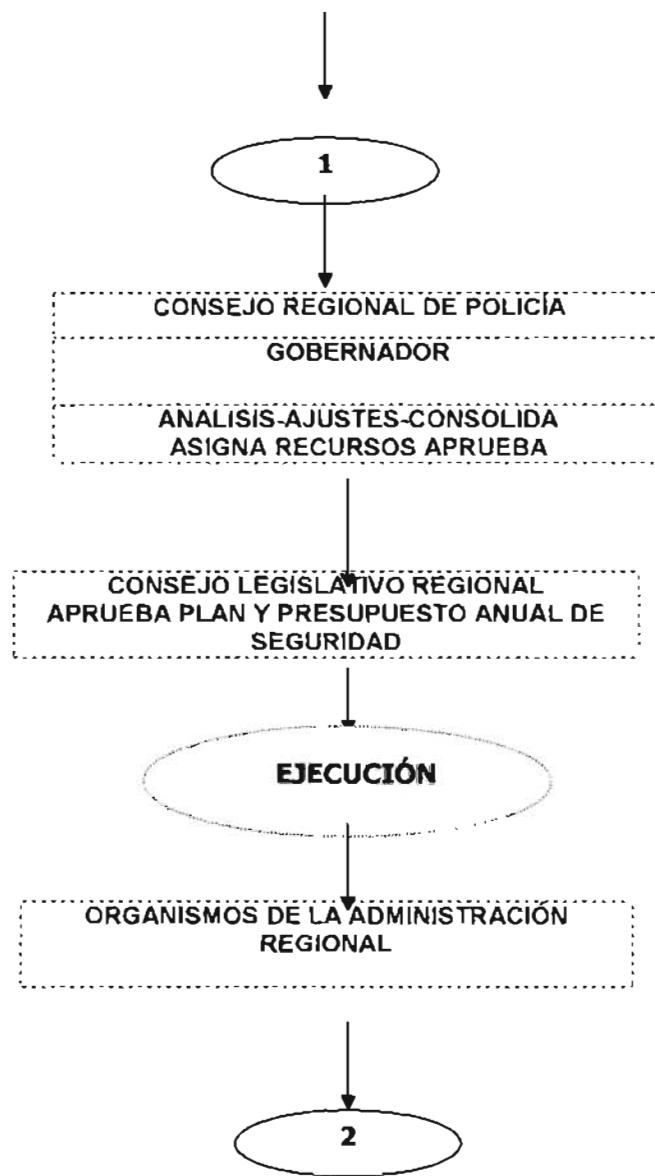
Oportunidades Amenazas

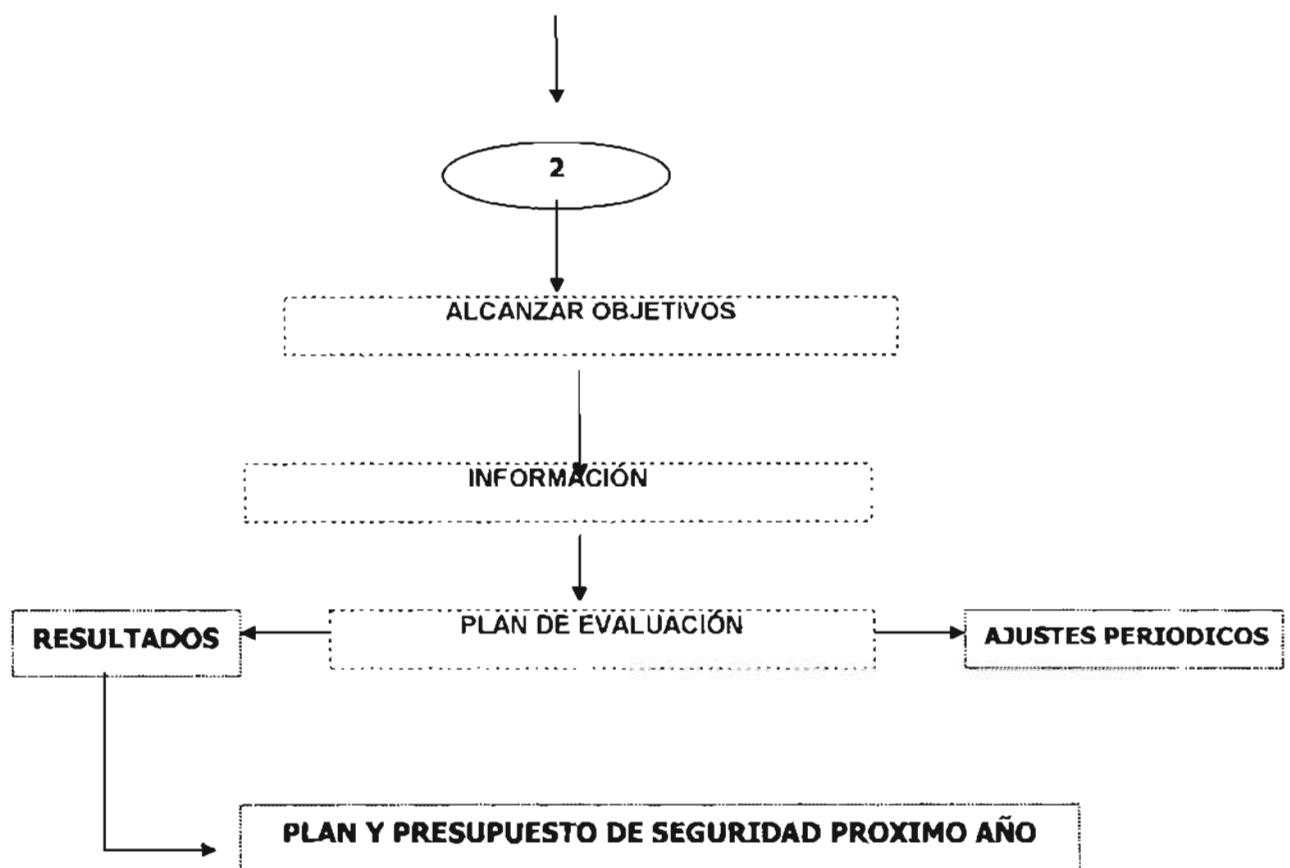
Alternativa Seleccionada

ELABORACIÓN PLAN Y PRESUPUESTO ACCIONES - METAS - RECURSOS RESPONSABLES

↓

1





RESULTADOS

Resultados Del Sistema

- Plan de Seguridad Ciudadana
- Presupuesto para la Seguridad Ciudadana
- Plan de Desarrollo Socioeconómico para las Comunidades
- Estrategias de Acción para combatir el delito
- Sistema Integrado de Información
- Integración de los Organismos de la Administración Regional en un objetivo común.
- Informes trimestrales y anuales de la ejecución de los programas.

EVALUACIÓN

El proceso de evaluación se realizará cada tres meses, por el Consejo Regional de Policía en función de los informes de ejecución que presenten los organismos involucrados.

La evaluación estará orientada a determinar el grado de realización de los distintos componentes, en cuanto a:

- Disminución del índice delictivo en el Estado, Municipio y Parroquias
- Grado de percepción de las comunidades sobre la seguridad
- Grado de satisfacción de las necesidades o calidad de vida de las comunidades.
- Reducción del índice de necesidades de vivienda
- Incremento de la fuerza laboral
- Incremento del número de comunidades organizadas
- Creación de micro empresas comunitaria.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

La Seguridad Ciudadana, actualmente es un problema de los Estados y en consecuencia es necesario definir políticas desde ese nivel para atacar dicho problema.

Desde finales de la década de los sesenta y más nítidamente en la década de los ochenta hasta nuestros días, la estructura del estado muestra incapacidad para procesar los cambios ocurridos en las diferentes esferas entre ella el área de seguridad ciudadana.

El nuevo rol del estado reside en una organización y racionalidad en cuanto a la conducción de los cambios dirigidos a armonizar la democracia política con equidad social ya que se maneja la tesis de que en el país no se paga delito sino pobreza, es decir que las personas más pobres o sin recursos y que no tienen como defenderse son las que llenan las cárceles, mientras el adinerado goza de los beneficios de la impunidad, que puede comprar con el dinero.

Si el concepto de seguridad depende de la percepción subjetiva del vecino, lo que hace falta hacer es ver cuáles son las causas de esta inseguridad con el fin de actuar sobre ellas. La definición, conjuntamente con los ciudadanos, de una agenda de seguridad local, a través de un foro asesor de seguridad ciudadana, y la posterior medición de los resultados, es una herramienta potente, en la línea de la moderna gestión pública, respecto de la cual, las políticas de seguridad, por lo general, y la policía, en particular, no tienen que ser una excepción a su aplicación.

La estructuración de las políticas sociales no ha seguido un camino único, siempre han respondido y son producto de la situación social, económica o política de las sociedades y épocas de las cuales son parte. En cada momento habrá demandas y problemas distintos a los cuales dar

respuestas; unas de carácter novedoso, otra emergentes y otras que adoptan formas renovadas. Todas han de ser atendidas, pero algunas serán priorizadas y el peso que estos tengan, junto a un abordaje teórico y pragmático, modelara la política social de un periodo histórico.

El problema es complejo y multidimensional, ya que actualmente existe de por medio una serie de medidas parciales, iniciativas aisladas y sectoriales que funcionan con lógicas propias, muchas de ellas superpuestas y desconectadas entre si. No se han desarrollado Planes Nacionales de Prevención de la Violencia, ni se ha tratado de involucrar integralmente a todos los sectores, instituciones y organismos que tienen algún tipo de compromiso y responsabilidad con la problemática de la violencia y la seguridad ciudadana. Lo que ha primado más bien es una concepción de seguridad que se fundamenta en la represión y el control y que no considera las fases del ciclo de la violencia; por tal motivo, esas propuestas son unilaterales y no abordan de manera sistemática y eficiente el problema de la violencia y la seguridad ciudadana.

Entre estas prioridades se encuentra el tema de la seguridad personal dentro de la cual la inseguridad de la población se ha ido agravando cada vez mas, debido a que el delito sobrepasa la capacidad de respuesta de las policías, asumiendo estas una posición reactiva en vez de proactiva, es decir actúan una vez que se comete el delito, reaccionando de acuerdo a la circunstancia, abandonando de esta manera los asuntos que son importantes por los urgentes, evidenciando que no existe una verdadera planificación estratégica previa.

El personal de las policías, salvo escasas excepciones, es un personal mal pagado, pobemente dotado, con bajos niveles de autoestima, escasa iniciativa y desinformado sobre los principales aspectos que afectan el entorno de la comunidad. Esta situación no propicia la implantación de un modelo que requiere de su personal altos

niveles de motivación, habilidad en la comunicación, ejercicio de liderazgo a nivel comunitario, etc.

Se debe entender siempre que el propósito fundamental de toda institución policial en cualquier región del mundo, sin perjuicio de la legislación vigente de cada país, es la aplicación de la ley.

En las organizaciones policiales del país existen débiles mecanismos de acopio y gestión de la información y de planificación. El modelo comunitario supone una alta recurrencia al análisis de información recogida en estadísticas, estudios de opinión, comisiones de encuesta, etc., a efectos de conocer los cambios en el perfil criminógeno de la zona, así como los factores de mayor incidencia sobre la misma.

RECOMENDACIONES

Los Estados deben de implementar de manera impostergable mecanismos o herramientas que permitan medir el desempeño e incidencia sobre los patrones de violencia y criminalidad.

Los Estados deben de comprometer fondos públicos suficientes para implementar planes, programas y servicios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia y atender a las personas afectadas. Al respecto se debe de plantear la formulación de planes de largo plazo, garantizados financieramente, consensuados entre las diversas fuerzas políticas, a efectos de trascender su vulnerabilidad frente a los cambios de la administración.

Existe la necesidad de producir estadísticas que permitan verificar las respuestas institucionales y que deben de demostrar la eficacia en acercarnos a resultados concretos respecto a los que se pueda afirmar que la realidad problema ha comenzado a ceder.

Se debe de generar esencialmente una nueva cultura policial, es decir un cambio filosófico que se traduzca en mentalidad y metodología

diferentes, donde el habitante se sienta protegido como regla general y no como suceso extraordinario.

La Seguridad Ciudadana debe dirigirse a enfrentar una doble dimensión: la objetiva, referida a los hechos concretos de violencia que se producen y, la subjetiva, que tiene que ver con la percepción y las representaciones sociales que la ciudadanía se hace del problema. En éstas últimas se encuentran, por ejemplo, la imagen que se hace de la ciudad, el barrio, la comunidad y, por otro, las propias valoraciones o sensaciones que la población tiene de sí misma. Por eso, una organización social dedicada a la seguridad ciudadana debe de actuar en dos niveles para generar un conjunto de normas e instituciones que protejan a la ciudadanía. Todo ello con la finalidad de que la ciudadanía se sepa viviendo en un orden privado y público, a través de un entorno que satisfaga la seguridad y fortalezca el estado social de derecho.

El tratamiento de esas dimensiones debería realizarse sobre la base de las siguientes intencionalidades, principios y orientaciones:

-Equidad Social. Tratar de inscribir la política de seguridad ciudadana en un contexto de justicia social con la finalidad de mejorar la calidad de la población así como mitigar la vulnerabilidad que presentan los sectores sociales de más alto riesgo: jóvenes, mujeres, ancianos, niños.

-Cultura ciudadana. Toda política que busque reducir y prevenir la violencia tiene que generar un impacto positivo en las esferas culturales y en la cotidianidad. Para ello se deben fortalecer las conductas sociales de convivencia pacífica (tolerancia, respeto, diálogo), de la vida comunitaria, de la cotidianidad a través de una orientación adecuada de los medios masivos de comunicación, especialmente la televisión educativa, y el establecimiento de programas de participación democrática que se sustenten en la diversidad de las identidades sociales que cohabitan en determinados espacios de la sociedad nacional.

-Participación social. Sin duda alguna que el origen y fin de la violencia tiene que ver con la sociedad en conjunto. Por ello no se debe excluir de las sociedades la búsqueda de mecanismos de participación de la población en la mitigación de la violencia, sea a través de las formas de organización existentes o de otras que se creen para el efecto.

-Concertación social. La seguridad ciudadana es responsabilidad múltiple; por tal motivo, es indispensable definir un marco concertado y participativo de acciones lo más amplio posible y en el que estén involucrados los distintos niveles del Estado, el sector empresarial, las ONG's y la población organizada (Sindicatos, Cámaras, Foros, Barrios, etc.)

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Antillano, A. (2003). **La Ley de Policía Nacional garantiza uniformidad a todas las policías del país.** Documento en Línea. Disponible en: <http://www.rnv.gov.ve/noticias/index.php?act=ST&f=2&t=60931>. Consultado: 25 de agosto de 2008.

Aragort, Y. (2004). **La democratización en los espacios de poder local y el clientelismo político, Parroquia Osuna Rodríguez (Municipio Libertador del Estado Mérida)** Rev. Vziana. de Sociología y Antropología. Sep. 2004, vol.14, Nº.41, p.533-560. ISSN 0798-3069.

Baratta, A. (2001). **Seguridad.** Capítulo Criminológico, Nº 29. Venezuela. Instituto de Criminología Lolita Aniyar de Castro, LUZ, 2001.

Bossi, F. (S/F), **Reflexiones sobre el Socialismo del Siglo XXI: Nuestro socialismo.** En: <http://www.lucheyvuelve.com.ar/arch03/socialismo.htm>

Carbillo, A. (s/f). **Seguridad Pública y Privada en América Latina.** Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas-OEA. Documento en línea. Disponible en: <http://64.233.169.104/search?q=cache:0aNo23st1L0J:scm.oas.org/pdfs/2008/CP20722T01.ppt+La+seguridad+p%C3%BAblica+en+Am%C3%A9rica>

Cardona, G. (1997). **La concepción actual de la seguridad ciudadana y el sistema penal en el mundo.** Documento en línea. Disponible en: <http://www.monografias.com/trabajos21/seguridad-ciudadana/seguridad-ciudadana.shtml> Consultado: 25 de Agosto de 2008.

Carhuamaca, D. (2006). **Seguridad Ciudadana: ¿Violencia o Paz?** En: <http://www.uasb.edu.ec/padh/revista17/articulos/davidcarhuamaca.htm>

Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile (2003). **Prácticas exitosas en la prevención comunitaria del delito en Chile.** Documento en Línea. Disponible en: http://www.cesc.uchile.cl/sitio_anterior/proyectos_realizados14.htm

CEPAL Estudio sobre seguridad ciudadana y violencia en América Latina

Colegio La Salle de Envigado (2000). **Socialismo y Marxismo.** Colombia. En: <http://socialismosalle.8m.com/main.htm>

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

Chávez, H. (2007) **Discurso en la Cumbre por la Amistad e Integración de los Pueblos.** Santiago de Chile.

Dammert, L. (2007). **Seguridad Pública en América Latina: ¿qué pueden hacer los gobiernos?** Revista Nueva Sociedad N° 212, noviembre- diciembre de 2007, issn: 0251-3552. Documento en línea. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3480_1.pdf. Consultado: 15 de agosto de 2008.

Decreto con Fuerza de Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana. (2001)

Decreto con Fuerza de Ley de los órganos de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas. (2001)

Del Olmo, R. (2000). **Ciudades duras y violencia urbana.** Nueva Sociedad. Nro. 167. Caracas. 2000.

Definiciones de Socialismo. Documento en línea. Disponible en: <http://www.proyectosfindecarrera.com/definicion/socialismo.htm>

Heinz Dieterich Steffan (1997). **El Socialismo Del Siglo XXI.** Disponible en: <http://www.archivosbackup.com/download.php?file=766>

Fermín, J. (2007). **¿Qué pasa con los movimientos sociales en Venezuela?** Aporrea.org. Documento en línea. Disponible en: <http://www.aporrea.org/actualidad/a47916.html> Consultado: 2 de Septiembre de 2008.

Frühling, H. (2003). **Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina ¿Cuál es el impacto?** Chile. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos.

Gobierno de Canadá (2008). **Definición de Seguridad.**

Gutiérrez, A. (2006). **Venezuela: Una nueva República en busca de una nueva policía.** Documento en línea. Disponible en: http://www.abn.info.ve/reportaje_detalle.php?articulo=299

León, A. (S/F). **El Socialismo del Siglo XXI.** Documento en línea. Disponible en: <http://www.monografias.com/trabajos43/el-socialismo/el-socialismo.shtml> Consultado: 23 de julio de 2008.

Ley de Consejos Comunales. Gaceta Oficial Extraordinaria Nº 5.806

Ley Orgánica de Régimen Municipal

López, A. (2005). **La consolidación del poder social de base.** Publicaciones Incide. Cumaná, Venezuela.

Ministerio del Poder Popular para la Participación y Protección Social (2007). **Los Consejos Comunales.**

Martinez, M. (2002) **Notas sobre la seguridad ciudadana** Gobernanza y Seguridad Sostenible; Nº 8, 17, diciembre.

Machado (2008) **Estudio de los Consejos Comunales en Venezuela.** Caracas. Fundación Centro Gumilla.

Neira, E. (2005). **AMERICA LATINA Socialismo y socialismos** Documento en línea. Disponible en: http://www.saber.ula.ve/db/ssaber/Edocs/grupos/observatorio/publicaciones/monografias/tomoII/america_latina_7.pdf. Consultado: 18 de agosto de 2008.

Nieves, L. (2006). **Los distintos tipos de Socialismo.** Documento en línea. Disponible en: http://liberalvenezolano.net/blog/2006/11/20/los_distintos_tipos_de_socialismo. Consultado: 20 de Agosto de 2008.

Recabarren, E. (S/F) **¿Qué es el Socialismo?** Documento en línea. Disponible en: <http://subetealaizquierda.blogspot.com/2006/04/tipos-de-socialismo-en-la-historia.html> Consultado: 23 de Julio de 2008.

Rosales, E. (2004). **SISTEMA PENAL Y REFORMA PENAL.** CC. [online]. oct. 2004, vol.32, no.4 [citado 17 Noviembre 2008], p.433-462. Disponible en Web: <http://www.serbi.luz.edu.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0798-95982004010000005&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0798-9598.

Rosales, E. (2002) **Seguridad ciudadana, función policial y política legislativa venezolana.** Capítulo Criminológico Vol. 30, Nº 4. Venezuela, Instituto de Criminología, Universidad del Zulia.

Rivero, R (1995). **Seguridad Pública.** En: <http://www.analitica.com/va/politica/opinion/3488096.asp>

Reyes (2006). **Sobre el Socialismo del Siglo XXI.** En:
http://www.lai.su.se/gallery/bilagor/SRoLAS_No1_2006_pp84104_Reyes.pdf

Tamayo y Tamayo M. (1993). **El proceso de la investigación científica.** México: Limusa.

Tipos de Socialismo en la historia

<http://subetealaizquierda.blogspot.com/2006/04/tipos-de-socialismo-en-la-historia.html>

Universidad de Chile (2004). **Diseño De Políticas Públicas Para Reducir La Delincuencia Dentro Del Estado De Derecho.** Instituto de Asuntos Públicos. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana

Uribe, C. (2006). **Inseguridad en América Latina.** En:
<http://www.analitica.com/va/hispanica/4544019.asp>

Velásquez, R. (2003). **La Policía Nacional.** Documento en línea. Disponible en: <http://www.analitica.com/va/politica/opinion/4515180.asp>
Consultado: 28 de Agosto de 2008.