



# La Seguridad Ciudadana y los Procesos de Gobernabilidad y Convivencia Democrática en los Países de la Región Andina

Johanna Espín M.

---

## **Flacso Secretaría General**

Francisco Rojas Aravena  
*Secretario General*

Juany Guzmán León  
Coordinadora Académica Regional

Josette Altmann Borbón  
*Coordinadora de Cooperación Internacional*

## **La Seguridad Ciudadana y los Procesos de Gobernabilidad y Convivencia Democrática en los Países de la Región Andina**

Johanna Espín M.

*Diseño, diagramación y producción:*  
*Perspectiva Digital S.A.*

2010, FLACSO,  
Gobernabilidad y Convivencia Democrática.

---

338.91

E77s Espín M., Johanna

La Seguridad ciudadana y los procesos de gobernabilidad y convivencia democrática en los países de la Región Andina / Johanna Espín M. -- 1ª. ed. -- San José, C.R. : FLACSO, 2009.

28 p. ; 27.5 x 21.5 cm.

ISBN 978-9977-68-186-3

1. Gobernabilidad - América del Sur. 2. Democracia - América Latina Sur. 3. Seguridad ciudadana - América del Sur. I. Título.

---

Este documento fue elaborado por la Secretaría General de Flacso como parte del programa de Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina y el Caribe apoyado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

---

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados. Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión, por FLACSO-Secretaría General.

## **Presentación**

América Latina y el Caribe tienen plena conciencia que la resolución de sus principales problemas, dentro de los cuales tiene un lugar relevante la gobernabilidad y convivencia democrática, solo será posible si se transita un camino de soluciones cooperativas. La cooperación es la opción preferida ante la magnitud de los problemas globales, regionales y locales.

La democracia, su promoción, consolidación y defensa también constituyen puntos relevantes en la agenda internacional y nacional de los países de la región. La amistad cívica y la convivencia democrática constituyen elementos esenciales de la cohesión social y de la legitimidad política.

Los análisis, estudios e informes coinciden y destacan la importancia de la democracia en el contexto latinoamericano y cómo ésta adquiere cada vez más significación desde el punto de vista de los factores internacionales y locales que buscan reforzarla. Estos análisis destacan las vulnerabilidades en la gobernabilidad democrática y de la propia democracia en la zona. La democracia es frágil y, por ello, las vulnerabilidades que enfrenta se constituyen en grandes desafíos. La región enfrenta retos de magnitud, como la ingobernabilidad, la violencia, la falta de cohesión social, étnica, y la fragilidad institucional. A esto se agrega la menor relevancia de la región para las potencias y en el sistema internacional. El apoyo a la democracia muestra grandes contrastes entre los diversos países, lo que evidencia la heterogeneidad latinoamericana. Los desafíos que enfrenta la región son significativos y las soluciones son difíciles y demandarán un gran esfuerzo para consolidar la gobernabilidad y la convivencia democrática en nuestras sociedades.

La gobernabilidad depende de una combinación virtuosa de tres elementos centrales: a) el fortalecimiento político – institucional democrático, b) el desarrollo socio-económico y la integración social: la generación de políticas que satisfagan las necesidades básicas del conjunto de la población, y c) la promoción de un clima internacional que privilegie la resolución pacífica y negociada de conflictos. Todo anterior facilitará la convivencia democrática.

Dado que la convivencia democrática incluye numerosos factores definidos por aspectos históricos, culturales, étnicos, de roles asignados por género, entre muchos otros. Este proyecto sobre gobernabilidad y convivencia democrática busca, explorar, analizar y precisar la relación entre gobernabilidad y convivencia democrática desde tres abordajes interconectados, pero diferenciados entre sí para los propósitos del proyecto: ciudadanía, desarrollo local y nuevo conocimiento. Las dos primeras dimensiones permitirán al proyecto tener impacto en la formulación de políticas públicas, mientras que la tercera aportará al desarrollo de nuevo conocimiento, tarea impostergable en una América Latina que requiere con urgencia la construcción de pensamiento propio y paradigmas capaces de interpretar mejor la realidad y particularidades históricas de la región a doscientos años de su independencia.

El concepto más conocido sobre gobernabilidad es aquel que diversos autores relacionan al binomio legitimidad- eficacia, en el que los gobernantes, para decirlo de manera extremadamente sintética, gozan del reconocimiento de la ciudadanía, y ello se alimenta, se nutre y depende, además de que las promesas que plantea se cumplan. Esto es lo que genera confianza. Las políticas públicas, que son la ventana de acción del gobierno, cumplen los objetivos para los que fueron propuestas. Esa eficacia además redundará en mayor legitimidad y la gobernabilidad en ese sentido se profundiza. Aquí el tema es que no

se sabe qué está primero y qué después, porque ambas literalmente se necesitan y refuerzan: la eficacia requiere de la legitimidad y, por supuesto, el reconocimiento depende de la eficacia.

Relacionar la gobernabilidad con convivencia democrática destaca lo que parecía más invisible en la discusión prevaleciente, es sacar a la luz a los actores de la gobernabilidad. En efecto, la convivencia, obliga a hablar entre quienes se ubicarán cotidianamente en el devenir de la vida. No en relación a un cierto automatismo de las políticas o la legitimidad, sino a un proceso que se construye diariamente entre quienes habitan un país, una comunidad, una región. La convivencia ya de por sí nos da la idea de movimiento, de procesos, - con tensiones y acercamientos y de búsqueda de acuerdos no solamente entre gobernantes y gobernados. La convivencia democrática da la idea de relaciones múltiples entre los más diversos grupos de población, que coexisten en muchos casos y que el desafío es transitar hacia formas de relacionamiento en donde los principios democráticos tales como: libertad, respeto por los demás, ausencia del uso de la fuerza o la amenaza de su uso, la regla de la mayoría, entre otros permite construir esas diversas interacciones que hacen a la vida democrática cotidiana donde la mayoría es el que rige sobre la base del respeto de la minoría en un contexto muy plural y diverso. Convivencia democrática es un término sugerente, con connotación positiva. No obstante es difícil en América Latina desarrollarla y algunos indicadores evidencian que es más difícil en algunas regiones que otras.

El ejercicio de la ciudadanía es un requisito clave para la convivencia democrática, también mejorar las políticas públicas. Con el cuaderno del **Proyecto sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática** se busca aportar en estas dimensiones.

## La seguridad ciudadana y los procesos de gobernabilidad y convivencia democrática en los países de la región Andina

Johanna Espín M<sup>1</sup>.

### Resumen.

En América Latina, en las últimas décadas, la inseguridad y la violencia delictiva se han convertido en un problema estructural, tanto por su magnitud como por sus expresiones. Por esta razón, el tema de la seguridad ciudadana ha pasado a ocupar lugares prioritarios en las agendas de políticas y discusión de los gobiernos y de la sociedad civil.

En este contexto, el propósito de este ensayo es establecer la relación entre la convivencia democrática, la gobernabilidad democrática y los diferentes niveles de seguridad ciudadana en los países de la región Andina. Así, la pregunta de investigación se relaciona con la manera en que el manejo de la seguridad ciudadana ha incidido en los procesos de gobernabilidad y convivencia democrática de los países andinos; en especial, si ésta ha limitado o ampliado la inclusión de jóvenes y mujeres. Para esto, se estudiará la situación de seguridad en los países mencionados, tanto real (datos oficiales) como subjetiva (encuestas de percepción). Además, se abordarán las principales políticas de seguridad que han implementado cada uno de los cinco países andinos durante los últimos años, y la influencia que han tenido sobre la gobernabilidad y la convivencia democrática. Esto con el fin de poner en evidencia los vínculos entre la seguridad, la gobernabilidad y la convivencia ciudadana.

### Palabras claves.

Seguridad ciudadana, violencia, gobernabilidad, convivencia democrática, países andinos, grupos excluidos.

### Lista de siglas.

(OEA)	Organización de los Estados Americanos
(OMS)	Organización Mundial de la Salud
(SINASEC)	Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana de Perú
(CONASEC)	Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana de Perú
(DIBISE)	Dispositivo Bicentenario de Seguridad Ciudadana - Venezuela
(DMS)	Programa Departamentos y Municipios Seguros - Colombia
(PCSD)	Política de Consolidación de la Seguridad Democrática

---

<sup>1</sup> Es licenciada en Relaciones Internacionales y magíster en Ciencias Sociales con mención en Desarrollo Local y Territorial. Actualmente, se desempeña como Investigadora del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO sede Ecuador. Correo electrónico: [jpespín@flacso.org.ec](mailto:jpespín@flacso.org.ec)

## **Introducción.**

En las últimas décadas, la inseguridad y la violencia delictiva se han convertido en un problema estructural en América Latina, tanto por su magnitud como por sus expresiones. Por esa razón, en la actualidad, el tema de la seguridad ocupa, sin duda, un lugar prioritario en las agendas de discusión de los gobiernos y de la sociedad civil. Sin embargo, a pesar de que su estudio es fundamental para comprender la realidad democrática de la región, en pocas ocasiones las medidas aplicadas en materia de seguridad ciudadana responden más a situaciones coyunturales (populismo punitivo) que a una estrategia de largo plazo bien diseñada y orientada a mejorar la convivencia democrática.

La convivencia democrática constituye la expresión de la gobernabilidad en un país. Si la gobernabilidad democrática en un Estado es minada por una violencia estructural no podemos pensar que en dicha sociedad exista un ejercicio consistente de la democracia. Esto sucede porque la gobernabilidad democrática demanda un muy importante grado de consenso social. Dicho consenso sólo es posible si existe una sólida articulación del tejido social que resulta inviable en condiciones de alta criminalidad e inseguridad.

Con base en los argumentos mencionados, el propósito del presente ensayo es establecer la relación entre la convivencia democrática, la gobernabilidad democrática y los diferentes niveles de seguridad ciudadana en los países de la región Andina. Así, la pregunta de investigación que guiará este trabajo es acerca de la manera en que el manejo de la seguridad ciudadana ha incidido en los procesos de gobernabilidad y convivencia democrática de los países andinos; en especial, si ésta ha limitado o ampliado la inclusión de jóvenes, mujeres y pueblos indígenas. Para esto, en una primera parte, realizaré un estudio sobre la situación de seguridad en los países mencionados, tanto real (datos oficiales) como subjetiva (encuestas de percepción). Luego, en una segunda parte, abordaré las principales políticas de seguridad que han implementado cada uno de los cinco países andinos durante los últimos años, y la influencia que han tenido sobre la gobernabilidad y la convivencia democrática.

En primer lugar, como punto de partida, se debe señalar que la gobernabilidad democrática, en tanto concepto, articula dos aspectos fundamentales: el consenso social (legitimidad) y la eficacia. Por lo que, se podría decir que la gobernabilidad es “la capacidad del Estado de contar simultáneamente con legitimidad y eficacia, como condiciones esenciales para garantizar su existencia” (Bartolomé, 2004). Ambos elementos funcionan de una manera recíproca. Si un gobierno es eficaz resolviendo problemas reales de la población, el consenso social y la confianza crecen. Si ocurre lo contrario, la legitimidad disminuye y la gobernabilidad tambalea. Así, la capacidad de ejercer poder en contextos favorables sintetiza la noción comúnmente aceptada de gobernabilidad. Cabe añadir que la democracia suele estar organizada de una manera que puede resultar más compleja: por ejemplo, simulacros mediáticos de consenso social (publicidad de encuestas) o de la eficacia (publicidad de obras). En cualquier caso, la dinámica que ocurre entre el consenso social (legitimidad) y la eficacia es lo que determina los alcances de la gobernabilidad en un determinado país.

Sin embargo, cabe mencionar que el concepto de gobernabilidad relacionado al binomio legitimidad-eficacia, tal como lo planteó la Comisión Trilateral (Huntington et al., 1975) ha sido bastante criticado. El principal reparo se refiere a que este concepto nos proporciona una

visión restringida de la problemática de la gobernabilidad, ligada únicamente “al desarrollo de estrategias elaboradas desde la cúpula del Estado en dirección a contener las demandas sociales y canalizar los conflictos sin que ellos amenacen la estabilidad del sistema socioeconómico y político” (Filmus, 2005: 4). Ante esto, se plantea una visión integral del binomio señalado –la cual sirve como fundamento teórico a este estudio– en la cual, la legitimidad se refiere tanto a la capacidad del régimen de promover actitudes positivas hacia el sistema político como diseñar estrategias que garanticen el ejercicio de una ciudadanía plena, sin exclusiones. De igual manera, la eficacia es entendida no sólo como el incremento de la eficiencia del Estado respecto a su funcionamiento y políticas públicas, sino además respecto al mejoramiento de los niveles de justicia social y disminución de la marginalidad (Filmus, op.cit.: 4). Entonces, la gobernabilidad no implica únicamente el ejercicio del *buen gobierno* por parte de las instituciones para regular los conflictos, sino también, incorporar la diversidad y el disenso, es decir, servir como un marco normativo para mejorar las relaciones en la convivencia cotidiana. (Menéndez, 1991 citada en Burbano, 2003: 24-25).

En el caso de la seguridad, hoy en día, nos encontramos ante una situación compleja, debido a que existe una inquietante conjunción entre “por una parte, unos niveles elevados y sostenidos de delincuencia y, por la otra, la cronificación social de un miedo difuso al delito” (Curbet, 2009:5). Este temor frente al delito genera no sólo la pérdida de confianza en las instituciones sino además pone en duda la capacidad del Estado para manejar la creciente demanda de seguridad por parte de la población. A esto se añade que, históricamente, las estrategias aplicadas para enfrentar la inseguridad han sido más bien de carácter represivo, lo que en lugar de impulsar la inclusión social, ha terminado por estigmatizar a ciertos grupos de la población como los jóvenes o los migrantes.

Sin embargo, cabe mencionar que la inseguridad o la violencia no son el único factor que puede incidir en la ingobernabilidad en un territorio determinado. En este sentido, Durazo plantea que “las variables que inciden directamente en la gobernabilidad democrática son los ámbitos de voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad gubernamental, calidad regulatoria, estado de derecho y control de la corrupción” (Durazo, 2009: 13). Desde esta perspectiva, se puede observar que la violencia constituye únicamente una de las posibles variables que se relacionan de manera directa con la gobernabilidad, y, a la vez, con uno de sus fines últimos, la convivencia democrática.

De igual manera, antes de empezar el estudio de la seguridad ciudadana y la gobernabilidad democrática en los países del área andina, considero necesario establecer la perspectiva teórica desde la cual se entenderá la seguridad ciudadana a lo largo de este trabajo. Para iniciar, señalaré que el concepto de seguridad ciudadana es un concepto complejo y aún en constante construcción. Esto debido a que puede ser definido desde posturas muy distintas, que van desde visiones muy reduccionistas que enfatizan la represión de los actos delictivos, hasta aquellas muy amplias, que casi llegan a confundirse con el concepto de seguridad humana, el cual abarca todos los campos de la acción social, por lo que enfatiza en ideas sobre *calidad de vida y dignidad humana*. (Torres, 2005: 4).

Sin embargo, frente a los cambios y transformaciones en los países de América Latina y a la percepción de las personas de que sus derechos son sólo parcialmente garantizados y transgredidos incluso por el Estado, el concepto de seguridad ciudadana surge en oposición a

la idea de seguridad nacional. Cuando hablamos de seguridad ciudadana, el eje central de análisis son los ciudadanos y no la protección y soberanía del Estado. En la actualidad, en la mayoría de países latinoamericanos, el marco institucional del gobierno de la Seguridad Ciudadana está en transición y en construcción, debido a los procesos de reforma del Estado (descentralización y privatización) y a la introducción del concepto de seguridad ciudadana (convivencia interpersonal) por encima del de la seguridad pública (mantenimiento del orden público del Estado) (Carrión, 2008: 11).

De esta manera, la seguridad ciudadana es entendida como la seguridad de todas las personas, con el afán de regular incluso la violencia del orden público. En este sentido, la seguridad ciudadana abarca un número mucho mayor de “actores activos con representaciones simbólicas y subjetividades diferentes” (Pontón, 2005: 41). Esto explica, en parte, lo complejo del concepto de seguridad ciudadana. De todas maneras, aunque la seguridad ciudadana abarca un número mayor de actores y su campo de acción incluye intervenciones situacionales, sociales y comunitarias, su propósito final será reducir el temor (Pontón, 2005: 129), con lo que se prioriza las necesidades ciudadanas sobre focos de amenazas específicos y se permite la operativización de las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana.

### **La situación de la (in)seguridad en los países de la región Andina**

Para comprender la situación de seguridad en los países del área andina –Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela- es necesario, como punto de partida, señalar que el fenómeno de la inseguridad ciudadana tiene una dimensión objetiva y una subjetiva. La dimensión objetiva se fundamenta en la existencia de un riesgo real, es decir, de la probabilidad estadística que tiene una persona de ser víctima de un delito. Mientras que, la dimensión subjetiva se fundamenta en un riesgo percibido, es decir, en el temor de las personas a la delincuencia (Curbet, 2009: 21).

Respecto a la medición de la dimensión objetiva de la inseguridad ciudadana, la misma, por lo general, se basa en las cifras y datos oficiales proporcionados por las instituciones encargadas de recopilar información –denuncias- sobre los hechos delictivos. Para fines del presente estudio, se utilizará información acerca de las tasas de homicidios en cada país. Cabe aclarar que aunque considero que no se puede comprender un fenómeno multicausal como la violencia o la inseguridad únicamente desde la interpretación de una variable, se empleará este indicador porque es reconocido a nivel mundial, lo que nos permite realizar un análisis comparativo tanto en el espacio como en el tiempo. Además, en todos los países el homicidio es considerado un delito, mientras que otro tipo de conductas delictivas son reconocidas como tales dependiendo de la legislación de cada Estado<sup>2</sup>. Por último, a pesar de que es innegable el problema de subregistro de las estadísticas -debido a la cifra negra- y la falta de consistencia en las cifras de las distintas fuentes de información, un homicidio es más constatable en virtud de que los cuerpos de las víctimas son prueba objetiva de dicho delito (Espín, 2009: 4-8).

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, el delito de vicariato no se encuentra expresamente tipificado como delito en la legislación ecuatoriana; sólo existe la figura del asesinato u homicidio agravado. No obstante, la legislación venezolana reconoce efectivamente al sicariato como un delito en la Ley Orgánica contra la delincuencia organizada.



En la tabla 1, podemos encontrar las tasas de homicidio en cada país andino para el año 2008. Como se puede observar, existen dos países con tasas relativamente más altas -Colombia y Venezuela- aunque la tendencia en el caso de Colombia sea decreciente, mientras que la tendencia en el caso de Venezuela es ascendente. Los tres países restantes presentan tasas entre los 10 y 20 homicidios por cada 100 mil habitantes, por lo que son considerados países donde la incidencia es moderada, según la clasificación de la Organización Mundial de la Salud (OMS). El incremento en las tasas de homicidio generalmente lo relacionan con un descenso en la probabilidad de ser detenido (Camara y Salame, 2004). Es decir, una mayor impunidad nos conduce a un aumento de la tasa de homicidios. Pero, como señalan Camara y Salame, aunque la impunidad incide en un incremento en las tasas de homicidio, las mismas no variarán si además existe una desintegración del consenso social, debido a que las causas estructurales de la violencia continuarán actuando. Por esta razón es tan importante que se impulse, por un lado, el mejoramiento del sistema judicial y la participación de la población en estrategias de prevención, pero, por otro lado, es quizá más importante, la participación activa de la población en el diseño de dichas estrategias, especialmente de grupos como las mujeres, los jóvenes, los migrantes, entre otros. Aunque, cabe señalar que, una vez que existe una alta percepción de inseguridad entre la población, la misma no cambiará rápidamente. Como señala Curbet (2009: 50) existe una aparente ausencia de una relación entre las tasas reales de victimización efectiva y el sentimiento de temor al delito. Por esto, la elección de estrategias viables (eficacia) y políticamente sostenibles (aceptadas socialmente) deben estar orientadas desde una perspectiva de largo plazo.

**Tabla 1.**  
**Tasas de homicidio por cada 100 mil habitantes**

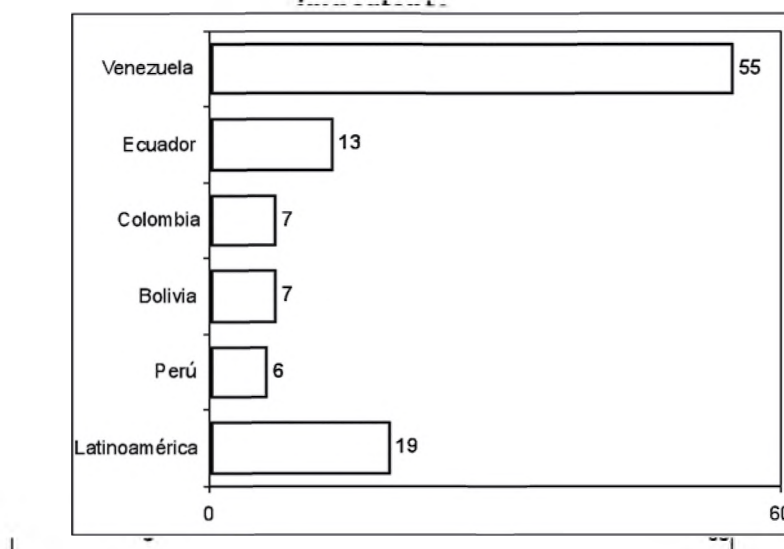
<b>País</b>	<b>Tasa de Homicidios</b>	<b>Año</b>
Bolivia	<b>12,17</b>	2008 <sup>1</sup>
Colombia	<b>33,00</b>	2008 <sup>2</sup>
Ecuador	<b>18,80</b>	2008 <sup>3</sup>
Perú	<b>11,57</b>	2008 <sup>4</sup>
Venezuela	<b>52,00</b>	2008 <sup>5</sup>
<b>Fuentes:</b> 1) Instituto Nacional de Estadísticas 2) Policía Nacional 3) Policía Judicial 4) Policía Nacional 5) OEA		
<b>Elaboración:</b> Propia.		

Las cifras presentadas, por si mismas, reflejan una situación de seguridad complicada y compleja en los países de la región andina. Sin embargo, cuando se examinan las tasas de homicidio de jóvenes entre 15 y 24 años, la situación es aún más grave. En una publicación titulada "Mapa de la violencia: los jóvenes de América Latina", se menciona que, en el año 2008, la tasa de homicidios de jóvenes en América Latina fue de 36,6 por cada 100 mil habitantes. Sin embargo, en el caso de Colombia, la tasa de homicidios de jóvenes fue de 73,4

es decir, existe una diferencia de más de 40 homicidios por cada 100 mil habitantes respecto a la tasa general del país; ésta es la diferencia más notable en los países del área andina. En el caso de Venezuela, la tasa fue de 64,2 por cada 100 mil habitantes, y en Ecuador fue de 26,1. Luego, en la misma publicación, se incluye un indicador que relaciona la tasa de homicidios de jóvenes con los índices de victimización. Los resultados se miden en una escala de 1, en la cual, cuando un país se encuentra por debajo de 1, quiere decir que la juventud se encuentra menos expuesta. En el caso de los países de la región andina, todos se encuentran sobre 1, pero mientras el índice de Ecuador es 1.6, los índices de Venezuela y Colombia son de 3 y 2, respectivamente. Lamentablemente, debido a las características del estudio mencionado y a la disponibilidad de las fuentes, no es posible conocer la información de Bolivia y Perú. Sin embargo, con la información disponible de los otros países, podemos constatar la situación de inseguridad que afecta a los jóvenes de los países mencionados y los vuelve aún más vulnerables.

Pero, para autores como Lahosa, si nos basamos en las denuncias para conocer la delincuencia de un territorio determinado, entonces conocemos solo una mínima proporción, porque no se conoce, por ejemplo, la delincuencia que no se denuncia, es decir, la cifra negra de los delitos (Lahosa, 2009: 265-267), o el temor de las personas a ser víctimas de la delincuencia, lo que genera un gran sentimiento de inseguridad. Precisamente, con el fin de comprender con mayor profundidad el fenómeno de la seguridad ciudadana, a continuación se realizará un análisis acerca de la dimensión subjetiva de la seguridad ciudadana. En todo el mundo, las preocupaciones locales por la seguridad ciudadana, en las dos últimas décadas han ocupado los primeros puestos en los encuentros de opinión sobre los temas que más preocupan a la opinión pública (Curbet, 2009: 18). En el caso de América Latina, por ejemplo, según datos del Latinobarómetro 2009, de una lista de 13 garantías sociales, económicas, civiles y políticas, las personas consideran que la que menos se encuentra garantizada es la *protección contra el crimen*. Por otro lado, en el gráfico 1, se puede observar el porcentaje de personas que considera que el principal problema del país es la delincuencia. Venezuela ocupa el primer lugar tanto entre los países de la región andina, como a nivel de América Latina. De hecho, como se puede observar, el resto de países se encuentran por debajo de la media latinoamericana.

**Gráfico 1.**  
**% de personas que considera a la Delincuencia como el problema más**



Fuente: Latinobarómetro 2009

La situación mencionada se relaciona con el clima de desconfianza que marca a la cultura y a las instituciones en los países de América Latina. En los países andinos, cuando se pregunta acerca de la confianza en otras personas, se puede encontrar que en ningún país la confianza supera el 30%. En Bolivia llega al 26% de los encuestados, en Venezuela al 23%, en Ecuador al 20%, en Colombia al 19% y en Perú al 17%. En sociedades, como las de los países andinos, con elevados grados de inseguridad tanto objetiva como subjetiva, no sorprende que los niveles de confianza en otras personas y en las instituciones sean bajos, debido a que las causas de la desconfianza son estructurales.

Abordar el tema de la dimensión subjetiva de la seguridad ciudadana es complejo, porque, en especial, el miedo a ser víctima de la delincuencia genera una estructura ideológica con elementos como “la adhesión al mantenimiento o el restablecimiento de la pena de muerte, así como el sentimiento de un exceso de inmigrantes, inquietud por el orden o, por lo menos, preocupación por el desorden, reivindicación punitiva, xenofobia” (Curbet, 2009: 23). Sin embargo, por esta misma razón es necesario conocer el nivel de temor en cada país, aunque con algún grado de precaución.

Siguiendo con la línea teórica de Curbet, el temor a la criminalidad produce una acumulación colectiva de ansiedad que necesita descargarse para no poner en peligro la supervivencia de la propia comunidad, por lo que es necesaria la existencia de un chivo expiatorio a quien culpar por el temor producido, “el mecanismo psicoposical del chivo expiatorio aporta –a la estrategia del populismo punitivo- objetivos visibles y fáciles para la imprescindible descarga de la ansiedad colectiva. De manera que, la responsabilidad de la inseguridad ciudadana pueda imputarse a colectivos humanos (actualmente más los inmigrantes pero también los jóvenes)” (Curbet, 2009: 89).

Sin embargo, el temor no sólo genera desconfianza en el otro y estigmatiza a grupos humanos, sino también profundiza las desigualdades. Cuando un espacio se vuelve peligroso, quienes tienen los recursos económicos suficientes adoptan medidas privadas para su protección o presionan por una mayor presencia policial, aunque se incrementa la vulnerabilidad en otras áreas. En un caso más extremo, cuando existe un mayor deterioro en un barrio, quienes tienen posibilidad de irse lo hacen, pero hay quienes no pueden hacerlo, así que se quedan y su miedo se incrementa. Por esto, no nos sorprende que la mayoría de las políticas públicas se enfoquen en responder a “las demandas de seguridad de una población atemorizada (políticas de seguridad) más que a desactivar los distintos conflictos que se hallan en el origen de las diferentes manifestaciones de delincuencia (políticas sociales)” (Curbet, 2009: 27).

Por último, la persistencia de este clima de incertidumbre -generado por el sentimiento de inseguridad- junto con la existencia de niveles altos de violencia produce una sensación, entre la población, de que la delincuencia se debe a una falta de voluntad política para resolver el problema o, peor quizás, a una incapacidad del gobierno para hacerlo (Curbet, 2009: 24). Como consecuencia, ante la falta o la puesta en duda de la eficacia del gobierno, se pierde la confianza y la legitimidad necesarias para sostener la gobernabilidad de un país. En esta situación, no es posible que la gobernabilidad logre mejorar la convivencia democrática, lo cual a su vez puede generar mayores niveles de violencia. Entonces, la inseguridad no incide en los cambios que suceden en la gobernabilidad de un país, porque no existe una relación causal: la relación es recíproca. La inseguridad incide en la falta de gobernabilidad en un país y esto conlleva a una difícil convivencia democrática. Pero una sociedad desconfiada, excluyente y con una convivencia difícil, genera a su vez las condiciones necesarias para que exista una reproducción de la violencia y la delincuencia.

### **Las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana**

La articulación entre políticas públicas y seguridad ciudadana depende del grado de gobernabilidad que existe en cada país. Si existe mayor gobernabilidad, la eficacia de las políticas se verá reflejada en la seguridad ciudadana. Claro, la gobernabilidad no depende de incrementar el número de policías en una determinada sociedad, si no de alcanzar un grado importante de consenso social, basado en una mayor democratización de las estructuras sociales, económicas y políticas. Desde esta perspectiva, se analizarán los planes de seguridad de cada país con el objetivo de contrastar los deseables modelos teóricos sobre seguridad y democracia con respecto a las políticas públicas reales que se aplican día a día en la región andina.

En la actualidad, las políticas públicas destinadas a controlar el delito promovidas por los gobiernos, por lo general, se enmarcan en dos grandes modelos teóricos (Curbet, 2009: 54). Por un lado, el modelo de estrategia comunitaria, el cual promueve reformas institucionales y la corresponsabilidad de la comunidad en el control preventivo. Por otro lado, el modelo de populismo punitivo, con enfoque en las estrategias de represión con el fin de imponer la ley y el orden con mano dura -con la idea de obtener réditos electorales-. Esto no significa que la tendencia de un país sea siempre la misma; más bien, en la mayoría de ocasiones la tendencia es errática -en ocasiones responde a un modelo o a otro- o, a veces, en busca de la integralidad entre ambas, se proponen acciones que pueden resultar contradictorias. Por esto, para fines del estudio sobre los países de la región andina, se examinarán las estrategias

implementadas país por país. En la tabla 2, se sintetizan los principales planes y las políticas adoptadas en materia de seguridad ciudadana en cada país andino. Cabe mencionar que en cada país de la región existe -al menos en los años recientes- un plan nacional de seguridad ciudadana o, como en el caso de Bolivia, un plan nacional de desarrollo que considere como eje estratégico a la Seguridad Pública.

**Tabla 2.**  
**Políticas públicas de seguridad ciudadana por país**

PAIS	PLAN O POLITICA DE SEGURIDAD CIUDADANA
Bolivia	- Plan Nacional de Desarrollo: Seguridad Pública (Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien, 2006-2011)
Colombia	- Política de Consolidación de la Seguridad Democrática 2007 - Programa de Departamentos y Municipios Seguros 2004
Ecuador	- Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Modernización de la Policía Nacional 2009-2010
Perú	- Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2006 - Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (Ley No. 27933)
Venezuela	- Decreto No. 1453 con fuerza de Ley de Coordinación de la Seguridad Ciudadana - Dispositivo Bicentenario de Seguridad Ciudadana
Fuentes: Observatorio Interamericano de Seguridad - Organización de los Estados Americanos, varias. Elaboración: propia	

Cabe mencionar que en la tabla 2 se incluyeron únicamente los planes o políticas vigentes implementadas en cada país. Sin embargo, como se podrá observar en el análisis, en algunos países se diseñaron estrategias en años anteriores pero fueron desechadas o al menos, rediseñadas.

#### *Bolivia*

En Bolivia, la preocupación por el tema de seguridad ciudadana empieza sólo hacia finales de los años 90. Durante esta época se diseñaron algunas estrategias. Sin embargo, la mayoría se caracterizaba por tener serias incoherencias institucionales. Para hacer un breve recuento, en

1997 se lanzó el Plan de Seguridad y Protección Ciudadana, pero al año siguiente fue relanzado. En el año 2000 se presentó el Plan Ciudadela, el cual tenía una fuerte orientación hacia la militarización de la seguridad ciudadana. En el año 2001, se lanzó el Plan Tranquilidad, dentro del cual se preveía el incremento de 15.339 efectivos policiales y 9.082 militares (Mollericona, s.f). Al año siguiente, se presentan el Programa de Vigilancia Participativa y el Plan de emergencia de seguridad ciudadana. Por último, en el año 2003 se lanza el Plan Integral de Seguridad Ciudadana y Orden Público. Además de las incoherencias institucionales, la mayoría de estos planes no tenían una visión a largo plazo: más bien respondían a demandas coyunturales. Asimismo, respecto al modelo de estrategias implementadas, se puede observar que no existe una tendencia clara, porque en algunos momentos se aplican medidas comunitarias como en el programa de vigilancia participativa; pero, en la mayoría de momentos, las medidas son represivas y apelan al incremento de efectivos policiales y a la militarización de la seguridad ciudadana.

En la actualidad, no existe un plan nacional de seguridad ciudadana como tal. No obstante, dentro del Plan Nacional de Desarrollo, en el capítulo titulado Bolivia Digna, dentro de las políticas de protección social y desarrollo comunitario se encuentra incluido el tema de la Seguridad Pública. En este plan se menciona que el objetivo del gobierno en materia de seguridad es proporcionar seguridad pública a todos los habitantes del país con un enfoque preventivo, con la participación activa de la población organizada y con el cambio de patrones culturales bajo un nuevo concepto de fuerza pública y estado de derecho. Para esto se plantean las siguientes líneas de acción: "seguridad ciudadana y educación preventiva", seguridad pública y la acción de los derechos humanos con la participación de la sociedad civil organizada y, defensa social para garantizar la protección contra las drogas. Frente a estos objetivos y líneas de acción, sin embargo, nos llama la atención que los programas piloto "Ciudad Segura", presentados recientemente en las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, contemplen sobretodo la movilización de efectivos militares y policiales. En el discurso de lanzamiento del programa, el propio presidente Morales señaló que se contempla esta estrategia con el fin de proceder con mano dura contra los delincuentes para reducir los índices de seguridad. Pero, al final, recordó que combatir el delito es tarea de todos. Como señalaba, las políticas implementadas en materia de seguridad han sido bastante contradictorias. Por un lado, se diseñó un plan nacional de desarrollo con un enfoque bastante novedoso e incluyente en materia de seguridad ciudadana, pero, por otro lado, los programas diseñados se basan en medidas represivas tales como el incremento de efectivos policiales y militares, la compra de materiales y equipamiento para la policía y la poca participación de la sociedad en el proceso de elaboración de las políticas, aunque al final se realiza un llamado a enfrentar la delincuencia como tarea de todos.

Respecto a la institucionalidad necesaria para implementar los planes mencionados, recién en el año 2000, se crea una instancia encargada de delinear las políticas de seguridad: la Dirección General de Seguridad Ciudadana. Ésta se encontraba bajo la dependencia del Viceministerio de Régimen Interior. Más adelante, en el año 2003, en el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada se promulga la Ley de Seguridad Ciudadana (Ley N° 2494), con la cual se crea el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Orden Público, encargado de diseñar los planes macro de seguridad para reducir la ola delictiva, con la participación en las autoridades locales de los diferentes departamentos del país. Finalmente, en el Gobierno de Evo Morales se asume con mayor responsabilidad el tema de la seguridad ciudadana, por lo que se eleva a

rango de Viceministerio de Seguridad Ciudadana, a la antigua Dirección de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito. De igual manera, en este tiempo, se modifica el impuesto directo a los hidrocarburos para financiar acciones en materia de seguridad ciudadana enfocadas a la adquisición de equipamiento para la policía, construir módulos policiales, entre otros.

En cuanto al temor de los bolivianos a la delincuencia, ésta constituye la segunda preocupación de las personas, luego del desempleo. Por esta razón, en los últimos procesos electorales se ha visto que el tema de la seguridad marcó la agenda de muchos candidatos. Se propuso desde visiones represivas como la aplicación de mayor "mano dura" contra la delincuencia, hasta propuestas orientadas a la democratización de la seguridad ciudadana entre el Estado y la sociedad (Mollericona, s.f). Esto nos deja dos inquietudes que deben ser tomadas en cuenta para comprender la relación entre seguridad ciudadana y gobernabilidad en Bolivia; primero, el tema de la seguridad ciudadana se encuentra entre las prioridades en la agenda de debate, es decir constituye una preocupación tanto para la sociedad como para el Estado; y, segundo, en Bolivia la seguridad ciudadana aún es vista desde un enfoque policial y represivo, a pesar de que, en retórica se reconozca la participación de la población y se ponga énfasis en la inclusión de grupos desprotegidos.

### *Colombia*

En Colombia, se han vivido circunstancias especiales de violencia durante los últimos cincuenta años. En la época más conflictiva, las tasas de homicidio llegaron a ser las más altas del continente. Esto ha generado que el tema de la seguridad sea visto como una prioridad desde hace mucho tiempo. Sin embargo, en la mayoría de ocasiones, el énfasis ha estado orientado hacia la seguridad y protección del Estado y no hacia la seguridad de los ciudadanos.

En la Constitución Política, por ejemplo, se establece que el Presidente de la República es la cabeza de las Fuerzas Armadas y Policiales, por lo que se entiende que, en los asuntos de convivencia y seguridad ciudadana, se pueden involucrar tanto las autoridades departamentales y municipales, como la Policía Nacional y las Fuerzas Militares. Claro que también se reconoce la existencia de otros instrumentos u organismos de seguridad ciudadana, pero más bien de carácter local, tales como los Consejos Metropolitanos, Municipales, Departamentales y Regionales de Seguridad<sup>3</sup>; el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonsecon); los Fondos de Seguridad Territoriales<sup>4</sup> y los Comités de

---

<sup>3</sup> Los consejos de seguridad son reuniones mensuales o extraordinarias convocadas por el alcalde y el gobernador, a la cual deben asistir los comandantes de la policía y demás fuerzas armadas, los organismos de justicia, el procurador o los organismos estatales que promueven los derechos humanos. A través de estos consejos, las autoridades disponen de mecanismos para el análisis de la violencia y la delincuencia, asegurar el mantenimiento del orden público, preservar la convivencia ciudadana, y fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional. (Acero, s.f: 8)

<sup>4</sup> En cada municipio y departamento, se debe crear Fondos de Seguridad, con el objetivo de obtener recursos para financiar las distintas actividades que garanticen la seguridad, además de inversiones en bienestar social, convivencia pacífica, desarrollo comunitario y otros. Estos fondos recibe como contribución, el 5% sobre el valor total de los contratos de obras públicas. Op.cit: 8)

Orden Público municipales<sup>5</sup>. Estos instrumentos de gestión local se crean con el objetivo de gestionar la convivencia y la seguridad ciudadana a través del trabajo intersectorial e interinstitucional. Por lo que, en los mismos, se incluye el tema de la participación ciudadana como un elemento importante en la definición de políticas públicas sobre seguridad.

No obstante, la situación de violencia vivida por Colombia durante más de cuarenta años ha provocado que el gobierno nacional enfoque sus acciones hacia la seguridad y defensa nacional, dejando de lado el tema de la seguridad ciudadana, o entregando las competencias de este sector a las autoridades locales. Por eso, las iniciativas principales en materia de seguridad han sido tomadas a nivel local, lo que ha generado que exista una situación de inseguridad y unos resultados desiguales en los distintos territorios. Sin embargo, para poder realizar una comparación más exacta con los otros países de la región andina, analizaré el vigente Plan Nacional de Seguridad Ciudadana de Colombia.

Respecto a las políticas nacionales de seguridad, en el año 2006 se presentó la *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática 2006-2010 (PCSD)*, con el propósito de establecer los objetivos estratégicos hacia los cuales se deben enfocar todos los esfuerzos de cada una de las instituciones del sector defensa. En este documento se establecen cinco objetivos, dentro de los cuales, uno corresponde a mantener la tendencia decreciente de todos los indicadores de criminalidad en los centros urbanos del país. La estrategia de seguridad ciudadana se encuentra incluida dentro del objetivo mencionado. Sin embargo, básicamente lo que se establece es que el Ministerio de Defensa realizará importantes inversiones con el fin de fortalecer a la Policía Nacional para desarticular a los grupos responsables de la Comisión de Delitos de Impacto en los Centros Urbanos. Para esto, se incrementará el pie de fuerza, se reforzará la capacidad de movilidad a través de la adquisición de vehículos y motos, se crearán nuevas unidades judiciales para fortalecer las capacidades de la policía judicial, se realizarán reformas en la Policía Nacional con el fin de armonizar sus funciones con la dinámica del sistema penal acusatorio, se fortalecerán las capacidades de inteligencia técnica y comunicaciones de la policía, y se realizarán reformas en las escuelas de educación y formación, así como en la carrera policial.

Es evidente, entonces, que el enfoque de seguridad ciudadana de la PCSD es puramente represivo ya que fundamenta sus acciones únicamente en el incremento de efectivos policiales y en el fortalecimiento de sus acciones. Además, en la PCSD, la seguridad ciudadana tienen un papel secundario dentro de una gran estrategia de seguridad nacional, razón por la cual, no existe, en rigor una política nacional de seguridad ciudadana. Esto se justifica, en parte, con la existencia de disposiciones constitucionales y legales que responsabilizan a los gobernadores y alcaldes del manejo de la seguridad. Por esto, a partir del año 2004, se empezó a implementar el *Programa Departamentos y Municipios Seguros (DMS)*, el cual busca fortalecer la gestión local de la seguridad ciudadana en los municipios y departamentos del país (Acero, s.f: 10). Precisamente, el programa parte del reconocimiento de que no existe –al

---

<sup>5</sup> Los Comités de Orden Público están integrado por el Alcalde o el gobernador, según sea el caso, el Comandante de la Guarnición Militar y el Comandante de Departamento de Policía. Este Comité está facultado para coordinar el empleo de la fuerza pública y de los organismos de seguridad y será el responsable de poner en ejecución los planes de seguridad. (Op.cit: 8)



menos de manera explícita- una política nacional de seguridad ciudadana y de constatar que la mayoría de los alcaldes y gobernadores habían declinado su responsabilidad en la conducción de los problemas relativos al orden público y a la convivencia y seguridad ciudadana.

Para cumplir con el objetivo del programa DMS se realizarían una serie de acciones encaminadas hacia la coordinación de los esfuerzos interinstitucionales de los organismos de seguridad y justicia, de las administraciones locales y de las comunidades organizadas. Pero, como afirma Acero (op.cit: 10), esto ha sido posible porque “en Colombia es clara la subordinación que debe existir por parte de la Policía frente a las autoridades civiles legítimamente elegidas”. No obstante, cabe señalar que los proyectos enmarcados dentro de este programa no han dado los resultados esperados, porque, a nivel local, es más difícil conseguir recursos para financiar dichos proyectos. En otras palabras, según la legislación colombiana, las autoridades locales son las encargadas del manejo del tema de la seguridad ciudadana, sin embargo, las mismas no cuentan con los recursos suficientes para llevar a cabo programas como el DMS que contienen un enfoque más interesante que la PCSD, la cual no incluye la idea de la participación ciudadana o de medidas de prevención y se enfoca únicamente en estrategias represivas.

#### *Ecuador*

En Ecuador, al igual que en el caso de Bolivia, la preocupación por diseñar políticas y tomar acciones es reciente. Sin embargo, durante estos últimos cinco años, ha existido una gran inestabilidad por parte de los actores institucionales involucrados en materia de seguridad ciudadana. Una de las razones fundamentales podría ser que ni siquiera el poder ejecutivo se ha mantenido estable durante este período. De todas maneras, en el año 2006, se creó la Subsecretaría de Seguridad Ciudadana dentro del Ministerio de Gobierno para enfrentar la creciente demanda de seguridad; sin embargo, dicha Subsecretaría fue creada sin asignación presupuestaria y, en sus inicios, fue notable la gran inestabilidad en sus funcionarios; así, por ejemplo, el primer subsecretario estuvo en funciones durante quince días únicamente. Durante el gobierno actual se ha intentado dar mayor estabilidad e impulso al tema de la seguridad ciudadana, por lo que, además se creó la Unidad de Ejecución Especializada del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana como parte de la Subsecretaría mencionada, con el fin de que esta entidad sea quien ejecute los planes y las políticas diseñadas desde la Subsecretaría. Desde su creación en el año 2007, las acciones de la Unidad de Ejecución Especializada han estado encaminadas, casi en su totalidad, a la implementación de un proceso de modernización y equipamiento de la policía.

Respecto a las políticas adoptadas, el primer intento que se realizó fue el Plan de Modernización de la Policía 2004-2014. No obstante, dicho plan fue implementado durante pocos meses ya que no se contó con los recursos necesarios para su aplicación. Más adelante, a inicios del año 2007, el gobierno recién posesionado, creó una Comisión de Modernización de la Policía, la cual, se encuentra conformada por representantes del gobierno, de la policía nacional, y de las organizaciones de la sociedad civil. Dicha Comisión realizó talleres tanto dentro de la institución policial como a nivel de la comunidad para determinar las principales necesidades y problemas en materia de seguridad. Con base en el diagnóstico realizado, se declaró en estado de emergencia a las áreas de infraestructura, comunicaciones y medios

logísticos, investigación científico forense, policía comunitaria, de bienestar y seguridad social de la Policía Nacional. A partir de entonces, la Subsecretaría de Seguridad Ciudadana del Ministerio de Gobierno y la Comisión de modernización elaboraron un plan nacional de acción, que no abarcaría únicamente la modernización de la policía sino, que se basaría en una concepción más integral, como la seguridad ciudadana.

Dicho *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana* fue presentado en febrero del año 2008, en el mismo se contempla como objetivo general, reducir los niveles reales de inseguridad – violencia y criminalidad- y el temor a la misma. Para esto, se establecen una serie de actividades dentro de los ámbitos de prevención y vigilancia, relación policía – comunidad, análisis e investigación, auxilio y respuesta, formalización y especialización, plan anticorrupción, y bienestar del policía y su familia. Para la implementación de este plan se creó la Unidad de Ejecución Especializada. Esta unidad es la encargada de administrar los recursos transferidos por parte del Ministerio de Gobierno. El Gobierno propuso invertir 320 millones de dólares en el plan; el primer año 170 millones de dólares, y el segundo año 150 millones de dólares.

El proceso de diseño del plan tuvo buena acogida por parte de la opinión pública, porque es la primera vez que se hace un plan con énfasis en la seguridad ciudadana, se le asigna recursos dentro del presupuesto y se lo socializa. Además, el diseño del plan y su ejecución han impulsado el fortalecimiento de las instituciones especializadas en materia de seguridad ciudadana -por ejemplo, la Subsecretaría de Seguridad Ciudadana- las cuales fueron creadas años atrás, pero no cumplían ningún trabajo específico porque no contaban con presupuesto ni funciones asignadas.

A pesar del novedoso enfoque del plan y de su proceso de diseño bastante incluyente, durante la etapa de implementación se empezaron a observar algunas contradicciones entre lo propuesto y la ejecución de las acciones. En primer lugar, los primeros proyectos contemplados dentro del plan se implementaron en los lugares que han ejercido mayor presión política: no se determinó los lugares con base criterios técnicos ni a la problemática particular. Además, se dio prioridad a los proyectos más visibles, tal es el caso de la inversión en infraestructura física, dejando de lado las actividades de prevención e investigación. De igual manera, en la distribución del presupuesto, se observa que la mayor parte de recursos se destinan a infraestructura y equipamiento de la policía. Precisamente, el componente policial constituye el enfoque principal de las intervenciones del plan. El problema es que este plan fue presentado ante la sociedad civil como un plan novedoso, ya que no incluía únicamente un plan de modernización policial, sino que además se hacía énfasis en la participación de la comunidad. Sin embargo, como se mencionó, el componente policial continúa siendo el enfoque principal de las intervenciones del plan, por lo que termina enmarcada en una estrategia clásica de represión.

Estas contradicciones entre el enfoque de prevención y participación que se observa en el texto del Plan, y el enfoque de represión, aumento de la policía y populismo punitivo que se observa en las acciones implementadas, junto con la gran inestabilidad de las autoridades de las instituciones involucradas en temas de seguridad, no ha permitido que exista una política clara en materia de seguridad ciudadana a nivel nacional y menos aún con un enfoque en regiones específicas. Durante este gobierno, al menos, ha existido cierto nivel de voluntad

política para tomar acciones en materia de seguridad ciudadana que sean incluyentes y se orienten hacia la gobernabilidad y la convivencia democrática. Sin embargo, en la práctica, estas acciones ceden ante la presión y terminan por convertirse en estrategias de populismo punitivo, las cuales responden más a la necesidad de resultados electorales que a la situación de violencia y criminalidad real o subjetiva en una localidad.

### *Perú*

En la década de los 80, empieza a producirse un incremento de la preocupación por el problema de la inseguridad en Perú. Sin embargo, ante el repliegue de la policía de las calles – por priorizar otros problemas, como terrorismo o narcotráfico-, surge como nuevo protagonista el municipio, mediante la implementación de serenazgos (patrullajes municipales). Asimismo, empiezan a crearse organizaciones campesinas para la protección de su seguridad, conocidas como rondas campesinas o comités de autodefensa.

En los años 90, aunque la prioridad siguen siendo el narcotráfico y el terrorismo, existe una creciente preocupación, de parte de la policía, por recuperar las calles que habían sido descuidadas. Para esto, se crea la Dirección de Familia y Participación Ciudadana. Sin embargo, lo único que generó esto fue conflictos entre la policía y el serenazgo por la duplicidad de funciones y la falta de coordinación. No obstante, a pesar del afán de la policía por recuperar su papel en el control de la criminalidad y la violencia callejera, en esta misma época se cerraron varias escuelas de policía, por lo que el número de policías se redujo de 125 mil a 90 mil efectivos policiales; en parte, porque el problema de violencia asociado al grupo irregular Sendero Luminoso había tenido un gran descenso. Sin embargo, esto produjo más descuido por el tema de la seguridad ciudadana.

No obstante, con el regreso a la democracia en los años 2000, la seguridad ciudadana se vuelve prioridad para el gobierno y la sociedad. Por lo que se realizan esfuerzos para complementar el trabajo de serenazgo con el trabajo de la policía; y además, se impulsa la organización vecinal para formar el trinomio: policía, municipio y vecinos. También se impulsa una reforma policial, pero dentro del eje del trinomio, para lo cual se forma una Comisión de Reestructuración de la Policía Nacional de Perú, quienes en el año 2002, recomiendan la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC).

En el año 2003, se expide la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, ley 27933, mediante la cual se crea el SINASEC, y en su estructura se considera como ente rector al Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana<sup>6</sup> (CONASEC) y como integrantes a los Comités

---

<sup>6</sup> El CONASEC es el organismo encargado de la formulación, conducción y evaluación de las políticas de seguridad ciudadana; para lo cual cuenta con autonomía funcional y técnica. Se encuentra conformado por el Ministro del Interior, quién lo preside, el Ministro de Justicia, el Ministro de Educación, el Ministro de Salud, el Ministro de Economía y Finanzas, un representante de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal de la Nación, el Defensor del Pueblo, dos Presidentes regionales, el Alcalde Metropolitano de Lima, los Alcaldes de las dos provincias capitales de departamento con mayor número de electores.

Regionales, Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana<sup>7</sup>. La creación de estos organismos parte de la idea de que la respuesta a la inseguridad no puede ser exclusivamente policial, ni exclusivamente municipal, sino que requiere de coordinación entre los distintos componentes del sistema penal y social. Estos comités constituyen la base del SINASEC, pero requieren de una adecuada coordinación entre el nivel local, regional y nacional.

Cada organismo cumple con una función específica. Así, por ejemplo, el CONASEC es el encargado de formular la política nacional en materia de seguridad ciudadana y evaluar su cumplimiento. Los comités regionales se encargan de analizar la problemática específica de la región, evaluar las políticas de los comités provinciales y capacitar a la comunidad. Los comités provinciales formulan la política provincial en materia de seguridad ciudadana, en base a un diagnóstico y a un mapa delictivo. Además capacitan a las juntas vecinales y evalúan las acciones de los comités distritales. Estos, a su vez, se encargan de establecer la política distrital, en base a diagnósticos, formular, ejecutar y evaluar planes, organizar y capacitar a las juntas vecinales y coordinar con otros órganos del Sistema.

Como se puede observar, de los cinco países de la región andina, Perú es el único que cuenta con un sistema nacional formal de seguridad ciudadana. Por esta razón, podemos encontrar que, hasta el momento, se han aprobado tres Planes Nacionales de Seguridad Ciudadana (el último corresponde al año 2006), se han instalado 1732 Comités de Seguridad Ciudadana (26 Regionales, 193 Provinciales y 1381 Distritales), según datos del Plan Nacional (2006). Además, se aplicó una primera Encuesta de Victimización a nivel nacional –cuyos resultados se encuentran en la primera parte del Plan mencionado–, y por último, se encuentran creando un Observatorio de la Violencia. No obstante, a pesar de que existe la Ley del SINASEC y se han obtenido algunos resultados de este proceso, aún existe una serie de problemas que no han permitido que el SINASEC se consolide ni que obtenga resultados claros en la reducción de los indicadores de seguridad real y subjetiva.

Los principales problemas tienen que ver con la inestabilidad de los integrantes de SINASEC. En primer lugar, no ha existido continuidad política en el Ministerio del Interior ya que existe poca estabilidad en las autoridades designadas. De igual manera, los Secretarios Técnicos del CONASEC no han sido nombrados adecuadamente, por lo que no ha existido estabilidad en sus funciones. Además, también existe una gran inestabilidad en el resto de los integrantes del SINASEC, lo cual ocasiona que el trabajo deba reiniciarse desde cero continuamente, por lo que, no se han podido diseñar políticas de largo plazo.

---

<sup>7</sup> Los Comités Regionales, Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana son los encargados de formular planes, programas, proyectos y directivas de seguridad ciudadana, así como ejecutar los mismos en sus jurisdicciones, en el marco de la política nacional diseñada por el CONASEC. El Comité Regional es presidido por el Presidente de la región y conformado por la autoridad política de mayor nivel de la región, el Jefe Policial, la autoridad educativa del más alto nivel, la autoridad de salud, un representante del Poder Judicial, un representante del Ministerio Público, el Defensor del Pueblo, tres Alcaldes de las provincias con mayor número de electores. El Comité Provincial es presidido por el Alcalde provincial y conformado por la autoridad política de mayor nivel de la localidad, el Jefe Policial, la autoridad educativa del más alto nivel, la autoridad de salud, un representante del Poder Judicial, un representante del Ministerio Público, el Defensor del Pueblo, tres Alcaldes de los distritos con mayor número de electores, un representante de las Juntas Vecinales y un representante de las Rondas Campesinas. El Comité Distrital es presidido por el Alcalde de la jurisdicción y conformado por la autoridad política de mayor nivel de la localidad, el Comisario de la Policía Nacional, un representante del Poder Judicial, dos alcaldes de centros poblados menores, un representante de las Juntas Vecinales y un representante de las Rondas Campesinas.

Por otro lado, no ha habido mucha difusión de la ley ni han recibido capacitación los actores sociales, por lo cual esta ley no es muy conocida entre la sociedad (el 69% de entrevistados en Lima nunca escuchó hablar del Comité o del Plan Regional; sólo el 19% escuchó del comité regional y el 29% del plan regional). Además, después de creado el SINASEC, no ha habido ninguna nueva inversión presupuestaria en el tema de seguridad ciudadana, por lo que, muchos proyectos no cuentan con presupuesto para ser ejecutados. Por último, respecto a los organismos locales, se ha evidenciado que los presidentes regionales y los alcaldes carecen de experiencia, tiempo, interés e información para conducir los comités. Además, tienen poca tradición de trabajo en equipo por lo que, es muy difícil coordinar acciones cuando persiste la doctrina de la autonomía institucional. Esto ha generado que muchos de los comités no hayan realizado ni siquiera el mapa de incidencia delictiva, y peor aún el diagnóstico sobre seguridad ciudadana o el plan de seguridad de cada localidad.

Finalmente, respecto al Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2006, el objetivo general planteado en el mismo es dinamizar y optimizar la Seguridad Ciudadana a nivel nacional, con la participación activa de las instituciones del sector público y privado, así como organizaciones de base de la sociedad civil que conforman el SINASEC, para garantizar una situación de paz, tranquilidad y convivencia pacífica, dentro del marco de respeto a los derechos fundamentales de la persona humana. No obstante, aunque este objetivo y las acciones del plan –en los sectores de salud, educación, justicia, entre otros- se ajustan a las estrategias de prevención en materia de seguridad ciudadana; las acciones tomadas frente a la demanda ciudadana, tales como dotar de mayores recursos a la policía, mayor severidad del poder judicial, construcción de más cárceles, se han enmarcado en el ámbito de la represión.

### *Venezuela*

En Venezuela, a pesar de que los indicadores de violencia son los más altos de la Región Andina, el tema de la seguridad ciudadana no ha sido una prioridad en los procesos de diseño de políticas públicas. En la Constitución Venezolana de 1999, se definía a la seguridad ciudadana como un derecho civil, en términos de protección frente a situaciones que constituyan amenaza, vulnerabilidad o riesgo para la integridad física de las personas, sus propiedades, el disfrute de los derechos y el cumplimiento de los deberes (artículo 55). Como se puede observar, se trata de una definición muy amplia, en la cual se incluye la prevención de riesgos y desastres, y además, refleja una tendencia proteccionista y paternalista. Además, en esta Constitución se reconoce la multiplicidad de cuerpos policiales, en distintos niveles de la administración municipal, estatal y nacional. Sin embargo, esto ha generado serios conflictos legales y prácticos, así como disputas entre entidades controladas por adversarios políticos para reclamar o denegar competencias policiales en materia de orden público.

Frente a los conflictos existentes entre los diferentes cuerpos policiales, en el año 2001, se promulgó el Decreto No.1453 con Fuerza de Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana, en la Gaceta Oficial No.37318 del 6 de noviembre de 2001. En el mismo, se redefine y amplía el concepto de seguridad ciudadana, para entenderlo como el “estado de sosiego, certidumbre y confianza que debe proporcionarse a la población, mediante acciones dirigidas a proteger su integridad física y propiedades” (artículo 1). Pero, básicamente, este decreto tiene por objeto regular la coordinación entre los órganos de seguridad ciudadana, sus competencias

concurrentes y cooperación recíproca entre dichos organismos, especialmente ante situaciones que requieran asistencia conjunta y participación compartida. Al hablar de órganos de seguridad ciudadana se refiere a la Policía Nacional, los cuerpos de policía estatales y municipales, las policías metropolitanas, el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas y el Cuerpo de Bomberos y administración de emergencias de carácter civil. Además, se menciona que la Fuerza Armada Nacional podrá ejercer actividades de policía administrativa y de investigación penal. No obstante, cuando la Guardia Nacional cumpla funciones de seguridad ciudadana, se regirán por lo previsto en el Decreto y dependerán de la respectiva autoridad de seguridad ciudadana.

Además, en el Decreto se crea un órgano técnico administrativo denominado Consejo de Seguridad Ciudadana<sup>8</sup> -el cual será presidido por el Ministro del Interior y Justicia- que se encargará de formular, estudiar y evaluar las políticas nacionales en materia de coordinación de la seguridad ciudadana. Asimismo, el Decreto regula la creación del Sistema Nacional de Registro Delictivo, Emergencias y Desastres como medio de información de los órganos de seguridad ciudadana, para facilitar la planificación, formulación y ejecución de los planes, estrategias y acciones. También, establece la implementación de un sistema telefónico de emergencias nacionales. Por último, se menciona que, dependiendo de la situación, asumirá la responsabilidad de la coordinación y el manejo de la situación el órgano que disponga, en el lugar de los acontecimientos, de la mayor capacidad de respuesta y cantidad de medios que se correspondan con la naturaleza del hecho. Esta idea fue incluida con el propósito de evitar acciones policiales competitivas; sin embargo, como la competencia queda determinada por una variable situacional y aleatoria, es decir, no es específica, esto se puede interpretar de maneras distintas, lo que no resolvería el problema de la sobreposición de competencias.

Si bien el gobierno venezolano reconoce que la preocupación principal de los ciudadanos es la seguridad, las iniciativas para enfrentar el aumento de la criminalidad no se han centrado ni siquiera en estrategias represivas varias, sino únicamente en el incremento de la presencia policial como elemento disuasivo. Esta tendencia se observa, sobretodo, en el Plan Piloto de Seguridad Ciudadana del año 2004, para el distrito metropolitano de Caracas y en el actual Programa "Caracas Segura 2008". Otra de las medidas adoptadas en materia de seguridad ciudadana fue la creación de una Comisión Nacional para la Reforma Policial. El resultado de esta iniciativa fue el lanzamiento del Sistema Nacional de Policía que culminó con la adopción de la Nueva Ley de Policía Nacional y de Servicio de la Policía en el año 2008. Pero, el enfoque policial no ha permitido que se tomen en cuenta dentro de estos cuerpos legales las limitaciones encontradas en la institución policial durante el trabajo de la Comisión. Si bien, se espera que esta nueva legislación genere cambios importantes en el sector de la seguridad ciudadana porque regula y unifica criterios de todas las policías y además, plantea que la policía nacional asuma características de policía comunitaria y promueva la participación de los ciudadanos; no se ha considerado que "este plan se apoyó considerablemente en la Guardia Nacional como eje de la presencia disuasiva de la policía, convirtiendo la seguridad

---

<sup>8</sup> El Consejo de Seguridad se encuentra conformado por el Ministro del Interior y Justicia, el viceministro de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior y Justicia, un representante de los gobernadores de las entidades federales, un representante de los alcaldes, el coordinador nacional de policía, el coordinador nacional del cuerpo de investigaciones científicas, penales y criminalísticas, el coordinador nacional de bomberos y el coordinador nacional de la Organización de Protección Civil y Administración de Desastres.

ciudadana en una cuestión de exhibición militar disuasiva, en contrariedad con los principios constitucionales que definen la materia como una cuestión fundamentalmente civil” (Gabaldón, 2008: 5).

A pesar de esta serie de observaciones, en el mes de febrero de 2010, el gobierno anunció la implementación de un nuevo plan –con características similares a los anteriores- llamado “Dispositivo Bicentenario de Seguridad Ciudadana (DIBISE)” para combatir los altos índices de criminalidad. Para su funcionamiento, se ha asignado aproximadamente 154,4 millones de bolívares y se ha informado que comenzará a funcionar en los principales estados y municipios a partir del 1 de marzo. Si bien, el plan fue anunciado por el propio Presidente de Venezuela, quizá como una señal de voluntad política, el énfasis represivo aún es muy marcado en dicho plan. El principal reparo tiene que ver con la decisión de implementar un puesto de mando en cada estado dirigido por un oficial de la Guardia Nacional Bolivariana; es decir, es contradictorio hablar de un plan de seguridad ciudadana cuando su principal componente responde a estrategias y actores militares. Este enfoque, además, invisibiliza otro tipo de problemas como la violencia de género, intrafamiliar, juvenil, los cuales necesitan ser abordados desde una perspectiva de prevención porque desde una óptica puramente represiva, simplemente no son incluidos en las agendas.

### **Algunas Conclusiones.**

La magnitud y la intensidad del fenómeno delictivo en la región andina han producido un clima de temor generalizado, que amenaza a la gobernabilidad democrática y a la convivencia ciudadana. Por esta razón, los gobiernos de la subregión han procurado establecer una serie de modelos para enfrentar el tema de la (in)seguridad ciudadana en sus respectivos países. Sin embargo, la notable diferencia entre el carácter democrático de los modelos de seguridad y su aplicación concreta más bien punitiva, nos ha puesto frente a una problemática nueva: las consecuencias reales de la puesta en práctica de la seguridad.

A lo largo del estudio realizado sobre los planes y políticas de seguridad ciudadana implementadas en los países de la región andina, se pudo encontrar que, en todos los países es una constante la gran inestabilidad de las autoridades encargadas del tema de seguridad ciudadana. Esto ha generado que exista una débil institucionalidad que no ha permitido que se elaboren e implementen políticas a largo plazo. En países como Bolivia y Colombia, ni siquiera existen políticas específicas de seguridad ciudadana, por lo que el tratamiento de este tema se encuentra simplemente como un eje dentro de otras políticas o planes. Sin embargo, en casos como Perú, que cuenta con un sistema nacional de seguridad ciudadana, el mismo no ha podido consolidarse y alcanzar los resultados esperados, en gran parte, por la inestabilidad de los funcionarios y autoridades que lo conforman.

Por otro lado, cabe destacar que existe una diferencia importante entre Venezuela, país de estructura federal y los países de estructura unitaria. En el caso de Venezuela, el control de las políticas de seguridad, así como la coordinación interinstitucional ha sido más complejo debido a la presencia de múltiples niveles de gobierno que cumplen roles superpuestos, lo que ha generado profundos conflictos, como en el caso de las policías de los diferentes niveles. En los otros países, la coordinación interinstitucional tampoco ha sido fácil, la falta de conocimiento y estabilidad de las autoridades, además de las ideas de autonomía institucional ante todo, han obstaculizado la implementación de planes y proyectos.

Sin embargo, el punto más relevante del análisis tiene que ver con la diferencia entre los enfoques de los modelos de seguridad planteados y las estrategias implementadas. En la mayoría de casos –Ecuador, Perú y Bolivia– en los planes de seguridad ciudadana se menciona que es necesaria la participación ciudadana por que se realizarán actividades de prevención situacional, social y comunitaria para reducir los índices de criminalidad y violencia. Pero, en la práctica, las medidas adoptadas se enmarcan únicamente en el incremento de número de policías, de patrullajes y de equipamiento para la policía. En este sentido es claro que, en un “clima de desconfianza en la capacidad de la justicia penal, las políticas públicas consideran más realista hacer frente a los efectos del delito que abordar el problema en sí mismo” (Curbet, 2009: 53).

A esta práctica represiva -que responde sobretodo a un populismo punitivo- se añade la vinculación de las Fuerzas Armadas en los planes de seguridad ciudadana. En el caso de Colombia, el tema de la seguridad ciudadana es un eje dentro de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática diseñada por el Ministerio de Defensa. Por su parte, en el caso de Venezuela, en el nuevo Dispositivo Bicentenario se señala que la Gendarmería Nacional es la encargada de coordinar las acciones. Es evidente que en cada contexto, la participación de los militares en tareas policiales es justificada por diferentes motivos. Sin embargo, el enfoque represivo de los planes genera consecuencias negativas. Por ejemplo, se invisibilizan otros tipos de violencia que no pueden ser abordadas desde un enfoque policial, como por ejemplo, la violencia intrafamiliar o de género. Además, con la idea de encontrar al “culpable”, se transforma en chivos expiatorios a grupos sociales como los jóvenes, quienes son estigmatizados lo que los vuelve más propensos a protagonizar o a ser víctimas de violencia.

Así, resulta indispensable revisar los parámetros democráticos, es decir, los términos en los que se concibe la democracia en cada país, con el objetivo de determinar la relación que existe entre el posible consenso social y la gobernabilidad democrática del país, misma que se hace extensible a la gobernabilidad de la seguridad ciudadana. Sólo mirando las dinámicas sociales y resolviendo –talvez de manera transversal– conflictos de carácter fundamentalmente socioeconómico, los planes de seguridad ciudadana serán suficientemente sólidos como para ser eficaces y útiles para la consolidación de proyectos democráticos de largo alcance.



## Bibliografía.

- Acero, Hugo (s./f.). "La seguridad ciudadana una responsabilidad de los gobiernos locales en Colombia. Programa departamentos y municipios seguros DMS". Disponible en: <http://www.nuso.org/upload/seguridad/Acero.pdf>
- Bartolomé, Mariano (2004). "Violencia social e ingobernabilidad. Los impactos negativos de la globalización en el caso latinoamericano". Ponencia presentada en el VII Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos. Buenos Aires, noviembre 2004
- Burbano de Lara, Felipe (2003) (comp.). *Antología. Democracia, gobernabilidad y cultura política*. Quito: FLACSO sede Ecuador.
- Camara, Marnadou y Pierre Salame (2004). "Homicidios en América del Sur: aportes y límites del análisis económico". *Revista Herramienta*, No. 27, octubre 2004. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.herramienta.com.ar/revista-impresa/revista-herramienta-n-27>
- Carrión, Fernando (2008). "Prevención de la Violencia Juvenil". En *Resumen Ejecutivo del Proyecto Prevención de la Violencia Juvenil en República Dominicana*. Mar-may 2008. UNESCO.
- Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (2006). *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana*. Lima: Ministerio del Interior, SINASEC. Disponible en: [http://www.oas.org/dsp/documentos/politicas\\_publicas/peru.pdf](http://www.oas.org/dsp/documentos/politicas_publicas/peru.pdf)
- Corporación Latinobarómetro (2009). *Informe 2009*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.
- Curbet, Jaume (2009). *El rey desnudo. La gobernabilidad de la seguridad ciudadana*. Barcelona: UOC.
- Decreto No. 1453 con fuerza de Ley de Coordinación de la Seguridad Ciudadana (2001)*. Venezuela: publicado en la Gaceta Oficial No.37318 del 06 de noviembre de 2001.
- Durazo, Alfonso (2009). "La gestión de la violencia legítima: México y Chile en perspectiva comparada". *Espacios Públicos*, vol. 12, No.25, pp.8-22. México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Espín, Johanna (2009). "La problemática de la violencia y el respeto a la vida en la Frontera Norte". *Boletín Fronteras*, No. 1, octubre 2009, pp. 4-8. Quito: FLACSO sede Ecuador, IDRC.
- Filmus, Daniel (2005). "Gobernabilidad democrática: conceptualización". *Aportes Andinos*, No.13, marzo 2005, pp. 1-4. Quito: Programa Andino de Derechos Humanos, Universidad Andina Simón Bolívar.

- Gabaldón, Luis Gerardo (2008). "Seguridad Ciudadana y Políticas Públicas en Venezuela". Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales ILDIS. Disponible en: <http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/Gabaldon%20Vfinal.pdf>
- Lahosa, Josep (2009). "La prevención de la (in)seguridad en Barcelona". En *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*, Fernando Carrión y Johanna Espín (comp.): pp.261-282. Quito: FLACSO sede Ecuador, ICLEI, Municipio de Quito.
- Ministerio de Defensa (2007). *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática 2006-2010*. Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.
- Ministerio de Planificación del Desarrollo (2007). *Plan Nacional de Desarrollo "Bolivia digna y soberana, productiva y democrática para vivir bien"*. Publicado en la Gaceta oficial de Bolivia No. 0103, 12 de septiembre de 2007. Disponible en: <http://www.planificacion.gov.bo/pnd111.htm>
- Mollericon, Juan (s./f.). "Políticas de seguridad ciudadana en Bolivia". Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC), Universidad de Chile. Disponible en: [http://comunidadypreencion.org/opinion\\_13.html](http://comunidadypreencion.org/opinion_13.html)
- Subsecretaría de Seguridad Ciudadana (2008). *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Modernización de la Policía*. Quito: Ministerio de Gobierno, Subsecretaría de Seguridad Ciudadana.
- Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (Ley No. 27933)* (2003). Lima: Presidencia de la República, Congreso Nacional.
- Pontón, Daniel (2005). "Los fundamentos teóricos del debate político de la seguridad ciudadana en América Latina". Tesis para la obtención del grado de Licenciatura en Sociología, Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Torres, Andreina (2005). "La seguridad ciudadana en Ecuador, un concepto en construcción: estado del arte de investigaciones producidas entre los años 2000-2004". Disponible en: [www.flacso.org.ec/docs/estadoarte.pdf](http://www.flacso.org.ec/docs/estadoarte.pdf)
- Waiselfisz, Julio (2009). *Mapa de la violencia: los jóvenes de América Latina. 2008*. Brasil: Ritla, Instituto Sangari, Ministerio de Justicia de Brasil.