



## **Seguridad ciudadana, planificación y discurso político en Venezuela**

*Yoana Monsalve Briceño\**

*Luis Gerardo Gabaldón\*\**

---

### **Resumen**

El artículo aborda los planteamientos y líneas estratégicas indicados en los Planes de Desarrollo Nacional y en los discursos presidenciales al inicio y al fin de cada periodo presidencial en las últimas dos décadas, a fin de determinar tendencias, coincidencias y lagunas, así como la visión inicial del Ejecutivo nacional sobre la situación de la seguridad y su evaluación hacia el final del mandato presidencial correspondiente. Se observa que las propuestas no se basan en diagnósticos sustentables y no parecen generar políticas de ejecución y seguimiento consistentes en términos de los temas planteados al inicio y al final de los periodos de gobierno. Tampoco se observa integración entre las diversas instancias gubernamentales y de otros poderes del Estado para la ejecución de los planes y las políticas propuestas, así como la ausencia de datos que permitan estimar los efectos. Se sugiere adelantar evaluaciones sectoriales sobre el contenido de los planes para generar información que permita determinar el impacto y suplir la retórica que muchas veces subyace a su formulación.

**Palabras clave:** Seguridad ciudadana, planificación, políticas públicas, criminalidad, sistema de justicia.

---

Recibido: 14-03-2011/ Aceptado: 01-12-2011

\* Universidad de Los Andes (ULA). Mérida, Venezuela. E-mail: yoanamob@yahoo.com

\*\* Católica Andrés Bello (UCAB). Caracas, Venezuela. E-mail: luisgerardogabaldon@gmail.com

## Citizen Safety, Planning and Political Discourse in Venezuela

---

### **Abstract**

This article deals with the proposals and strategic issues indicated in National Development Plans and Presidential discourses at the beginning and end of each presidential period over the last two decades, in order to determine trends, coincidences and omissions, as well as the initial vision of the national Executive regarding public safety and its assessment toward the end of each Presidential term. It was noted that the proposals are not based on supported diagnoses and do not seem to generate consistent policies for execution and follow-up related to the themes proposed at the beginning and end of each presidential term. Likewise, no integration was observed among different government agencies and other State powers for executing the proposed plans and policies, nor was there useful data for assessing the outcomes. The study suggests performing sectorial assessments based on the plans' contents to generate data that will permit determining the impact and fulfilling the rhetoric that often underlies their formulation.

**Key words:** Public safety, planning, public policy, criminality, justice system.

### **1. La planificación y las políticas públicas**

Los planes nacionales de desarrollo son instrumentos importantes para la gestión social. En ellos el Estado identifica aspectos cruciales, como la población objetivo a la cual se destinan las políticas y hacia dónde apuntan los beneficios de las mismas (Saavedra Guzmán y varios, 2001: 68). La planificación está relacionada con el desarrollo, en el sentido que la misma es un proceso realizado por parte de los funcionarios con competencia en las distintas agencias públicas, que de acuerdo con su especialización ordenan temas particulares de interés nacional, frente a los cuales el Estado diseña y ejecuta políticas públicas específicas de acuerdo con la información obtenida en los diagnósticos.

El desarrollo y la planificación son dos áreas que convergen en el análisis de las necesidades sociales y la disponibilidad de recursos para satisfacerlas a través de la gestión social. Revisar los parámetros de la planificación es importante para comprender cómo se ha definido la seguridad ciudadana dentro de los esquemas de planificación en Venezuela desde 1990 hasta 2013.

La planificación tiene como función superar la imprevisión frente a las necesidades sociales, y algunos autores (Matus Romo, 1988:76-98; Ahumada, 1966), han definido parámetros que apuntan a mejorar las respuestas políticas cuando se trata de temas de interés para la población. Así, la *adecuación o correspondencia* supone la elaboración de un diagnóstico que describe la realidad del momento para determinar políticas públicas que permitan cambios positivos con respecto al proceso de desarrollo. Mediante el conocimiento el planificador identifica tanto las condiciones que inciden en las necesidades sociales como las instancias pertinentes para su satisfacción. La planificación debe contribuir a superar los desequilibrios (Ahumada, 1966; Furtado, 1969 y Matus Romo, 1988), permitiendo al planificador mejorar la comprensión de las realidades en diferentes momentos. Finalmente, la *racionalidad y discontinuidad histórica* apuntan a explicar los objetivos, propósitos, métodos, empleo de recursos y su secuencia en el tiempo, lo cual permite identificar aquellos factores que han obstaculizado el desarrollo a nivel de la agencia social con competencia directa para enfrentar el problema. Mediante la *cuantificación operativa* se pretende acercar el comportamiento social, económico o político de que se trate hacia la norma o el deber ser, utilizando cálculos que permiten medir y anticipar los fenómenos objeto de intervención. La planificación requiere precisión, pero la cuantificación es selectiva, dado que toma en cuenta las variables estratégicas y decisivas para los planes. Por ello resulta importante jerarquizar los temas para el interés colectivo, a fin de generar los cambios necesarios que se reflejan en la política idónea para el logro de las medidas propuestas en los planes (Matus Romo, 1988:98).

El Estado define en el contenido de los planes nacionales necesidades de la población como salud, vivienda y seguridad ciudadana, que deben ser atendidas por las agencias públicas. Así, el Estado tiene la responsabilidad de presentar mediante ciertos parámetros un plan sólido que contiene información relevante para determinar los métodos y acciones a ejecutar.

La planificación implica desarrollar una técnica programática mediante la cual el Estado se propone resolver las necesidades definidas como prioritarias en el marco de plazos, que generalmente se definen en los planes nacionales. En el caso venezolano, resulta pertinente conocer cómo ha sido concebida la planificación desde sus inicios y de qué manera, según las necesidades planteadas, las agencias estatales son incorporadas a dicha actividad.

## **2. Origen y desarrollo de la planificación en Venezuela**

La planificación en Venezuela se inició como una actividad inducida por organismos internacionales tales como la CEPAL y la ONU. En el Decreto n. 290

de fecha 27 de Junio de 1958, fue nombrada una comisión de expertos con el propósito de insertar e incentivar, a nivel de los organismos estatales, las actividades que permitirían mejorar la organización institucional en función de la satisfacción de las necesidades sociales de la población. Para ese momento en Venezuela la migración interna hacia el centro del país era un movimiento importante, debido al aumento de mayores oportunidades laborales en el sector industrial, razón por la cual el Estado tenía interés en desarrollar nuevos modelos de organización. Se hizo pertinente analizar instrumentos que permitieran contribuir a la satisfacción de necesidades como el mantenimiento del orden (Iturbe y varios, 1996: 5). La comisión de expertos consideró indispensable la creación del *Sistema Nacional de Programación*, con el propósito de coordinar las actividades de planificación realizadas en los Ministerios y sus dependencias para unificar las técnicas, los objetivos y las acciones. Dicho sistema estuvo conformado por la Oficina Central de Planificación, como auxiliar de la Presidencia de la República y del Consejo de Ministros, y sus funciones se concretaron en analizar las metas generales del desarrollo económico y social, estimular la planificación sectorial y formar el personal especializado, además de coordinar los trabajos de los organismos existentes, tanto en la definición de objetivos como en la aplicación de métodos.

La planificación fue concebida como una actividad coordinada a nivel central en la cual el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, jerarquizaría las áreas de atención y distribuiría los recursos (Iturbe y varios, 1996: 7-9). Sin embargo, la actividad planificadora no se limitaría a unificar criterios inter ministeriales y a jerarquizar necesidades sino que propendería a presentar instrumentos como el Presupuesto-Programa, con el fin de describir los rubros de gasto para el quinquenio presidencial, los planes generales, sectoriales y los objetivos del desarrollo, cada uno de ellos desglosados por periodos anuales.

A partir de 1958, la planificación en Venezuela fue considerada como una actividad obligatoria por disposición del Decreto-Ley n. 492 del 30 de diciembre, a través del cual se crearon los organismos centrales, sectoriales y regionales de coordinación y planificación. Posteriormente, la Constitución de 1961 asignó al Estado la potestad de racionalizar, planificar y fomentar la producción. Además, el Presidente de la República, en su mensaje anual ante el Congreso, debía presentar los lineamientos del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación. En 1976, entró en vigencia la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario (Iturbe y varios, 1996: 11-19). En la enmienda constitucional n. 2 de 1983, se contempló la necesidad de una Ley Orgánica de Planificación y, en la actualidad, la Constitución de 1999 mantiene la obligación de formular y discutir el Plan Nacional de Desarrollo por parte del Presidente de la República ante la Asamblea Nacional (Venezuela, 2000). Otras disposiciones normativas como la Ley Orgánica de Planificación (Venezuela, 2001) definen los lineamientos del plan nacional, si bien algunos (Giordani, 1992: 128; Giordani, Cas-

tellano y López, 1992: 32) consideran que la actividad planificadora en Venezuela, manifiesta a través de los primeros ocho planes nacionales entre 1959 y 1990, no ha sido una labor adecuada debido a la falta de racionalidad, objetividad, inconsistencia metodológica e incoherencias entre las agencias oficiales, fallando en promover el desarrollo social como finalidad primordial. Sin embargo, no se niega que la iniciativa de la planificación en Venezuela tuvo el mérito de comenzar un ejercicio conceptual de utilidad para la organización estatal y la satisfacción de las necesidades sociales de la población.

En este artículo se analizan las propuestas que el Estado ha planteado en cuanto a la seguridad ciudadana como una necesidad social en las actividades de planificación para promover el desarrollo nacional. Comenzamos con una descripción sucinta de los aspectos mayormente vinculados a la seguridad ciudadana para luego abordar el tratamiento que se ha dado a este tema en los planes nacionales y los discursos presidenciales de apertura y cierre de los respectivos periodos de gestión. Con ello se propone una discusión sobre el discurso político propuesto al más alto nivel y manifiesto en programas de acción pública en esta materia.

### **3. Seguridad ciudadana, criminalidad y sistema de justicia**

La seguridad ciudadana comprende un amplio espectro de temas que incluye los índices de criminalidad, la legislación penal sustantiva y procesal y el funcionamiento de las diversas instancias que conforman el sistema de justicia penal. Cada uno de esos aspectos debería formar parte de la agenda estatal para mejorar los estándares de calidad de vida de los ciudadanos a través de las políticas de prevención y represión delictiva.

*“El sistema de justicia penal es el conjunto de instancias formales y públicas dispuestas por el Estado para reprimir conductas amenazadas por una pena en un cuerpo normativo formalizado”* (Gabaldón, 1987:12). Esto incluye a la policía, los tribunales, el Ministerio Público, la defensa pública y privada, el régimen penitenciario y el sistema de medidas alternativas a la pena privativa de libertad. Estas instancias intervienen en procesos desde la detección de la infracción hasta la ejecución del castigo, esto es, la respuesta pública ante el delito. La intervención estatal en este caso está vinculada con el servicio público, en el sentido que procura un bien público, manifiesto en la gobernabilidad, el ejercicio pacífico de los derechos y la minimización de la violencia. El ciudadano se presenta como un cliente permanente del Estado que debería confiar en la efectividad de las instituciones formales que atienden la necesidad social de la seguridad.

En la región latinoamericana pareciera que las políticas aplicadas en esta materia no han sido efectivas, pues se ha documentado gran incidencia de delitos violentos como homicidios, robos y lesiones, no solo a través de los registros oficiales sino de los estudios de victimización (Rico y Chinchilla, 2002:11; Carranza, 2004:53). Para el caso de los homicidios, en la región latinoamericana entre 1990 y 1994, la cifra se incrementó en un 80% (Ruíz Vásquez y varios, 2006: 25-26). En Venezuela, de acuerdo con las estadísticas oficiales, entre 1990 y 2000, la tasa de homicidios pasó de 13 a 33 por cada cien mil habitantes (Gabaldón, 2007: 87). Algunas variables posiblemente asociadas a la criminalidad en Latinoamérica son el deterioro del conjunto de condiciones básicas del desarrollo humano (familia, educación, vivienda, empleo), reiteración de patrones de conducta vinculados con el conflicto armado, consumo de alcohol y mercados ilícitos de estupefacientes. Estas variables podrían, a su vez, generar la exclusión social de sectores importantes de la población, incrementando la inequidad en la distribución del ingreso y la falta de oportunidades legítimas. Si esto fuera así, el incremento de la criminalidad podría estar asociado a la falta de un desarrollo regional equilibrado.

En el caso venezolano, la Constitución Nacional, en el artículo 55, define la seguridad ciudadana como el derecho que tienen los ciudadanos a la protección por parte del Estado ante situaciones que constituyan amenaza, vulnerabilidad o riesgo para la integridad física, la propiedad, el disfrute de los derechos y el cumplimiento de los deberes (Venezuela, 1999). Se trata de una definición amplia que incluye emergencias y desastres naturales, reflejando una tendencia paternalista del Estado que abarca situaciones de naturaleza diversa (Gabaldón, 2004: 67). Aunque el concepto de seguridad va más allá de la cuestión delictiva, para este ensayo solamente nos limitamos a trabajar con este tema, debido a que representa un aspecto importante de la seguridad y un desafío para la sociedad venezolana actual, tanto en términos de costos de vidas humanas, lesividad económica, disminución de la calidad de vida y confianza ciudadana en las instituciones del Estado, cuando no hay respuestas efectivas y adecuadas para enfrentarla.

La situación de la seguridad ciudadana en 2001, de acuerdo con un estudio nacional de victimización, indicó que los delitos violentos representaron el 70% de las situaciones victimales; hubo mayor propensión de victimizar a los ciudadanos en los espacios públicos (80%); hubo escasa propensión para denunciar, justificando ineficiencia e falta de credibilidad en las instancias que conforman el sistema de justicia (Consultores 21, 2001).

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Policial aplicada a nivel nacional en 2006 indicó que el robo y el hurto representaban el 67,8% de las situaciones victimales, con tasas muy superiores a las registradas oficialmente. Los homicidios representaban el 0,5 % de la victimización y las lesiones perso-

nales el 5,2%, con una tasa por 100.000 habitantes, en el caso de lesiones personales, tres veces superior a la tasa oficial. La denunciabilidad de los delitos fue del 30%. Las razones para no denunciar reflejaron, fundamentalmente, desconfianza en la atención que presta la policía a las denuncias: 38,5% de las víctimas manifestaron que la policía no haría nada con la denuncia presentada (Gabaldón, Benavides y Parra, 2007).

Según los datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Ciudadana de 2009 se han registrado aumentos en las tasas por 100.000 habitantes, con relación a los datos de la Encuesta de 2006, para homicidio, robo, secuestro, extorsión y estafa. Se han registrado disminuciones para amenazas, lesiones personales, hurto, abuso sexual y corrupción. Solo 18% de las víctimas manifiestan haber recibido apoyo institucional después de haberse cometido el delito, y en ningún caso este porcentaje supera el 45% para los hechos graves, como el homicidio, el secuestro y los abusos sexuales. La inseguridad personal es percibida como un problema grave o muy grave por el 94% de la población. Sólo el 20% de la población percibe que la presencia institucional del Estado es fuerte o muy fuerte en la entidad federal de residencia, con un ligero aumento entre los niveles socioeconómicos más bajos en relación a los más altos (Gabaldón, 2011).

Independientemente del incremento de los índices de la criminalidad, los datos sugieren también una percepción de ineffectividad de las instancias del sistema de justicia cuyo objetivo general es la prevención y represión delictiva. Según los datos de la última Encuesta Nacional de Victimización en Venezuela, las percepciones sobre los agentes del sistema de justicia formal tienden a ser negativas. Los ciudadanos admiten un desempeño bueno o muy bueno de las policías estatales en un 39% (ligeramente más alto para el estrato socioeconómico más pobre), de las policías municipales en un 38%, del Ministerio Público en un 36% (ligeramente más alto para los estratos socioeconómicos más afluentes) y de los tribunales penales en un 30% (Gabaldón, 2011: 69).

Si el Estado ha definido la seguridad ciudadana como un derecho de la población y el desempeño de cada una de las instancias que conforman el sistema de justicia debería estar asociado al logro de la misma, la seguridad ciudadana es un área cuya intervención podría contribuir al desarrollo nacional, *en un marco de desempeño garante de la legalidad, de la eficacia y la eficiencia institucional*. En este sentido nos hemos planteado revisar el abordaje de la seguridad ciudadana tanto en los planes nacionales como en los discursos presidenciales desde 1990.

#### **4. La visión de la seguridad ciudadana a través de los planes de la nación entre 1990 y 2013**

*El VIII Plan de la Nación (1990-1994).*

*El compromiso social y el cambio institucional* se mencionan en este texto como vinculados, al menos incidentalmente, a lo que hoy entendemos como seguridad ciudadana, pues abarcan la administración pública y las dificultades de la adecuada prestación de servicios públicos como variables que repercuten en un Estado de Derecho débil. Bajo el título *seguridad pública* fue incorporada al VIII Plan de la nación lo que podríamos reconocer actualmente como una necesidad social (VIII Plan de la Nación, 1990:23), mientras que las funciones de las instancias que convergen en la satisfacción de las necesidades de este tipo son consideradas como servicio público (Idem, 27). La seguridad pública se refiere a la criminalidad de adultos, menores y a las funciones de todas las instancias que conforman el sistema de justicia (policía, fiscalía y tribunales penales). En el texto se menciona que *los índices delictivos han crecido peligrosamente*, sin justificar la afirmación y aunque se señalan *los robos, hurtos y drogas como los delitos frecuentemente investigados*, dicha información corresponde a los años entre 1980 y 1986, sin que se indiquen datos más próximos al periodo que cubre el plan.

En el VIII Plan de la Nación el tema seguridad pública se asoció también con el régimen carcelario, destacándose el incremento de la población reclusa como consecuencia del *problema de la criminalidad*, lo cual repercutiría en *la lentitud de los procesos penales*. No se especifica la vinculación entre dichas variables, lo cual dificulta la comprensión del problema en su totalidad. También se hace referencia a los reclusos como personas de escasos recursos económicos, para lo cual tampoco se mencionan datos y se incorpora esta cuestión desvinculada del contexto de la discusión. La prevención, según este documento, está reforzada mediante los cambios que se proponen para los órganos policiales y las reformas propuestas serían simultáneas para la policía, el Ministerio Público y los tribunales penales (VIII Plan de la Nación, 1990: 20).

Se mencionan como proyectos estratégicos la articulación entre las instituciones estatales y las redes sociales para establecer medidas de profilaxis social, que favorezcan la prevención en el caso de las drogas y la atención a los menores; la reestructuración de la seguridad del Estado a través de mejoras en la selección, remuneración y profesionalización de los funcionarios policiales; la reforma de la justicia para minimizar la arbitrariedad, discrecionalidad y agilizar el proceso, modernizar y humanizar el sistema penitenciario, minimizar la corrupción y generar cambios de valores y hábitos.

El documento no presenta un desarrollo lineal, sino que aborda diversos temas que son recurrentemente vinculados a la seguridad. Por ejemplo, después de

mencionar las estrategias, se indican como problemas del sistema de administración de justicia la violación de las normas civiles, penales y administrativas, la falta de cultura jurídica ciudadana, el sistema judicial injusto, la ineficiencia institucional de la protección ciudadana y las incoherencias del ordenamiento jurídico. Estos aspectos no son desarrollados en el texto sino esbozados, al parecer, para justificar la necesidad de una estrategia que produzca cambios en las agencias estatales. Para la definición de ese objetivo se menciona como acción la mejora profesional de los jueces, policías y fiscales del Ministerio Público, sin plantear mecanismos para hacerlo o estimaciones de logros a obtener.

*El IX Plan de la Nación (1995-1999).*

Como parte del diagnóstico, bajo el título *la agudización de la crisis a inicios de los noventa*, se considera que la inseguridad ciudadana contribuye a minimizar la calidad de vida de la ciudadanía y es uno de los problemas que plantean las diferencias sociales, el incremento delictivo y la delincuencia juvenil. En cuanto a la criminalidad en el contexto nacional se menciona que *los homicidios y otros delitos contra las personas, se duplicaron entre 1983 y 1993*, sin ampliar la información al respecto, además del *aumento incontrolado de porte de armas en la población civil* (IX Plan de la Nación, 1995:31), destacando que *ante este escenario*, el Estado ha sido *poco capaz* para generar las condiciones que mejoren la calidad de vida de los venezolanos (Ibidem: 32).

En el IX Plan de la Nación, el Ejecutivo propuso cuatro líneas estratégicas de acción, todas orientadas a cambios estructurales a nivel económico, político y social. En el capítulo titulado *calidad de vida y solidaridad social*, dentro del aparte *integración social y servicios de calidad para todos*, se hizo referencia a la necesidad de garantizar seguridad ciudadana y justicia. Se consideró como parte de un breve diagnóstico en la materia, el incremento de la violencia y la crisis de la administración de justicia, por lo cual se haría necesario plantear políticas sectoriales de seguridad ciudadana sobre prevención y control delictivos, rehabilitación y tratamiento.

En el texto del IX Plan de la Nación, el sistema de seguridad pública propone la reorientación del sistema policial, integrando las comunidades y los cuerpos policiales y propiciando la responsabilidad ciudadana para reducir la delincuencia común y la organizada. Las reformas policiales se dirigirían a mejorar los programas de selección, formación y seguridad social para los funcionarios policiales, así como se promovería el sistema nacional de información policial, la creación del sistema de inteligencia policial, el incremento del parque automotor para patrullaje y la promulgación de la Ley de Policías de los Estados y Municipios con la finalidad de unificar criterios para la selección y formación (IX Plan de la nación, 1995:167-168). Además se promoverían la Ley de Protección Ciudadana, la Ley de Participación Ciudadana y la Ley de Carrera Policial para fortalecer el Estado de Derecho.

Algunos aspectos comunes en los VIII y IX planes de la nación son la consideración sectorial de la seguridad ciudadana, aunque sin un marco preciso que permita comprender, a través de un diagnóstico efectivo, el problema y la razón de la inclusión del sector dentro el plan. Si bien la seguridad ciudadana se aborda en ambos planes como seguridad pública, no pareciera haber articulación con el marco normativo que define las acciones necesarias para cumplir con objetivos previamente fijados. El ejercicio de la elaboración de estos planes nacionales, desde el punto de vista de la teoría de la planificación, apunta a la ordenación de una actividad, aunque los textos, al menos en el área de la seguridad ciudadana, parecen cumplir con una formalidad más que implicar una guía que oriente y dirija la actividad del gobernante en el sector correspondiente.

*Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2001-2007.*

Este documento se refiere al concepto de seguridad ciudadana permanente, en los siguientes términos: *La garantía de los niveles de seguridad ciudadana y jurídica se alcanzará con la superación de los desequilibrios macrosociales y el desarrollo de estrategias preventivas, control del delito y reestructuración del sistema penitenciario, con elevada participación de la familia, los medios de comunicación y la escuela* (Venezuela, 2001-2007: 99). Cuando el documento se refiere a la criminalidad, su enfrentamiento se asume como *una política integral que comprende, por una parte, la reducción de las desigualdades sociales, el incremento del nivel de empleo y la atención a los grupos sociales relativamente más pobres, y por la otra, una política específica para la prevención y combate de la criminalidad y la violencia* (Idem). Cuando se abordan los principios de esta política para la prevención y combate del delito y el aseguramiento de la tranquilidad ciudadana, se plantea *el fortalecimiento de la coordinación policial, con la creación del Centro de Coordinación de Inteligencia, el incremento de la participación ciudadana en la prevención y control del delito y la modernización de los sistemas de la protección policial de los ciudadanos y de los hogares* (Idem). Las estrategias planteadas comprenden: a) *Programas de prevención dirigidos a la comunidad con base en los valores de justicia, defensa de la vida, tolerancia, igualdad de derechos, igualdad de género y respeto de las diferencias*; b) *Promover la organización de seguridad comunitaria*; c) *Mecanismos intergubernamentales para el aumento de la cobertura y calidad de los servicios policiales* (Ibidem: 113).

Dentro de este marco de referencia, el problema de la seguridad ciudadana requeriría ocuparse de la reducción de la desigualdad social, del incremento del empleo y del fortalecimiento de la policía, en cuanto a coordinación e inteligencia, contando con participación ciudadana. Familia, escuela y medios de comunicación son mencionados dentro del concepto más general de seguridad permanente, pero no se observa nada dentro de las estrategias y las

políticas que tomen en consideración a estas instancias dentro de un modelo preventivo. El modelo, por consiguiente, a diferencia de lo que ocurría con otros Planes de la Nación, no solo dedica poco espacio y desarrollo al concepto y a los planes de prevención del delito, sino que, antes que identificar áreas específicas de intervención de acuerdo a modalidades y tendencias delictivas, coloca como común denominador de la delincuencia la desigualdad socioeconómica y plantea como estrategia fundamental el fortalecimiento y centralización de la policía como mecanismo de disuasión.

*Las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social 2007-2013.*

El discurso sobre la seguridad ciudadana ha prácticamente desaparecido del último documento gubernamental sobre planificación de políticas públicas en Venezuela. Este documento contempla algunas referencias colaterales al tema bajo las tres primeras secciones temáticas, esto es, la nueva ética socialista, la suprema felicidad social y la democracia protagónica y revolucionaria, aunque sin articulación dentro de lo que podría denominarse una política.

Bajo la sección de *Nueva Ética Socialista*, se indica el propósito de construir un Estado ético y una nueva ética del hecho público, mencionando el propósito de conformar funcionarios honestos que exhiban una conducta moral en sus condiciones de vida, en la relación con el pueblo y en la vocación de servicio que presten a los demás (p.8). Esto sugiere una vinculación con los delitos de corrupción, que se abordan en otras secciones del documento. También se menciona el propósito de lograr una institucionalidad con valor supremo de justicia y equidad, estableciéndose que, en caso de contraposición, se deberá decidir por la justicia *sin minar las bases del derecho*, lo cual sugiere un enfoque no legalista dentro de la gestión social, incluyendo el tema de la seguridad. Más adelante se indica que, a pesar de sostenerse la pluralidad de creencias y la tolerancia, existiría un núcleo de hechos y antivalores frente a los cuales no se admite la indiferencia o la tolerancia, mencionándose, más bien con carácter casuístico, la crueldad, la tortura, la discriminación racial, la violación de derechos humanos, la violación de la mujer, el maltrato de los niños, las injusticias y la corrupción. El énfasis en la infancia se manifiesta en la afirmación de que *el niño de hoy que no puede jugar, no puede ser niño, no puede comer, probablemente asesinará mañana a nuestro hijo* (pp.8-9), con lo cual se propone una relación implícita entre abandono infantil, sin especificar sus manifestaciones y su vinculación con la delincuencia de tipo violento.

En la Sección *Suprema Felicidad Social*, cuando se abordan las estrategias y políticas se menciona, dentro del objetivo de superar la pobreza, la atención integral de niños, niñas y adolescentes, y dentro del objetivo de profundizar la atención integral a la salud y su proyección universal, el incremento de la prevención de accidentes y hechos violentos y la optimización de la prevención

del consumo de drogas y el tratamiento y la rehabilitación (pp. 14 y 15). No hay ninguna distinción entre violencia accidental e intencional, ni mención alguna al consumo de alcohol o las armas, cuestiones estrechamente vinculadas con las conductas violentas. El propio enfoque de salud, bajo el cual se colocan estos propósitos y referencias, pareciera asumir que la delincuencia es un problema médico, antes que social.

En la sección *Democracia Protagónica y Revolucionaria* se menciona que el Estado está fundado en la conciencia ética y no en la represión, pues no admite que intereses particulares se impongan al interés general de la sociedad y el bienestar de todos. (p.18). Esta indicación sugiere un enfoque educativo antes que judicial, para enfrentar la delincuencia. Sin embargo, cuando se habla de la corrupción, se indica que deberá ser enfrentada mediante sanción ejemplarizante contra los corruptos, legislar *con equidad y severidad* (p.19), lo que pareciera privilegiar un enfoque disuasivo penal para estas formas de delincuencia. Se habla, además, de *promover el control social la población hacia los medios de comunicación masivos* (p.20), cuya relación con la seguridad no es clara. Dentro de las estrategias y políticas se indican combatir de manera sistemática la corrupción en todas sus manifestaciones, garantizando transparencia y democratización de la información, fortalecimiento de mecanismos internos y externos de control sobre la gestión pública y promoviendo la responsabilidad de todos los agentes sociales y económicos (p.22). Como se puede observar, es la corrupción el tema al cual se dedica atención y relevancia fundamental en relación con la gobernabilidad.

Resulta claro que, dentro de estos lineamientos, no existe una concepción articulada de la seguridad ciudadana, lo cual no deja de ser sorprendente considerando que el artículo 55 de la nueva Constitución Nacional ha prestado particular atención al problema, dentro de una perspectiva muy amplia que enfatiza la corresponsabilidad entre el Estado y los ciudadanos para su gestión.

## **5. Los discursos presidenciales y la seguridad ciudadana en las dos últimas décadas**

A continuación se revisan los textos del primero y el último discurso presidenciales correspondientes a cada uno de los planes revisados. Esta modalidad permite conocer los planteamientos a comienzo de gobierno y al finalizar el mismo, presentando a través del último discurso los resultados de la gestión de gobierno.

En el primer discurso presidencial correspondiente al VIII Plan de la nación, Carlos Andrés Pérez consideró como meta modernizar al país y propender hacia la mejora de la calidad de vida de los venezolanos mediante reformas institucionales, entre las cuales se mencionó el sistema judicial para *garantizar seguridad jurídica y personal a los ciudadanos* (Pérez, 1990: XXV).

La administración de justicia y la seguridad personal son asuntos vinculados a la calidad de vida. Así, si los procesos judiciales son frágiles y el ciudadano deja de confiar en las instituciones; se quebranta la seguridad jurídica. Se requeriría un sistema judicial competente, eficaz y con recursos para la prevención y represión de la delincuencia, para lo cual el Ejecutivo debería propiciar las políticas de tal naturaleza (Pérez, 1990: XXIX). En el texto no se mencionan los lineamientos estratégicos, ni las acciones. Sólo hace referencia al Estado como instrumentador y a la población como beneficiaria.

El último mensaje presidencial (Velásquez, 1994) correspondiente al VIII Plan de la nación, no contiene mención sobre los resultados y el desarrollo vinculado con el tema de la seguridad ciudadana.

En el texto del primer discurso presidencial correspondiente al IX Plan de la Nación, Rafael Caldera mencionó cinco líneas estratégicas, entre las cuales resaltó la reforma del Estado vinculada con la administración de justicia, aunque no utilizó el término *seguridad ciudadana* (Caldera, 1995: IV). Hubo comentarios sobre la atención que merecían los cuerpos de seguridad, el incremento del narcotráfico, la ausencia de políticas de prevención delictiva, la depuración, el equipamiento y modernización de los cuerpos de seguridad. Para tales fines se incrementaron en 200% los recursos respecto al año anterior. La misma consideración fue válida para el tema carcelario, indicando los problemas de hacinamiento, corrupción y violencia (Ibidem, VII). En este discurso fueron resaltadas tanto las líneas estratégicas como las acciones, más que los objetivos del plan. En el quinto mensaje correspondiente al IX Plan de la Nación, en cuanto al tema de seguridad ciudadana, el Presidente de la República admitió haber tratado de depurar las policías estatales a través de la intervención de algunos gobernadores y haber incrementado el armamento (Caldera, 1999: XV). Según la opinión del Presidente Caldera, los mayores logros habrían estado concentrados en el sector carcelario, mediante la construcción de algunos centros de reclusión, la clasificación de los reclusos a través de los tipos de delitos y la demolición del Retén de Catia, como un acto simbólico de cambio.

El discurso de Hugo Chávez sobre la seguridad ciudadana ha sido escaso y fragmentario. En la toma de posesión como nuevo Presidente Constitucional, la única mención sobre el tema fue que 45% de los jóvenes adolescentes no estaban en la escuela secundaria, y que andarían sobreviviendo por allí, muchos de ellos a través de la delincuencia (Chávez, 1999: 55). En el mensaje a la Asamblea Nacional del 11 de enero de 2008 abordó otras cuestiones, aunque sin conexión conceptual o propuestas específicas. Allí se preguntó por qué un gobierno revolucionario no había podido cambiar en 9 años la situación de las cárceles, por qué la inseguridad seguía siendo un problema tan grave en los pueblos y en los barrios, cuál sería la razón de la impunidad, por qué las mafias seguían incrustadas en las estructuras de los servicios del pueblo, sugiriendo que todo ello debe-

ría ser motivo de angustia, tormento y dolor (Chávez, 2008: 55-56). Luego indicó que el año que comenzaba debería ser el de la solución de los problemas menudos, los problemas concretos del pueblo. Indicó, entre ellos, la inseguridad, el abastecimiento, los alimentos, las cárceles, la lucha y derrota a la corrupción, a la impunidad y al burocratismo. Finalizó sosteniendo que muchos de estos problemas tendrían su origen en el mundo de los valores, debiendo apuntar la crítica a la cultura, la educación, la comunicación (Idem: 56).

Los discursos presidenciales pueden ser entendidos como declaraciones de propósitos en cuanto a la actividad planificadora a nivel nacional. Si bien han abordado el tema de la seguridad lo han hecho de modo tal que no delimitan el tema en forma precisa ni definen los objetivos específicos, ni los logros en relación con los recursos invertidos y la viabilidad política del momento. Algunos estudios realizados reflejan que la inseguridad ciudadana en Venezuela es percibida como el principal problema por los venezolanos. Sin embargo, pareciera que los gobernantes no han utilizado la información precisa para diseñar políticas en este sector. Tal pareciera que no hay articulación entre los cambios institucionales sugeridos y las acciones requeridas por parte de las instancias del sistema de justicia, que deberían tener una responsabilidad central en los planes de seguridad ciudadana.

## **6. Reflexiones finales**

La planificación del desarrollo, en el caso venezolano, implica un ejercicio formal establecido en disposiciones normativas de diversa naturaleza, a través de las cuales el Ejecutivo nacional debe especificar los temas que se incorporan a la agenda pública del Estado y jerarquizar las áreas de atención. Ello significa que la planificación del desarrollo tiene como finalidad fijar las directrices de los asuntos más importantes que los gobernantes deben cumplir. Los planes nacionales y los discursos presidenciales son instrumentos de planificación. Son también discursos políticos, en la medida que pretenden indicar orientaciones y programas sobre lo que se debería hacer para alcanzar determinadas metas comunes para la sociedad organizada como comunidad política.

La seguridad ciudadana está incorporada en los VIII y IX planes nacionales y de acuerdo con los lineamientos conceptuales de la planificación. Dicha área, sin embargo, está poco articulada en cuanto al diagnóstico del fenómeno delictivo y su incorporación dentro de los objetivos generales de cada uno de los planes. Ello significa que el Ejecutivo nacional debería considerar estudios específicos en el área, dado que ello contribuiría a mejorar la comprensión integral del fenómeno delictivo.

Así mismo, los planes revisados determinan objetivos específicos por áreas; en el caso de la seguridad ciudadana se mencionan el control y la prevención delictiva, y aunque se indican todas las instancias que conforman el

sistema de justicia penal, no se articulan las funciones de dichas instancias con el objetivo específico del área y tampoco está claramente justificada la necesidad estatal para inducir los cambios pertinentes.

En los VIII y IX planes de la nación se consideran como objeto de una acción normativa las reformas estructurales a nivel de policía, Ministerio Público, tribunales penales y cárceles. Sin embargo, en el discurso que cierra el periodo Pérez 1990, Velásquez en 1994 no mencionó ningún resultado al respecto, por lo que pareciera que entre el gobierno de Pérez y Velásquez no hubo ningún hilo conductor del plan nacional formulado en 1990. Siendo así, sería oportuno para futuras investigaciones revisar en la literatura la continuidad o discontinuidad de la planificación nacional en los gobiernos interinos, como ocurrió en Venezuela en ese momento. En el caso del gobierno de Caldera (1999) la situación es distinta, pues se cumplieron los cinco años de gobierno constitucional; sin embargo, en el último discurso presidencial, solamente se mencionaron como resultados el área policial y carcelaria. De acuerdo con este discurso presidencial, otras acciones definidas en el plan inicial de gobierno quedaron a nivel de propuestas y no hubo mención a la distribución de los recursos que en 1995 fueron ofrecidos para atender la seguridad ciudadana.

Si bien en las *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2001-2007* la cuestión de la seguridad ciudadana se abordó como una iniciativa de carácter permanente, que debería repercutir en seguridad jurídica, y en la cual las dimensiones de prevención delictiva y participación de familia, escuela y medios de comunicación fueron destacadas como relevantes, estas cuestiones se diluyeron completamente en *Las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social 2007-2013*, sin que destaque un planteamiento coherente a través de las tres dimensiones allí propuestas como prioritarias. Solo aparecen menciones incidentales, desarticuladas y sin un marco de referencia común. Por lo que se refiere al discurso presidencial del último decenio, la seguridad ciudadana y la delincuencia se han invisibilizado como temas, siendo tratadas de manera lateral y aleatoria como expresiones de desigualdades o asimetrías sociales y económicas, sin referentes claros para definir propósitos, acciones, metas y resultados.

Lo anterior significa que los planes nacionales, como instrumentos de planificación, son más completos que los discursos. Sin embargo, en la revisión que hemos adelantado, se ha podido observar mucha retórica en las proposiciones de los planes, mientras se ha prestado poca atención, en los discursos, a los resultados observables luego de la ejecución de los planes.

La ejecución efectiva de las acciones definidas en los planes y los resultados de las mismas no fueron objeto de consideración en materia de la planificación entre 1990 y 1999. Tampoco se ha observado una tendencia correspondiente en el periodo 2001- 2013. Por lo tanto, se podría sugerir realizar estu-

dios sectoriales que evalúen la viabilidad institucional, a través de la ejecución efectiva de las acciones definidas en los planes y los logros alcanzados con respecto al objetivo general. Esta modalidad de control y seguimiento de los planes nacionales a nivel sectorial podría determinar la efectividad del Estado con respecto a los problemas que obstaculizan el desarrollo a nivel de los diversos sectores. Además, es posible que a través de esa modalidad se determinen con mayor precisión los plazos de las acciones propuestas en los planes en materia de seguridad.

Por otro lado, la periodicidad del seguimiento de las políticas definidas en el plan nacional podría facilitar que las instancias que componen el sistema de justicia trabajen de una manera más coordinada. Ello podría contribuir a la identificación de problemas puntuales que obstaculicen el propósito central de los planes nacionales.

Finalmente, nuestra percepción en materia de planificación, después de realizar esta revisión, ha sido que, si bien el Ejecutivo nacional elabora los planes en los cuales se proponen reformas estructurales, las instancias formales de control social y sus respectivos operadores, tal vez distantes del concepto de desarrollo que supone la elaboración de un plan de gobierno, pareciera que no suministran información precisa que alimente la formulación y permita hacer el seguimiento correspondiente. Este aspecto requiere atención en el área de la planificación, pues si las directrices del Ejecutivo no se traducen en acciones de los Ministerios y las restantes instancias del sistema de justicia, no se estaría cumpliendo la misión de la planificación del desarrollo.

### **Referencias bibliográficas**

- AHUMADA, J. (1966). "Notas para una Teoría General de la Planificación". **Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación**, Vol. IV, 4-5, Marzo, pp. 27-61.
- CALDERA, R. (1995). Primer mensaje del Presidente Dr. Rafael Caldera al Congreso Nacional. Marzo 1995.
- CALDERA, R. (1998). Quinto mensaje del Presidente Dr. Rafael Caldera al Congreso Nacional. Marzo 1998.
- CONSULTORES 21 (2001). **Estudio nacional de victimización**. Ministerio de Interior y de Justicia. Dirección de Prevención del Delito. Caracas.
- CHÁVEZ, H. (1999). **Es el momento de oír a la Nación**. Discurso de toma de posesión como Presidente Constitucional, 2 de febrero de 1999, en Asamblea Nacional, Venezuela 1999-2005, Memoria de una Revolución. Caracas, 2005, pp. 44-63.
- CHÁVEZ, H. (2008). Mensaje a la Asamblea Nacional, 11 enero de 2008 ([www.min-ci.gob.ve/discurso\\_del\\_presidente\\_hugo\\_c.pdf](http://www.min-ci.gob.ve/discurso_del_presidente_hugo_c.pdf)).
- FURTADO, C. (1969). **El desarrollo y el subdesarrollo**. Editorial Universitaria de Buenos Aires. Buenos Aires.
- GABALDÓN, L.G. (1987). **Control social y criminología**. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas.

- GABALDÓN, L.G. (2004). "Policía y seguridad ciudadana en Venezuela entre 2002 y 2004". **Nueva Sociedad**. 191, pp. 65-77.
- GABALDÓN, L.G. (2007). "Seguridad ciudadana, confianza pública y policía en Venezuela". **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, vol 13, n. 3, p 87-98.
- GABALDÓN, L.G. (2011). "Victimización delictiva en Venezuela: tendencias y perspectivas", **Cal y Arena**, 6, junio 2011, pp. 58-71.
- GABALDÓN, L.G.; BENAVIDES, D. y PARRA, Y. (2007). "Victimización delictiva y percepción de la policía", en Gabaldón, Luis Gerardo y Andrés Antillano (editores). **La policía venezolana desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio**. Caracas, tomo I, pp. 307-339.
- GIORDANI C., J.A. (1992). "Planificación y mercado, desde el punto de vista de la planificación. El caso de Venezuela". **Cuadernos del CENDES**, 20, pp. 123-135.
- GIORDANI C., J.A.; CASTELLANO B., H. y LÓPEZ, J. (1992). **La planificación venezolana en los noventa**. Vadell Hermanos editores y CENDES Publicaciones. Caracas.
- ITURBE DE BLANCO, E.; MORALES, E.M. y PÉREZ ORTEGA, G. (1996). **Mirando al futuro**. Fundación Integración y Desarrollo. Caracas.
- MATUS ROMO, C. (1988). **Estrategia y plan**. Siglo XXI Editores. México D.F.
- RICO, J.M. y CHINCHILLA, L. (2002). **Seguridad ciudadana en América Latina**. Siglo Veintiuno. México D.F.
- RÚIZ VÁSQUEZ, J.C.; ILLERA CORREAL, O. y MANRIQUE ZULOAGA, V. (2006). **La tenue línea de la tranquilidad. Estudio comparado sobre seguridad ciudadana y policía**. Universidad del Rosario Editorial. Bogotá.
- SAAVEDRA GUZMÁN, R.; CASTRO ZEA, L.E.; RESTREPO QUINTERO, O. y ROJAS, A. (2001). **Planificación del desarrollo**. Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Editora Géminis. Bogotá.
- PÉREZ, C.A. (1990). I Mensaje al Congreso de la República. Caracas, marzo.
- VELÁSQUEZ, R.J. (1994). Mensaje al Congreso de la República. Caracas, enero.
- VENEZUELA (1990). VIII Plan de la Nación. El gran viraje. Lineamientos Generales. Talleres Gráficos de la Nación. Caracas.
- VENEZUELA (1996) IX Plan de la Nación. Un proyecto de país. Talleres Gráficos de la Nación. Caracas.
- VENEZUELA (2000). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta oficial nro. 5.453 de fecha 24 de marzo de 2000.
- VENEZUELA (2001). Ley Orgánica de Planificación. Gaceta oficial de la República Bolivariana de Venezuela, nro. 5.554 de fecha 13 de noviembre de 2001.
- VENEZUELA (2001-2007). Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001 - 2007. Ministerio de Planificación y Desarrollo. ([www.mpd.gov.ve/pedeysn/pdesn.pdf](http://www.mpd.gov.ve/pedeysn/pdesn.pdf))
- VENEZUELA (2007). Las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social 2007-2013. Presidencia de la República, Caracas, 2007.