

MÁSTER UNIVERSITARIO
Democracia y Buen Gobierno



VNiVERSiDAD
DSALAMANCA

TRABAJO FIN DE MASTER
CONSEJO GESTOR DE SEGURIDAD CIUDADANA:
HACIA UNA NUEVA FORMA DE POLÍTICA PÚBLICA.
ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS EXPERIENCIAS
EN BRASIL Y PERÚ

AUTORA
NATHALI JANETH VILLASANTE ARROYO

DIRECTOR
AGUSTÍN ENRIQUE FERRARO CIBELLI

Salamanca, 2015

Resumen

Presentamos a debate la figura del Consejo Gestor entendido como la herramienta por la cual la **ciudadanía ejerce su participación** en ámbitos como la seguridad ciudadana; materia en la que a este último pocas veces se incluye en el proceso de toma de decisiones y en el proceso que da origen a las políticas públicas. En este sentido, la experiencia brasilera – *con sus avances y limitaciones propias* – sirve de ejemplo a los Comités de Seguridad Ciudadana en el Perú a fin de lograr la reducción de los índices de inseguridad a la par de introducir la variable de democratización; máxime si se crea el entorno adecuado para la participación siguiendo parámetros como la paridad, igualdad, descentralización y coordinación entre diversas instancias de la administración pública.

CAPITULO I

Cuestiones Fundamentales

I.1.	I.1. El espacio público y las formas de participación.....	9
	I.1.1. La participación social	9
	I.1.2. La participación comunitaria	11
	I.1.3. Participación Política	16
	I.1.4. La participación ciudadana	19
I.2.	La participación ciudadana desde la óptica de las políticas públicas.....	23
	I.2.1. Teorías de la elección racional de la ciudadanía (the choice theories of citizenship).....	23
	I.2.1.1. Teoría de la participación cognitiva (the cognitive engagement theory)	24
	I.2.1.2. Teoría general de los incentivos (the general incentives theory)	26
	I.2.2. Teorías estructurales de la ciudadanía (the structural theories of citizenship).....	27
	I.2.2.1. Teoría del voluntarismo cívico (the civic voluntarism theory)	27
	I.2.2.2. Teoría de la equidad y la justicia social (the equity-fairness theory)	28
	I.2.2.3. Teoría del capital social (the social capital theory).....	29
I.3.	La Administración Pública frente a la participación ciudadana	31
	I.3.1. La Participación ciudadana institucionalizada: concepto y función.....	32
	I.3.2. La participación ciudadana autónoma	34
	I.3.3. Instrumentos formales mixtos aplicables a la participación ciudadana	35
	I.3.3.1. La iniciativa ciudadana.....	35
	I.3.3.2. Los buzones ciudadanos	38
	I.3.3.3. El monitoreo ciudadano.....	38
	I.3.3.4. La contraloría social o ciudadana.....	39
	I.3.3.5. Los comités y consejos de participación ciudadana.....	40

I.3.4.	Ámbitos donde comprende la participación ciudadana.....	41
I.3.4.1.	La participación territorial.....	41
I.3.4.2.	La participación sectorial	44
I.3.4.3.	La participación estratégica.....	45

CAPITULO II

Los Conselhos Gestores de Segurança: Hacia un nuevo concepto de aplicación de participación ciudadana.

II.1.	La seguridad ciudadana como política pública	48
II.1.1.	Ejes de actuación.....	51
II.1.1.1.	Prevención de la violencia y el delito	51
II.1.1.2.	Control y persecución social del delito	53
II.1.1.3.	Rehabilitación y reinserción social	55
II.1.1.4.	Atención a víctimas	58
II.1.2.	Objetivos estratégicos	60
II.1.2.1.	Disponer de un sistema de seguridad ciudadana.....	60
II.1.2.2.	Implementar espacios públicos seguros.....	61
II.1.2.3.	Promover la participación	62
II.2.	Los consejos gestores	63
II.2.1.	Fundamentos	65
II.2.2.	Actores	68
II.2.3.	Dinámica de participación	72
II.2.4.	Nivel de incidencia	74

CAPÍTULO III

Alcances y limitaciones de la experiencia peruana.

Análisis de casos concretos: Miraflores (Lima) y La Esperanza (Trujillo)

III.1.	Promoción de la participación ciudadana	78
III.1.1.	La participación ciudadana en perspectiva constitucional	79
III.1.1.1.	Aplicación tradicional de la participación ciudadana	79
III.1.1.2.	Nuevos tiempos de la participación ciudadana.....	82

III.1.2. Doctrina Jurisprudencial.....	84
III.1.3. Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018 (DS N° 012-2013- IN).....	86
III.1.4. Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC).....	87
III.1.4.1. Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana – Ley 27933 y su reglamentación	90
III.1.5. El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC).....	91
III.2. Concretización de Políticas Públicas en materia de seguridad ciudadana a nivel local.....	94
III.2.1. Consejo distrital de seguridad ciudadana	94
III.2.1.1. Municipalidad Distrital de Miraflores.....	94
III.2.1.2. Municipalidad Distrital de La Esperanza	97

CAPÍTULO IV

Alcances y aportes de la experiencia en Rio de Janeiro

IV.1. Consejo de Seguridad Pública del Estado de Rio de Janeiro.....	107
Conclusiones.....	110
Recomendaciones.....	112

Lista de Abreviaturas

CEJA	Centro de Estudios de Justicia de las Américas
CODISEC	Comité Distrital de Seguridad Ciudadana
CONASEC	Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana
CONSEG	Conferencia Nacional de Seguridad Pública
CONSPERJ	Consejo de Seguridad Pública del Estado de Rio de Janeiro
DS	Decreto Supremo
IDL	Instituto de Defensa Legal
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
JNE	Jurado Nacional de Elecciones
LOGR	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
LOM	Ley Orgánica de Municipalidades
MDD	Mecanismos de Democracia Directa
NGP	Nueva Gestión Pública
ONG	Organismo No Gubernamental
OTB	Organizaciones Territoriales de Base
PHC	Proceso de Habeas Corpus
PI	Proceso de Inconstitucionalidad
PT	Partido de los Trabajadores
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRONAA	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria
SINASEC	Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana
SUSP	Sistema Único de Seguridad Pública
TER	Teoría de Elección Racional
TC	Tribunal Constitucional
UNODC	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

Introducción

En el Perú, en los últimos años se han incrementado los índices de violencia y conductas delictivas; lo que ha acarreado cuestionamientos por parte de la ciudadanía respecto de la forma de cómo el gobierno afronta dicha situación. Así, muchas son las voces en la sociedad que demandan la aplicación de políticas de “mano dura” contra la delincuencia y el aumento de las penas frente a delitos de connotación social, procurando con ello el retorno a prácticas propias de gobiernos no democráticos; sin considerar el rol estelar que debe asumir el estado en la prevención del delito y sobre todo la participación organizada y responsable de la población en el ciclo de las políticas públicas conducentes a los objetivos que el problema en referencia amerita.

En ese sentido, simultaneo al accionar gubernamental cabe mencionar que la actual tendencia en materia de seguridad ciudadana pasa por incluir a los integrantes de la sociedad en el proceso de las políticas públicas, asegurando para ello el cumplimiento de estándares de participación ciudadana e institucionalizando las herramientas de participación tendientes al logro de los objetivos establecidos. Diferenciándose así del denominado y peligros “populismo punitivo”. Por ello, debe de identificarse ante qué tipo de sociedad nos encontramos y cómo sus integrantes se organizarán con la finalidad de reducir los efectos de la inseguridad ciudadana. Bajo dicho parámetro, vemos cómo desde las diversas áreas de las ciencias sociales se pretende dar respuesta a dicha problemática, ya sea refiriéndonos a la participación social, comunitaria, política o ciudadana.

En el caso peruano vemos como, efectivamente, existe el interés por parte del gobierno central en la implementación de toda una política de estado relativa a la seguridad ciudadana. Debido a ello se establece el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana por el cual se actúa en conjunto con los gobiernos regionales y locales a fin de ejecutar políticas públicas o programas específicos donde intervienen diversos sectores de la Administración Pública así como organismos constitucionalmente autónomos.

En la práctica, somos testigos de que los diversos gobiernos locales vienen cumpliendo su labor con variadas limitaciones toda vez que al no establecerse con claridad la

ubicación del Consejo Nacional dentro del organigrama del estado, se presentan problemas a la hora de dotarle una partida presupuestaria que le permita ejecutar políticas públicas a largo plazo.

En ese tenor, consideramos que las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana aplicadas en Perú deben partir por reconocer la importancia de la participación ciudadana en los espacios de decisión gubernamental. Para ello, desde los gobiernos locales deberá optarse por pasar de la representación de la ciudadanía en la figura del presidente de la Junta de Vecinos a convocar en forma abierta y pública a la ciudadanía de su circunscripción a fin de exponer sus puntos de vista respecto de la actuación de la administración.

En ese sentido y para un mejor alcance de las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana optamos por elegir la experiencia brasilera de participación sobre todo la proveniente del estado de Rio de Janeiro, en tanto que es un claro ejemplo de cómo es que desde dicha instancia de gobierno se han implementado políticas relativas a la seguridad ciudadana, coordinando con organizaciones a nivel local y la Policía a fin de lograr objetivos como la reducción de índices de violencia así como la mejora en la percepción de la seguridad ciudadana.

El Capítulo I denominado *Cuestiones Fundamentales* se toma como referencia tres (3) ejes de análisis: la persona, las políticas públicas y la administración. Así, en este capítulo partimos por analizar las diversas teorías relativas a la participación engarzándola con el espacio público al cual se dirigen; identificando para ello la participación social, comunitaria, política y ciudadana. Ahora bien, la participación ciudadana desde la óptica de las políticas públicas será presentada en dos grandes grupos, a saber: a) teoría de la elección racional de la ciudadanía (*the choice theories of citizenship*) y b) teorías estructurales de la ciudadanía (*the structural theories of citizenship*). Para finalizar dicho capítulo se pasará a precisar la influencia de la participación en la administración pública

El Capítulo II nos presenta *Los Consejos Gestores de Seguridad*, motivo por el cual analizaremos cómo es vista la seguridad ciudadana desde las políticas públicas así como cuáles son los objetivos a alcanzar a través de los mencionados Consejos y el nivel de incidencia de su accionar en la sociedad.

En el desarrollo del Capítulo III daremos cuenta de los *Alcances y limitaciones de la experiencia peruana* en tanto haremos un repaso de la legislación nacional relativa a la participación ciudadana y la forma como se aborda la problemática de la seguridad

ciudadana. En tanto entramos al análisis constitucional, conoceremos lo detallado por el Tribunal Constitucional del Perú en los fallos relativos a la seguridad ciudadana y para finalizar el referido capítulo nos remitiremos a las experiencias llevadas a cabo por el Municipio Distrital de Miraflores, en Lima y el Municipio Distrital de La Esperanza, en Trujillo; respectivamente.

Finalmente, en el Capítulo IV presentaremos los *Alcances y aportes desde la experiencia de Rio de Janeiro* en tanto nos presenta la sinergia existente entre la ciudadanía y los órganos aquí mencionados a pesar de existir en la práctica diversos factores externos que dificulta su accionar pero siempre teniendo como objetivo la inclusión de la variable de democratización en todas las instancias de la administración pública.

Somos conscientes de que al hacer este análisis, primigenio aun, de las particularidades de la participación y el nivel de incidencia de las organizaciones comunitarias en la sociedad peruana sobre todo el ciclo que compete el desarrollo de las políticas públicas en seguridad ciudadana, depende de muchos factores económicos, sociales y culturales que se presentan y condicionan de forma diferente en las experiencias de Consejos Gestores de la sociedad brasilera. No obstante, la esencia de esta nueva forma de hacer política pública es que se procura que este proceso sea el más democrático posible y en tiempo real, erradicando así la aun vetusta pero arraigada concepción del ciclo de políticas públicas. Que esta nueva forma de hacer política pública se desarrolle bajo principios de organización comunitaria permitiendo un rol activo y en tiempo real de los ciudadanos; y que se ejecute de forma responsable, idónea y apropiada, dependerá de la conducción conjunta de las instituciones competentes y en todos los niveles, así como de la fiscalización que ejerza sobre ella misma los ciudadanos en su conjunto, incluyendo el denominado *feedback*, procurando que estos espacios no sirvan como focos de clientelismo, lo que definitivamente vulneraría su razón de existencia.

Concluyo esta introducción agradeciendo la dirección del profesor Agustín Ferraro, en el presente trabajo, por su dedicación en cada una de las pautas y orientaciones alcanzadas, procurando siempre compartir experiencias- aún novísimas – para muchas de las sociedades Latinoamericanas.

CAPITULO I

Cuestiones Fundamentales

Es de larga data el proceso por el cual se llega a la construcción de la ciudadanía. Cunill, utilizando la teoría clásica de T. H. Marshall, sustenta que la existencia de un estado benefactor, de carácter redistributivo y en el cual se reconozcan derechos se constituye “en el mejor panorama para lograr contar con sujetos autónomos que se conviertan en miembros plenos de su respectiva comunidad y que, por lo tanto, puedan ser considerados ciudadanos” (2004, pág. 58). Pero es concretamente la concepción de estado benefactor la que se cuestiona en tanto no surge de ella la obligación o el interés de los ciudadanos en ejercer sus derechos. Así, a continuación presentamos teorías que retratan la forma como la ciudadanía se desenvuelve en sus relaciones sociales.

I.1. El espacio público y las formas de participación

En la literatura especializada se ha identificado los grados de participación de los ciudadanos en la esfera pública. Parés concuerda con Arnstein (1969) al precisar que en el proceso de toma de decisiones “debe considerarse las siguientes etapas: información, comunicación, consulta, deliberación y decisión” (2009, pág. 17). Considerando que cada tipo de participación pone en relevancia al actor que asume el rol preponderante, los ciudadanos se ven obligados a convertirse en líderes de los procesos de cambio en sus sociedades formando parte la denominada política contenciosa¹. A fin de contrarrestar la actividad incipiente u organizada de la ciudadanía, desde el estado liderara diversos mecanismos de participación como los consejos consultivos, audiencias públicas, presupuestos participativos todo ello con la finalidad de implicar a la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos.

I.1.1. La participación social

La participación social es un término acuñado para hacer referencia a “las iniciativas surgidas desde grupos de la sociedad quienes para lograr sus objetivos deberán manejar diversas estructuras sociales de poder” (Lima, Godinho, & Santos, 2012, pág. 25). En un inicio la participación social tenía como objeto de estudio los procesos participativos en vías de ser institucionalizados toda vez que las instancias

¹ Dicho término fue acuñado por Parés a fin de explicar los procesos autónomos seguidos desde la sociedad, dejando de lado la política institucional.

promovidas desde la administración presentaban barreras como el uso de lenguaje técnico que imposibilitaban el libre accionar de los ciudadanos; por ello se evidenció la necesidad de incluir a actores sociales en ámbitos como la sanidad, a fin de contar con la opinión y recomendaciones que puedan recogerse de los destinatarios finales de las políticas públicas del estado.

Como ejemplo de la participación social contamos con la creación de los Consejos de Salud y las Conferencias de Salud en Brasil, la misma que encontraron impulso gracias a la municipalización de la sanidad promovida desde la Constitución de 1988. Los Consejos se constituyeron a fin de establecer estrategias, decidir la forma de utilización de los recursos financieros a la par de monitorear la implementación de las políticas locales de salud; en cambio, las Conferencias de Salud cumplen con el rol de evaluar las mejoras en la sanidad pública para finalmente proponer políticas públicas en dicha materia.

Si bien existen esfuerzos tendientes a incrementar la participación social también vemos que pueden presentarse situaciones de “cooptación política”(Mendes de Miranda, pág. 421) aprovechando que espacios como los Consejos y Conferencias de Salud son vistos como ámbitos donde la población presenta sus demandas. Ante esto consideramos una buena medida por parte del gobierno brasilero en otorgar representación formal a un sector tradicionalmente excluido del proceso de toma de decisiones pero junto a dicho reconocimiento debe desplegarse una labor educativa consistente en que la población se encuentre en la capacidad de “apropiarse de herramientas que le permitan dejar de ser repetidoras del discurso oficial de la administración pública y constituirse en una participación calificada” (Lima, Godinho, & Santos, 2012, pág. 30).

Considerando la materia del presente trabajo vemos que si trasladamos la participación social al ámbito de la seguridad ciudadana podemos precisar que aquel influenció en la reforma de la figura del Consejo Gestor tal y como se le conoce en la actualidad en Brasil². Gracias a la activa participación social se logró un primer gran paso relativo a la inclusión de principios como la legalidad, publicidad, responsabilidad y el control social, dejando de lado la aplicación de métodos propios de dictaduras militares.

² Sirvan estas líneas para precisar que los Consejos Gestores serán explicados a lo largo del presente trabajo en tanto se identifiquen los tipos de participación encontrados en su dinámica

I.1.2. La participación comunitaria

La participación comunitaria se define como la creación de oportunidades accesibles a todos los miembros de la comunidad con el fin de contribuir activamente e influenciar el proceso de desarrollo social donde se espera que el resultado final obtenido sea compartido. En este tipo de participación debe considerarse factores importantes como la motivación y la formación (1992, pág. 73) donde el primero de ellos se presenta como consecuencia de las oportunidades y de la aptitud del individuo para influir y controlar su entorno; de otra parte, el segundo factor se relaciona con las actitudes y destrezas adquiridas.

El presente tipo de participación presenta un antecedente en el desarrollo comunitario aplicado en el tercer mundo. Desde las ciencias sociales se precisa que el desarrollo comunitario en sus orígenes pretendía un “avance en la educación básica y el bienestar social de las colonias a fin que logren su desarrollo en tanto cumplan los intereses de la metrópoli” (Turabian, 1992, pág. 5). Sin embargo al apreciarse la debacle de modelos económicos que promovían crecimiento acelerados en el ámbito rural, desde las zonas urbanas se vio la necesidad de evitar conflictos a nivel social ideando para ello un tipo de participación que pueda ser aplicable indistintamente en lo rural y urbano.

En este punto identificamos la propuesta de Amitai Etzioni quien analiza la participación comunitaria priorizando la solidaridad para hacer frente a la clásica tendencia de las ciencias sociales que emiten estudios donde se enfocaba los logros individuales de los integrantes y lo competitivo de su accionar; así, podemos precisar que el comunitarismo presenta como objetivo el fortalecimiento de la relación del ámbito público con lo colectivo, dejando de lado relación alguna con el aparato estatal en tanto se busca dar solución a los problemas que se desarrollan dentro de ella.

Esta “tercera vía” – como lo plantea dicho autor – es considerada como una alternativa al viejo socialismo estatal y al liberalismo del mercado, la misma que es puesto al alcance de una *sociedad buena* (la cursiva es nuestra)³; así, se pretende la conversión de grupos de personas en entidades sociales como si se tratase de grandes familias unidas por lazos de afecto y una cultura moral. Por ende, “a fin de brindar soluciones a la

³ La sociedad buena es entendida como aquella donde se requiere un orden coherente con los compromisos morales de sus miembros y que éstos consideren dichos compromisos como legítimos en el tiempo como el apoyar la educación, liderazgo, consenso, exhortación y sobre todo comprendiendo a las voz moral de la comunidad.

problemática de la seguridad ciudadana se precisará de la participación de la comunidad para el logro de sus objetivos” (2012, pág. 19).

En la sociedad es de apreciarse el cumplimiento de ciertos roles por parte del individuo, las cuales será asumidas cabalmente por este último si las considera justo asumirlas y no como algo impuesto así debemos tener presente cuándo nos encontramos frente a situaciones de tensión entre las preferencias personales de los integrantes de la comunidad y los compromisos sociales. Superada dicha etapa de posibles tensiones, miramos que en el tejido social se evidencia la conformación de diversos grupos los cuales hacen factible la creación de asociaciones voluntarias que incluirán a sus miembros en la práctica de valores “tendientes a reforzar el compromiso de estos últimos con la formulación de una concepción del bien social en vez de regirse por coerciones como pueden ser las que provienen del estado” (Etzioni, 2005, pág. 30). Además de concepciones tendientes a buscar la mejor relación entre las personas, la comunidad deberá implicarse en la búsqueda de espacios físicos para la realización de las asambleas del Pleno toda vez que en esa manera se verá fortalecida al desenvolverse en espacios seguros que le permitan llevar a cabo la labor de complementariedad al accionar del estado.

Con esto podemos denotar el papel político importante pero no exclusivo que ejerce la comunidad sobre todo si nos referimos al enfrentamiento de problemas como la violencia y la criminalidad, debiendo para ello implementarse políticas públicas que serán exitosas siempre y cuando se evidencie un equilibrio entre Estado, sociedad y mercado toda vez que la comunidad deberá lidiar con el estado y el mercado en la mejora de la implementación de las políticas públicas.

Si analizamos la influencia de la corriente bajo análisis en el ámbito de la seguridad ciudadana, debemos partir por señalar que el estado debe estar en la condición de proteger a la comunidad a fin que pueda incluir en dicho proceso a sus integrantes y adaptar la actitud de la policía a las realidades locales en tanto Etzioni precisa que este es un mecanismo tendiente a lograr la plena implicancia de la comunidad en los ámbitos de discusión y decisión a la par de lograr una adecuada calidad de vida de sus miembros (2005, pág. 34).

Comparando lo que se espera de una sociedad buena con lo que se aprecia en la realidad, Etzioni precisa que la existencia de altos índices de violencia delictiva además

de reflejar el fallo del orden en una sociedad muestra también un orden moral deficiente en tanto se evidencia en ella la existencia de una gran cantidad de oficiales de policía, auditores impositivos e inspectores (1999, pág. 34) quienes cumplen un rol coercitivo. Incluso, desde el comunitarismo se apuesta por la prevención del crimen puesto que al reducirse la criminalidad será la sociedad quien recibirá la mitad de los montos que están destinados a la seguridad pública contando por lo tanto con un fondo con el cual lograr la implementación de proyectos teniendo esto como consecuencia la racionalización del gasto público (2005, págs. 34-35).

De otro lado, en tanto nos enfoquemos a la prevención del delito podemos apreciar que la participación juega un papel importante debido a que la inclusión de la comunidad en el proceso de toma de decisión, además de favorecer a su fortalecimiento, estimula su capacidad para la prevención del crimen sirviendo incluso de parámetro a la policía en tanto le permitirá mejorar el proceso de investigación de la comisión de un delito.

En este punto se podría pensar que la policía estaría en desacuerdo con tales medidas que involucran a la sociedad pero disminuyendo los índices la violencia, la policía puede investigar de mejor manera los casos que llegan hasta ella e incluso abarcar aspectos que van desde la reducción de la violencia hasta la calidad del servicio policial que se brinda.

Y es que como precisa Almeida (2012, pág. 42), siguiendo a Etzioni, si revisamos las cánones que deberían estar presentes en toda buena sociedad apreciamos que sus integrantes no deberían portar armas a la par que la policía debería armarse lo mínimo posible. Dicho ideal será validado en tanto que junto a la emisión de las políticas y estrategias de seguridad ciudadana asumidas por líderes de la comunidad, sus miembros deberán encontrarse en la capacidad de realizar diversas actividades como lo pueden ser las rondas de vigilancia, a fin de contar con participación activa.

Puesta en práctica la participación comunitaria, cierto sector de la academia empezó a cuestionar el referido modelo. Por ejemplo, se cuestionó el alcance mayoritario de la corriente comunitarista en tanto se le consideró como una amenaza congénita para las minorías. Por ello, en respuesta a la aseveración realizada por Nadine Strossen e Ira Glasser – por entonces presidente y directora ejecutiva, respectivamente, de la *American Civil Liberties Union* (en adelante ACLU) –, Etzioni (1999, págs. 258-259) precisa que todo proceso democrático se verá legitimado si es que en dicho proceso se reflejan los valores de la comunidad a la par que debe comprobarse que la decisión a la cual se

arriba descansa en la decisión de la mayoría pero no cualquier tipo de mayoría porque puede llegarse a imponer juicios normativos impuesto por el 51% de integrantes de una comunidad.

A fin de sortear dichos resultados, el consenso resulta idóneo a fin de evitar la amenaza de la mayoría toda vez que el objetivo es lograr un consenso verdadero o creativo como resultado de un trabajo y decisión común. Lo mismo deberá ser puesto en práctica ante situaciones donde se presente la participación activa de los integrantes de la comunidad, situación ante la cual previamente se ha formado una conciencia y un juicio político comunes; en otras palabras, se pasará por un proceso social (1999, pág. 259).

Así las cosas para la corriente comunitaria no basta con la dación de un proceso político como lo es la democracia interna de cada organización sino que deviene en necesaria la exigencia de un proceso social que valide y evite los problemas que acarrea por sí solo todo proceso político.

Es ante esta situación donde la comunidad se presenta como un árbitro normativo que certifica que lo aprobado se encuentre acorde con lo arribado en consenso (1999, pág. 269) toda vez que la comunidad proporciona al individuo un fundamento normativo, un punto de partida en tanto se constituye en el lugar idóneo para el diálogo moral pero no es el árbitro moral último puesto que dicho rol le pertenece a sus miembros (1999, pág. 296). Por todo ello, el modelo comunitario se relaciona estrechamente con el orden moral que al ser de característica voluntaria su autonomía se encuentra socialmente asegurada – mediante dicha nueva regla de oro - en tanto encuentre un orden social equilibrado (1999, pág. 296).

Así como en el ámbito de la seguridad ciudadana se evidencia la influencia del comunitarismo, en el área de la salud se replica dicha situación en tanto se le utiliza en diversas metodologías para la ejecución de programas de salud enfocados, principalmente, a una labor educativa. Dentro de esta temática se han implementado los denominados Consejos de Salud que tiene por finalidad crear programas en dicho ámbito a la par de constituirse dentro de ella una comisión organizadora compuesta por vecinos, expertos en temas de salud así como representantes del referido Consejo (Turabian, 1992, pág. 75).

Como consecuencia de la implementación de objetivos así como del desarrollo de acciones – sean talleres, cursos, reuniones –, éste se convierte en un ambiente donde se evidencia el aumento de recursos psicológicos y habilidades sociales de los

individuos lo cual se verá replicado en un mejor manejo del entorno personal, familiar y comunitario (1992, pág. 75).

Es aquí donde la Comisión cobra un rol preponderante en tanto será el ambiente donde se podrá detectar a personas que puedan continuar con las labores de difusión y ejecutar nuevas actividades abiertas a la comunidad. De dicha manera la Comisión podrá recoger las preocupaciones de la población toda vez que dicho espacio se constituirá en el ambiente natural en el cual se cumple el objetivo colectivo de participación activa y con el cual se logrará pasar de un entorno educativo (opción blanda) al trabajo comunitario (opción dura) (1992, pág. 76).

A continuación presentamos dos escenarios en los cuales se implementó el modelo de participación comunitaria en Latinoamérica (pg.84)

a. Programa de Salud de Quispicanchi (Región Andina, Perú)

Con una base geográfica de tres poblaciones con 37,760 personas y 306 familias se implementaron actividades como una Escuela de adultos, un puesto médico y una red de promotores de la salud.

Se trató de un programa privado dirigido por los jesuitas cuyo objetivo era la extensión de la cobertura mas no de participación en tanto la población no determinó el problema de salud a tratar ni su jerarquización.

b. Proyecto “Salud Integral para la familia del pescador artesanal” (Lenga, Municipio de Talcahuano, Chile)

En 1987, comenzaron las actividades del Programa de Apoyo y Extensión en Salud Materno Infantil en dicha comunidad. Se desarrolló un diagnóstico en salud contando con la participación de 60 personas entre ellos: representantes de organizaciones, Municipio, Universidad, consultorio médico y escuela.

En el desarrollo de dicho proceso participativo se encuentran tres problemas principales como lo son las deficiencias de saneamiento básico, la falta de asistencia médica y un déficit de nutrición. Como consecuencia de ello se constituyó un Comité de Salud formado por jóvenes y mujeres, que organizan y realizan actos artísticos para recaudar fondos destinados a la construcción de un centro de salud; al mismo tiempo, se desarrollan contactos con organismos de saneamiento y se comienza con la experiencia de implementación de huertos familiares.

I.1.3. Participación Política

Antes de comenzar a definir en qué consiste la participación política debemos tener en cuenta que, tradicionalmente, se le relaciona con la superación del estado liberal para dar paso a la institucionalización del estado social (Font i Llovet, 1985, pág. 255); es decir, debido a la crisis de legitimidad del poder de la representación parlamentaria se opta por dotar de un nuevo contenido a la soberanía popular procediendo a incrementar el número de centros de decisión pública en los cuales se evidencie la voluntad social (1985, pág. 255).

Para lograr dicho objetivo, se decide otorgar presencia activa de los ciudadanos y grupos en los diversos niveles del estado, logrando con ello marcar distancia de los estados totalizadores y/o paternalistas (Murillo de la Cueva, 1989, pág. 20) en tanto que los procesos de elección popular tienen por objetivo la búsqueda de reconocimiento de derechos (Sánchez M. , 2009, pág. 70).

Es en el contexto democrático donde vemos un amplio espectro de partidos políticos sean estos de derecha o izquierda, a la par de admitirse la oposición y es la población – convertida en electorado – quien elige a los gobernantes (Luhmann, 1985, págs. 19-20). Como consecuencia de ello en las sociedades occidentales se da lugar a un nuevo paradigma político en el cual se registra un continuo incremento en las tasas de participación política ciudadana (Oñate, 2005, pág. 104).

Hacia 1979, Barnes y Kaase (2005, pág. 104) hablaban del incremento de la participación política ciudadana en tanto se evidenciaba un cambio en las sociedades occidentales generando esto un nuevo paradigma político por el cual se incrementa las tasas de participación política ciudadana.

Poniendo en contexto el presente tipo de participación vemos que en Latinoamérica la década de 1980 representa el retorno de la política electoral competitiva permitiendo con ello que las elecciones se constituyeran en el cauce natural por el cual se accedería a cargos públicos siendo esto una nueva oportunidad en la construcción de instituciones democráticas (Mainwaring & Scully, 1997).

En palabras de Mainwaring & Hagopian a dicha situación se le conoce como la *tercera ola de democratización*. Esto se debió a factores como el triunfo de la democracia como sistema de gobierno, el cambio de actitud frente a la democracia por parte de la izquierda como consecuencia de la represión y exilio padecido, la tranquilidad que encuentra la derecha en tanto se implementan reformas en el mercado por las cuales se limitan las políticas redistributivas radicales y, a la vez que se evidencia la ruptura de la

alianza élites – militares se implementan reformas institucionales para mejorar el sistema presidencial tendientes a lograr el ajuste del ciclo electoral y la reforma del sistema electoral (Hagopian, 2006, págs. 232-233).

Si bien en el desarrollo de dicha *tercera ola* podemos identificar la transferencia de poder, la consolidación de diversos sistemas democráticos latinoamericanos los cuales resisten a escándalos de corrupción e incluso al colapso de su sistema bancario; también debemos identificar las cuestiones negativas de dicho momento los mismos que influyen en los procesos de participación.

Así, factores como democracias restringidas que no generan empleo estable y bien compensado, la falta de provisión de seguridad a las personas, problemas de pobreza y marginalidad que acrecientan la desigualdad además de no garantizarse los derechos de la ciudadanía hace que la tercera ola muestre carencias al no comprender que su democracia es la de masas y su gran desafío lo constituye el manejo adecuado de las demandas y la participación política de sus ciudadanos en tanto su accionar debe estar dirigido a la inclusión de los deseos, ansiedades y esperanzas de estos últimos (2006, pág. 235).

Dicho nuevo paradigma político demuestra una visión distinta de la sociedad a la par de estar frente al cambio en las bases sociales de la protesta o el conflicto (Oñate, pág. 110) puesto que se deja de lado temas como el bienestar material para pasar a temas propios de política de *issues*, es decir, se evidencia preocupación por tópicos como la ecología, igualdad de género, identidad sexual, desarrollo sostenible.

Esto demuestra la necesidad de ampliar el catálogo de formas de participación a la par de incrementar la calidad del mismo toda vez que diversas demandas de la población no se ven institucionalizadas debido a la falta de canalización de las mismas por parte de las estructuras y actores políticos tradicionales (2005, pág. 105).

Así las cosas, Sydney Verba (Arzaluz, 2004, pág. 168) da cuenta que la participación política se presenta como la vía mediante la cual los ciudadanos comunican diversos intereses, preferencias y necesidades a la par de generar presión en los niveles de gobierno para la consecución de los resultados que pretenden lograr.

En dicha línea de argumentación, la participación política tendrá eficacia directa en tanto inflencie en la implementación de políticas públicas o, de lo contrario, eficacia indirecta al incidir en el proceso de selección del personal encargado de la implementación de una política pública específica (2004, pág. 168).

Debido a todo lo mencionado, la participación política adquiere un rango constitucional en tanto se ha entendido que la misma es un valor estructural que debe estar presente en todo estado social democrático de derecho (Font i Llovet, 1985, pág. 285). Así, la estructura constitucional tiende a promover una estructura general de la sociedad y del estado como cuerpo participados o participativos, preponderando las técnicas de participación organizada en tanto que dichas estructuras canalizarán la participación a la par de volverse sujetos activos de la misma (1985, pág. 256).

La Constitución – con las variables que puedan encontrarse en diversos países – confiere atención no solo al individuo en forma unitaria sino incluso a los grupos que integran cuya igualdad y libertad promueven los poderes públicos a fin de ser reales y eficaces. Por ende reconoce a los partidos políticos, asociaciones empresariales, confesiones religiosas, asociaciones, fundaciones, colegio u organizaciones profesionales, organizaciones de consumidores y usuarios, empresas e incluso administraciones territoriales (1985, pág. 287).

La participación de la sociedad en el estado se dará tanto en su integración dentro de la organización pública estatal como por su intervención en instituciones públicas no estatales o no públicas pero que participen en la consecución de los fines del estado, lo cual justifica que éste asuma su ordenación. En cuanto a esta segunda forma de participación se señala que es propio estado social de derecho, los fines de interés general no debe estar monopolizado por el Estado puesto que deben coexistir con el entidades no públicas que cumplan fines de relevancia constitucional o de interés general como las entidades de carácter social donde se relacione lo público con lo privado o se difumine la dicotomía derecho público – derecho privado a la hora de calificar los sujetos del ordenamiento (1985, pág. 262).

Finalmente, Font i Llovet precisa también que la participación flexibiliza el concepto de sujeto privado en tanto que los individuos se verán propensos a asumir actividades propias de la participación en la consecución de fines públicos o de interés general que, en otro tipo de estado, estarían reservados a las organizaciones públicas (1985, pág. 263). Bajo el principio de participación social, los sujetos se organizan internamente a la par de incluir exponentes externos en sus procesos de participación

I.1.4. La participación ciudadana

A fin de analizar las aristas de tipo de participación que presentamos conviene partir por revisar brevemente el concepto de ciudadanía y la problemática que se encuentra en tanto que se pretende, erróneamente, desde lo jurídico dar respuesta a una cuestión que requiere de la inclusión de cuestiones sociológicas tal y como lo cuestionara Ferrajoli en su oportunidad (Procacci, 1999, pág. 16).

Si observamos más allá de aspectos legales vemos que la construcción de la ciudadanía coincidirá con la historia política de las sociedades modernas (Mény, 1999, pág. IX). Ya en su momento Somers (1999, pág. 227) y Procacci (1999, pág. 15) coinciden en que dicho concepto aparece a fin de hacer frente a las estructuras medievales propias del sistema inglés donde la base de la organización lo constituían grupos familiares para luego dar paso al individuo como sujeto de derecho.

En tanto la ciudadanía es entendida como un proceso, siguiendo a Foucault, podemos describirla como la estrategia para gobernar procesos de cambios sociales las mismas que afectarán las relaciones políticas. Por ende, se creará ciudadanos mediante un conjunto de prácticas y conocimientos propios de la gobernabilidad (1999, pág. 16).

Es menester precisar aquí que la ciudadanía requiere una cuota de diversidad y solidaridad como principio organizativo (Cunill, 2004, págs. 57-58), la misma que debe ser respetada por las instituciones sociales en tanto nos encontramos en la etapa de formación de políticas públicas.

A fin de aportar en la construcción de un estado democrático de derecho deviene en requisito indispensable el lograr que la ciudadanía se desenvuelva en espacios públicos pero no circunscribiéndose únicamente en lo político puesto que se busca ir más allá de espacios de intermediación a fin de lograr que los ciudadanos se agrupen en lo que se denomina sociedad civil.

A modo de definición podemos describir a la sociedad civil como un espacio de emergencia y construcción de una diversidad de actores quienes incluso de forma contrapuesta hacen frente al estado en las diversas etapas de desarrollo de las políticas públicas. Por ello, se enfatiza el carácter heterogéneo de la sociedad civil como la base

donde se fundamenta su actuar contradictorio puesto que existen intereses contrapuestos entre sus integrantes (Caruso, 2004, pág. 379)

Desde la sociedad civil se practican acciones de vigilancia, exigencia de transparencia, rendición de cuentas de instituciones públicas así como de sus funcionarios; a la par se exigirá eficiencia y eficacia de las políticas públicas y, a fin de enriquecer el debate democrático, se debe contar con una pluralidad de actores puesto que ellos fortalecerán el diálogo social y político.

Dentro del estado democrático de derecho, la participación ciudadana es entendida como un proceso social y político a fin de fortalecer una ciudadanía activa y responsable. Así las cosas, los avances que puedan apreciarse en este ámbito de participación se verá condicionado por las características propias de los actores que lo componen los cuales traerán sus fortalezas y debilidades a los procesos que se encuentren en desarrollo (Sol, 2012, pág. 7).

En ese sentido, la democracia participativa es el modelo a seguir en tanto es el modelo que mejor se adapta a los objetivos establecidos en cuanto aquí requerimos dejar de lado instituciones propias de la democracia representativa como puede ser la militancia en partidos políticos, el ejercicio del derecho de sufragio (Parés, 2009, pág. 18); máxime si la crisis de dicha institución hace cuestionar su legitimidad en la solución de conflictos sociales puesto que se ha visto reducida progresivamente al voto (Caruso, 2004, pág. 377).

Autores como Sánchez (2009, pág. 91) y Parés (2009) conceptualizan la participación ciudadana como intervención de los ciudadanos en los asuntos que son de su interés, de carácter público en tanto que los ciudadanos pueden decidir – al ser el objetivo primordial – la inclusión de sus prioridades frente a quien gobierna y es frente a dichos requerimientos que la autoridad debe estar en la capacidad de atender las demandas ciudadanas en tanto su legitimidad se sustenta en ella a la par que pondera el proceso de toma de decisiones.

Considerando todo esto, la participación ciudadana alude a la actividad manifiesta de todo ciudadano quien en su condición de miembro con derechos reconocidos por el Estado puede participar para definir la decisión que tendrá impacto en su vida cotidiana y en diversos asuntos públicos (2009, pág. 94), pero la intervención del ciudadano no puede ser de cualquier tipo. Lo que aquí se pretende es que la ciudadanía intervenga en algún nivel de lo público, de la gestión de gobierno, construyendo interlocución y generalmente con soporte en la voluntad política de los gobiernos locales

correspondientes. Y es que siguiendo lo afirmado por Caruso (2004, pág. 379) esto constituirá un cambio en la situación de los actores sociales, políticos, y en el funcionamiento del Estado. Por ende, todo tipo de participación de la ciudadanía se encuentra dirigida a afianzar la presencia de los criterios de eficiencia, democracia y solidaridad en la implementación de las políticas públicas (Cunill, 2004, pág. 58)

La participación ciudadana no es exclusiva de organización social alguna ni mucho menos se realiza fuera del alcance del estado (Espinosa, 2009, pág. 75); en sí, se encuentra destinada a reducir y procesar la complejidad de las demandas sociales y económicas que serán atendidas por el sistema político en su conjunto. Además, se constituye también en una nueva forma de acción social desarrollada por los ciudadanos para enfrentar los vacíos dejados por el estado y posicionar, a su vez, los derechos e intereses de diversos sectores (2009, pág. 86). Es más, en tanto se quiera medir el nivel de participación ciudadana deberá partirse por considerar las formas asociativas que se suscitan en el entramado social a la par de analizar los problemas que se presentan al momento de la puesta en marcha de las diversas acciones planificadas (2009, págs. 86-87).

En este punto abogamos a fin que la participación ciudadana debe considerarse como un puente entre la sociedad y el estado, concordando con el carácter bidireccional de dicha relación (Parés, 2009, pág. 17). Por ende, la lógica estatal y social debe arribar al punto en el cual se evite algún sesgo excluyente entre ambos. Es decir, la voluntad ciudadana debe estar orientada en resaltar el carácter público de la actividad del estado a la par que deben abocarse a la solución de problemas surgidos en dicho ámbito (Espinosa, 2009, pág. 86).

Considerando lo previamente citado, debemos precisar las diferencias que pueden encontrarse con las otras formas de participación. Si bien la participación ciudadana trata de un tipo de interacción especial del estado y la sociedad, se diferenciará de la participación comunitaria y la participación social en tanto éstas desarrollan y agotan su accionar en el ámbito de la comunidad, gremio y/o un sector social específico, en cambio aquella abarca tanto el plano social como estatal (Espinosa, 2009, pág. 75). A su vez, la participación ciudadana se distingue de la participación política en tanto no se pretende influenciar en las decisiones o estructuras de poder del sistema político ni constituirse en poder político (2009, pág. 76). Es más, la participación ciudadana debe

ser considerada como un canal de comunicación en la cual se manifiestan las decisiones a tomar en el proceso democrático de competencia por el poder.

Ahora bien, si queremos analizar la participación ciudadana desde la perspectiva local debemos recordar que es justamente en dicho ámbito donde se encuentran mayores posibilidades de diseño e implementación de políticas públicas eficaces. Por dicho motivo concordamos con Ziccardi cuando precisa que “la participación ciudadana demanda la dación de un clima de trabajo en donde se apueste por la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo” (2004, pág. 247).

En tanto el problema siga residiendo en cómo lograr que la voluntad de la ciudadanía se vea plasmada en las decisiones gubernamentales tendremos que la participación de la ciudadanía en la gestión pública será considerada como una variable de democratización, salvando las limitaciones propias que puedan presentarse en su desarrollo (Caruso, 2004, pág. 378).

Y es que en tanto nos sigamos encontrando ante el régimen de democracia representativa en los ámbitos locales, lo precisado en el párrafo anterior deviene en premisa indiscutible a fin de erradicar, como precisa Dahrendorf (Ziccardi, 2004, pág. 247) la excesiva burocratización e incapacidad del sector estatal cuando procesa los requerimientos de la ciudadanía.

Merece la pena precisar que existen factores que minan la participación del ciudadano. Así tenemos que los ciudadanos dedican un determinado tiempo a participar de las decisiones públicas. De otro lado, el factor económico también juega en contra de los mecanismos de participación puesto que el contar con recursos mal distribuidos generará desigualdades sociales (Font, 2004, pág. 25). Todo ello generará desigualdad política y si a ello se suma la falta de experiencia de los sectores que tradicionalmente no participan entonces nos encontraremos frente al abstencionismo, crisis de confianza al sistema político y una falta de soluciones de problemas sensibles a la ciudadanía como lo pueden ser los conflictos medioambientales, de género, la seguridad ciudadana, entre otros. Ante este panorama, Font aboga por la aplicación de estrategias complementarias a fin de fomentar la participación ciudadana siendo las siguientes:

- a. Reforzamiento del sector asociativo: Con la finalidad de lograr un mayor radio de actuación, se propone mantener las ayudas monetarias a grupos ya constituidos considerando los gastos que acarrea la renovación de su gestión, los costes de sus actividades, entre otros que den continuidad a su labor.
- b. Apuntar al ciudadano no organizado: Se propone la implementación de redes informáticas con la finalidad de atraer a la mayor cantidad de ciudadanos en tanto se conoce que los más reacios a las organizaciones sociales se encuentran en la red.
- c. Motivar la cultura de la participación: en tanto se pretende lograr una sociedad participativa, se debe optar por una educación enfocada en valores democráticos y participativos (2004, pág. 28)

Finalmente podemos señalar que en la práctica diaria de la participación ciudadana cabe mencionar la presencia de comisiones o consejos destinados a lograr la inclusión de los ciudadanos en los procesos de participación para lo cual incluyen dentro de su organización a un representante de la corporación local (ayuntamiento y/o municipio) además de contar con la participación de representantes de diversos colectivos sociales o sectoriales. Si bien presentan un mecanismo estable al tener una composición y periodicidad fija de reuniones, la forma como se conducen es muy variable en tanto pueden desenvolverse como consejos asamblearios o poco formales a la par que presentan problemas en su búsqueda de democratización debido a que la experiencia nos demuestra que, por ejemplo, los consejos de desarrollo urbano, social o ambiental convocan muchas veces a la ciudadanía con el fin de legitimar decisiones previamente tomadas por la Administración (2004, pág. 29).

I.2. La participación ciudadana desde la óptica de las políticas públicas

I.2.1. Teorías de la elección racional de la ciudadanía (the choice theories of citizenship)

La Teoría de la Elección Racional (en adelante TER) aparece en la primera mitad del siglo XX en la academia estadounidense como una crítica al modelo de la economía de bienestar que se intentaba construir en Europa por académicos de orientación socialdemócrata y socialista (Vidal de la Rosa, 2008, pág. 221).

Partiendo del ámbito de la economía, la TER arriba a áreas como la sociología, la filosofía y la ciencia política; siendo este último la cual lo adoptará en tanto se estudien procesos donde existen individuos o actores sociales que toman decisiones y eligen entre alternativas (2008, pág. 221).

A pesar que se le relaciona con cuestiones económicas, la TER brinda una perspectiva teórica general de las ciencias del comportamiento humano siendo su ámbito de estudio la interacción humana, es decir, refiriéndose a toda clase de situaciones sociales (2008, pág. 222).

En su momento Kenneth Arrow –retomando cuestiones planteadas por Condorcet – se preguntaba cómo es posible lograr la agregación de diversas preferencias individuales en un concepto lógicamente coherente de preferencia colectiva; ante ello, plantea el *Teorema de la Imposibilidad* por el cual determina que no existe un método que permita agregar las preferencias individuales en un criterio de utilidad colectiva que sea lógico y consistente (2008, pág. 223).

En su teoría, Arrow apuntaba contra la presunción de una acción estatal en nombre del interés popular o del pueblo, incluso también contra la idea del mercado como método de agregación de preferencias consistente y lógicamente sostenible y que su equilibrio es auto sostenible. Así, ideas como las del interés general, el pueblo, y la identidad inequívoca de las mayorías se convierten en construcciones más o menos arbitrarias y dependientes de la manera en que se ordenan las opciones de los individuos, considerando que estos son individuos o actores sociales que toman decisiones y que eligen entre alternativas (2008, págs. 223-224).

1.2.1.1. Teoría de la participación cognitiva (the cognitive engagement theory)

A modo general podemos decir que la teoría de la participación cognitiva precisa que la participación dependerá del acceso que tenga el ciudadano a la información sobre política y gobierno, y de su deseo de utilizar esa información para participar de manera informada (Ramírez Viveros, 2012, pág. 104)

Debido al escepticismo imperante en diversas sociedades, grandes sectores de la población se encuentran predispuestos a participar y de acuerdo con Inglehart (Font, Blanco, Gomà, & Jarque, 2012, pág. 107) estos son considerados como ciudadanos críticos. Estos integrantes de la llamada movilización cognitiva pese a ser individualistas y faltos de identidad colectiva se presentan activos, incrementándose de dicha manera el apoyo a la democracia.

Font (2012, pág. 107) considera que en estas circunstancias los ciudadanos no se encuentran dispuestos a formar parte de instrumentos jerárquicos, globalizadores y disciplinados como los partidos políticos y deciden desplazarse a la par de constituirse como capital humano de otro tipo de organizaciones como lo pueden ser las organizaciones del Tercer Sector, es decir, organismos no gubernamentales o movimientos sociales los cuales tienen una actuación horizontal y parcial.

De otro lado, dicho autor también precisa que los ciudadanos se encuentran en la continua búsqueda de espacios participativos pero el actual desajuste entre sus pretensiones y lo que observa en la realidad los llevan a optar por la protesta como mecanismo para manifestar dicho descontento (2012, pág. 107).

Es en este punto donde Inglehart (Barroso, 2015, pág. 5) cobra importancia en tanto propone la *teoría del cambio cultural* a fin de explicar la actitud de la ciudadanía. Así, existen cuatro factores que explican el cambio gradual y generacional de la mentalidad como es el desarrollo económico y tecnológico, la experiencia generacional, el nivel educativo y el desarrollo de los *mass media* y las TIC.

Todo ello lleva a lo que Inglehart denominó la revolución silenciosa en el sentido que los ciudadanos enfocaban sus necesidades en la mejora de la calidad de vida, dejando de lado el bienestar material, seguridad física y ello se refleja en movimientos que comprenden desde el *slow food* hasta el establecimiento de mecanismos de transparencia corporativa (2015, págs. 6-7).

Así, se puede evidenciar un cambio en la actitud de la sociedad tendiendo a actuaciones como el aumento de la participación de los ciudadanos en las decisiones del gobierno de la mano con el énfasis en el sentido de pertenencia a una comunidad e incluso aumentan

las propuestas de la mejora del entorno urbanístico para una mejor convivencia (2015, pág. 8).

1.2.1.2. Teoría general de los incentivos (the general incentives theory)

Esta teoría se deriva de una síntesis de la teoría de la elección racional y cuestiones socio-psicológicas de participación. Conforme a ella, “los actores necesitan incentivos para asegurar su participación en la política considerándose el amplio margen de los mismos, situación contrario frente a los reducidos incentivos individuales que se aprecian en los modelos de elección racional” (Whiteley & Seyd, 2002, pág. 51).

Para autores como Olson (2002, pág. 51), los individuos se vuelven políticamente activos en respuesta de diversos tipos de incentivos pero, comparándolo, se aprecia que queda poco margen para un adecuado control por el cual las personas puedan unirse o ser activos en un partido político.

Debemos partir por precisar que los incentivos pueden ser de 3 tipos: incentivos del proceso, incentivos de salida e incentivos ideológicos.

El primero de ello se refiere a los motivos de participación que se derivan del proceso participativo en sí mismo puesto que se pretende motivar las preocupaciones de los ciudadanos a la par de cumplir ciertos objetivos en el proceso político, pero objetivos que son de carácter privado en vez de colectivos (2002, pág. 52).

Asumiendo que el activismo es considerado como una inversión a realizarse en caso el individuo tiene ambiciones de desarrollar una futura carrera en política; los incentivos de salida deberán medir el retorno privado de la participación asociado con el desarrollo de una carrera *política* como representante electo de un partido (2002, pág. 52).

El tercer tipo de proceso de motivación es la ideología, la cual se relaciona con la llamada *Ley de la Disparidad Curvilínea* la cual propone que los militantes de un partido tienden a ser más radicales que los líderes del partido o los votantes; así, se precisa la existencia de una relación curvilínea entre el radicalismo ideológico y la propuesta del individuo dentro de la jerarquía organizacional de los partido (2002, págs. 52 - 53).

A su vez, podemos identificar la llamada *paradoja de la participación* por la cual los individuos motivados por incentivos colectivos como la posible reducción del desempleo, mejoras en la sanidad, defensa de la nación, promoción de sus intereses; colaborarán bajo la espera de la implementación de las políticas públicas tendientes a ello (2002, pág. 53)

Por ejemplo, de acuerdo con Whiteley & Seyd (2002, pág. 55) podemos apreciar que los miembros del partido Laborista en Reino Unido pueden estar motivados en involucrarse porque ellos apoyan varios aspectos de las políticas públicas del partido Laborista; alternativamente, ellos participaran puesto que se oponen a las políticas públicas del partido Conservador. Así, los incentivos positivos involucran bienes colectivos en tanto lo incentivos negativos involucran males colectivos opuestos.

Resumiendo, podemos decir que en la teoría de incentivos generales de la participación se señala que distintos factores trabajan para explicar por qué las personas participan de un partido, organización o se involucran una vez unidos. Dentro de la teoría de elección racional estarán presentes los incentivos colectivos e individuales, motivaciones grupales y motivaciones expresivas o afectivas a la par que deberán examinarse los amplios motivos para la inclusión de las personas en este aspecto, derivado esto de la tradición de la teórica social-psicológica.

I.2.2. Teorías estructurales de la ciudadanía (the structural theories of citizenship)

I.2.2.1. Teoría del voluntarismo cívico (the civic voluntarism theory)

El modelo del voluntarismo cívico encuentra sus orígenes en el trabajo de Sidney Verba y Norman Nie. Dichos autores inician su análisis bajo la interrogante de por qué las personas no se convierten en activistas políticos, concluyendo que muchas veces las personas son inactivas debido a su falta de recurso, a la falta de compromiso psicológico con la política o porque ellos están fuera del ámbito de reclutamiento que atrae a las personas a la política (Whiteley & Seyd, 2002, pág. 37)

Ahora bien, los recursos a que se hace referencia en la presente teoría deben ser entendidos como el tiempo, dinero y actitudes cívicas de los ciudadanos. De otro lado, el compromiso psicológico con la política debe ser entendido como el sentido individual de la eficacia política, y, finalmente, el aspecto del área de reclutamiento debe entenderse como el pedido de participación que llegan personalmente al trabajo, en la iglesia o en organizaciones – especialmente esas llegan de amigos, parientes o compañeros de trabajo (2002, pág. 37).

En la versión primigenia de este modelo, el énfasis radicaba en los recursos de participación a aplicar toda vez que el estatus social del individuo – su trabajo,

educación e ingresos – determina largamente cuánto participa. Con el avance de la presente doctrina se dio paso al componente cívico (2002, pág. 38) y a la clasificación empírica de diversos modos de actuación de acuerdo a las actividades que estuvieran a su cargo.

Este modelo teórico ha sido ampliamente citado y replicado, y es probablemente el modelo más importante de participación política en la actualidad. Sin embargo, presenta problemas como por ejemplo que la participación y los valores cívicos dependen del estatus socioeconómico de los individuos puesto que quienes ostentan un alto status son los que más participan en pequeños círculos motivo por el cual estarían sobrerrepresentados (2002, pág. 39).

Para el cumplimiento de la finalidad del voluntarismo cívico, las organizaciones sin fines de lucro se convierten en el principal impulsor de la actividad política en tanto se les consideran como parte integrante de un red de prestación de servicios que colabora con la reducción del sesgo negativo de la movilización política y la participación democrática de los grupos desfavorecidos (Tavares & Rodrigues, 2013, págs. 145-146).

1.2.2.2. Teoría de la equidad y la justicia social (the equity-fairness theory)

Mediante esta teoría se evidencia que los individuos se comparan entre sí con otros grupos de la misma categoría y, si esa comparación tiene resultados desfavorables en sus expectativas de vida – en tanto produce frustración o agresión – originan con esto que el individuo se movilice para reclamar mejores condiciones sociales (2012, pág. 104).

Esta teoría encuentra su origen en lo propuesto por John Stacey Adams (Robbins & De Cenzo, 2009, pág. 318) quien basándose en las relaciones laborales precisa que los empleados perciben un salario dentro de una situación laboral (salidas) en relación a lo que aportan a ésta (entradas) y después comparan la relación de entradas y salidas con otros empleados.

En caso el empleado acredita que su relación es igual a la de otros empleados de su mismo nivel de importancia y también entre otros empleados, incluso de otros departamentos, entonces existe un estado de equidad, esto significa, una situación justa; pero si la relación es desigual y existe inequidad, los empleados podrían distorsionar las

aportaciones que ellos hacen al trabajo puesto que luego de compararse con un referente buscan inducir a otros a comportarse de la misma forma o renuncian a su empleo (2009, pág. 318).

En este punto, el criterio de justicia cobra una especial relevancia pues debe tomarse en cuenta las reglas y procedimientos acordes al logro de objetivos propuestos, sean estos en un ámbito personal como puede ser el incremento de un salario o a nivel colectivo en tanto la sociedad se organiza a fin de instar a la administración la dación de una política pública en materias precisas o la mejora en la prestación de servicios públicos.

1.2.2.3. Teoría del capital social (the social capital theory)

Para la presente teoría deviene en necesaria la existencia de un espacio público no estatal donde se comuniquen el estado y la sociedad civil puesto que al estar en crisis el modelo representativo, los ciudadanos no se ven reflejados en instituciones creadas bajo dicho modelo motivo por el cual deberá perfeccionarse instrumentos de gobernabilidad tendientes a rescatar la legitimidad perdida (Almeida, 2012, pág. 45)

En dicho espacio público no estatal se requiere de la participación de ciudadanos donde estos asuman un rol protagónico en el control social como lo pueden hacer las asociaciones y/o movimientos sociales enfocados en ámbitos como la educación y seguridad pública (2012, pág. 46)

En este punto retomamos la vertiente comunitarista a fin de explicar el rol de la ciudadanía. Cabe recordar que en el debate por el equilibrio entre los derechos individuales y la pertenencia a una comunidad, el comunitarismo deja de lado concepciones que describían a la sociedad como un agregado de individuos independientes para considerar al ciudadano intrínsecamente ligado al ámbito social. De dicha manera; debemos entender a la ciudadanía como activa en tanto sus integrantes forman parte de la comunidad política además que – en la democracia participativa – se permite la discusión pública de cuestiones que se originaron en la esfera privada (2012, pág. 46).

En la doctrina existen sectores divergentes a la propuesta de Etzioni como sucede en el caso de Habermas (2012, pág. 47) quien considera que debe entenderse por ciudadanía a toda participación activa de los ciudadanos en la gestión de lo público, la misma que

debe fundamentarse en iniciativas autónomas que sirven como elemento integrador e igualitario entre actores sociales.

Si bien las teorías de Habermas y Etzioni defienden la democracia y la participación de los ciudadanos en asuntos de interés público, el criterio que los aleja es la posición de ambos respecto de la democracia deliberativa. El proceso de deliberación – que para Etzioni es deliberacionismo racional –, deja de lado el elemento emotivo de la acción política en tanto olvida que los seres humanos no son agentes aislados o fragmentados puesto que al ser agentes de la sociedad cargan con valores morales y sentimientos a la hora de decidir (2012, págs. 47-48).

Así las cosas, desde la perspectiva democrática de Etzioni se precisa que la voluntad común en una comunidad requiere de un ambiente de libertad y confianza, contando con espacios propicios de debate y dialogo abierto entre ciudadanos e impulsor de acciones de cooperación. Es en este punto donde la comunidad y del capital social se encuentran (2012, pág. 48)

Putnam (2012, pág. 48) fue uno de los encargados en popularizar el término capital social hacia la década de 1990, el mismo que fue desarrollado previamente por Lyda Johnson Hanifan. En su momento se relacionó con el cooperativismo en tanto se propugnaba la utilización de las redes de convivencia para el bienestar de todos los miembros de la comunidad pero es con Putnam con el cual se propone que “para una mejora en la actividad de los mercados y de los estados deben incluirse los contextos cívicos, aplicarse un censo comunitario y el capital social como elementos del desarrollo sostenido” (2012, pág. 48)

Dicho autor para explicar su propuesta parte por precisar que los mecanismos de participación constituyen una condición fundamental para la eficiencia del estado y del mercado además que ello complementa su regulación. A su turno, el capital físico, humano y el social afectan directamente la productividad de individuos, grupos; máxime si el capital social aparece como un factor importante de la calidad de la gobernanza de un territorio determinado (2012, págs. 48-49)

Así las cosas, el capital social es considerado un atributo del medio social basado en las relaciones de individuos que cuentan con virtudes cívicas, entendida esta como una densa red de relaciones recíprocas la cual tiene por objetivo promover un nuevo modelo de democracia.

Vogt & Araujo (2012, pág. 49) indican la importancia de la cohesión de la comunidad en tanto permite lograr objetivos comunes para lo cual deberá mejorarse la

calidad en las decisiones tomadas, respetarse la unión de las personas en sus relaciones informales y afianzar la confianza en búsqueda de un bien común; lo cual debe ir aparejada con un mayor grado de responsabilidad de los gobernantes en sus tareas de gobierno.

En sí, Putnam precisa que los sistemas de participación cívica – una forma esencial de capital social, – son variables importantes pues cuanto más desarrollados son esos sistemas en una comunidad, mayor será la probabilidad de que sus ciudadanos sean capaces de cooperar en beneficio mutuo (2012, pág. 50).

Así las cosas, se promoverá solidas reglas de reciprocidad como consecuencia de la fluidez en las comunicaciones y es esa confianza social – en las personas y en las instituciones – la que condicionará el fortalecimiento de las iniciativas autónomas de participación política reflejada en partidos, movimientos, consejos de políticas públicas y otros (2012, pág. 51).

Un factor a considerar es que la cualidad democrática está estrechamente relacionada al stock de capital social existente y es que la carencia de capital social no inviabiliza la democracia, pero sí la vuelve más formal y distante del contacto de los gobernantes como los ciudadanos y de esos entre sí. (2012, pág. 51).

Así, el capital social es uno de los temas más recurrentes actualmente en los estudios sociales y económicos del desarrollo humano y de la democracia en tanto se le considera como la capacidad de una sociedad de establecer lazos de confianza interpersonal y redes de cooperación con vista a la producción de bienes colectivos (2012, pág. 52).

Por último, debemos precisar que dentro del capital social podemos encontrar diversas tipologías como lo son: el capital social *bonding*, aquel formado entre personas próximas con relaciones sociales más estrechas; el capital social *bridging* que se constituye en relacione menos próximas y con menos intensidad y el capital social *linking* que se refiere a las relaciones verticales y asimétricas. Así, apreciamos que el tipo de capital social necesario para las grandes cuestiones públicas y el más difícil de crear es el capital *bridging* (2012, pág. 52).

I.3. La Administración Pública frente a la participación ciudadana

En tanto el objetivo principal es redefinir las llamadas fronteras de lo público y lo privado a fin de lograr la inclusión de los sectores tradicionalmente excluidos, es que la ciudadanía busca mecanismos a fin de lograr la inclusión de sus decisiones en tanto el

estado no ha cumplido a cabalidad su rol de garante y representante del interés general (Sánchez M. , 2009, pág. 93).

Buscando mediar en el proceso de democratización de los ámbitos de participación es que se llevan a cabo prácticas de autogestión, cooperación, socialización y de autonomía en las decisiones y en la formulación de políticas públicas. Así las cosas, en este punto donde surge la interrogante de cómo lograr que lo decidido por el estado encuentre puntos comunes con lo requerido por la sociedad civil para así lograr la ampliación de lo público hacia la sociedad civil (2009, pág. 93).

Autores como Ziccardi afirman que el gobierno local se constituye como el ámbito idóneo y eficaz para el mejor desarrollo de la participación ciudadana (2009, pág. 94) siendo así que puede identificarse hasta cinco tipos de participación. Las dos grandes clasificaciones o tipologías hacen referencia la participación institucionalizada y la no institucionalizada; a la par se incluye la participación autónoma e incluso la clientelística.

En ese orden de ideas, la participación institucionalizada y clientelistas son usadas en la mayoría de situaciones como mecanismo para validar el accionar del gobierno mientras que las demás tipologías reflejan la presencia del individuo representando sus intereses como lo es el poder influenciar en el proceso de toma de decisiones (2009, pág. 94)

I.3.1. La Participación ciudadana institucionalizada: concepto y función

A modo de definición diremos que la participación ciudadana será considerada como institucionalizada en tanto se encuentre reglamentada, es decir, se facilita el acceso de la ciudadanía a fin que se le incluya en los procesos decisorios del gobierno local (2009, pág. 94).

Todo proceso participativo institucionalizado sigue un marco regulador de la participación, es decir, se emite normativa destinada a ordenar, fortalecer o promover la participación de la ciudadanía y/o sus organizaciones en la gestión municipal y/o en la vida de la comunidad en general (Walliser, 2003)

Dicho sistema de participación no depende de calendario electoral alguno en tanto que su objetivo principal es organizar de forma permanente la participación de una localidad (2009, pág. 78) debido a lo cual se implementarán elementos como reglamentos y regulaciones; consejos y comités, audiencias públicas ordinarias y obligatorias, entre

otros, caracterizados todos ellos por tener una cierta estabilidad en el tiempo al ser independientes de la realidad coyuntural (Parés, 2009, págs. 78-79).

Para la puesta en práctica de la participación institucionalizada debemos contar con herramientas tendientes a ello. Así, hablaremos que la esfera participativa se definirá por la capacidad participativa que ofrecen los diferentes instrumentos o mecanismos (Walliser, 2003, pág. 46).

A mayor precisión conviene definir al instrumento de participación como aquello que puede ser utilizado por los ciudadanos – por iniciativa de la Administración Pública o mediante una iniciativa ciudadana –, en tanto se encuentren establecidos y tengan como objetivo influir en la etapa de toma de decisiones así como en la etapa de ejecución de políticas públicas (2003, pág. 46)

A su turno, el mecanismo de participación puede tener un carácter continuado y permanente como también puede ser esporádico y no depender de la voluntad de los potenciales usuarios. En sí, se requiere de un mayor compromiso por parte de las autoridades puesto que el funcionamiento de los mecanismos depende mucho del interés que genere en estos últimos (2003, pág. 47).

La participación institucionalizada presenta como una de sus principales funciones el lograr la democratización de la gestión de la Administración y mejorar la calidad de los servicios públicos a fin que los ciudadanos dejen de ser vistos como clientes y sean considerados como dirigentes de un estado proveedor de servicio (Parés, 2009, pág. 94).

Para lograr lo propuesto, los ciudadanos pueden hacer uso de la transparencia y la rendición de cuentas en tanto se procura el correcto uso y la eficiencia en la distribución de los recursos públicos, motivo por el cual los canales de participación deben ser lo suficientemente amplios para lograr un consenso en todo nivel de la Administración Pública (2009, págs. 94-95).

En tanto se pretende que mediante la institución bajo análisis se logre que la ciudadanía influya en la decisión final a ser tomada, este último deberá tener acceso previo a toda documentación elaborada por los equipos de trabajo designado por el gobierno a fin de fiscalizar en el proceso de análisis e implementación de las decisiones (2009, pág. 95).

El control por parte de los ciudadanos de documentos e informes durante el proceso de toma de decisión está orientado a que la ciudadanía pueda auxiliar y proponer en el desarrollo del mismo, por ello se precisa que los denominados gestores

públicos democraticen esos espacios mediante el uso frecuente de la rendición de cuentas y la transparencia.

Una segunda función de la participación institucionalizada es lograr la eficacia en las decisiones y gestión de lo público. Si bien es cierto que una barrera que obstaculiza la participación de los ciudadanos lo constituye el tecnicismo empleado por los funcionarios ante los órganos de decisión, debe procurarse la implementación de cursos o talleres por los cuales se logre la mejora en la objetividad y viabilidad de las propuestas de la ciudadanía aunado a la experiencia propia que se aporte para la implementación de los proyectos (2009, pág. 95).

En ese sentido consideramos que la combinación del conocimiento profesional y la experiencia propia de la ciudadanía producirá actuaciones públicas eficaces y eficientes pero siempre y cuando se actúe bajo un cambio en la forma de actuar de los técnicos del gobierno hacia los que participan de dicho proceso ya que estos últimos no dominan ni dominarán los conocimientos técnicos específicos.

Por último, y no menos importante, precisamos también que la institucionalización de la participación tiene como función legitimar la actuación de los gobiernos en todas sus instancias. Como se ha mencionado en el desarrollo del presente capítulo, la tercera ola de democracia en América Latina trajo como consecuencia, entre otras, la implementación de instancias públicas de decisión así como mecanismos de democracia directa (Hevia, 2011).

I.3.2. La participación ciudadana autónoma

Como se ha venido precisando, la participación ciudadana influye en dos ámbitos: social y administración pública. El presente tipo de participación hace referencia al contexto mediante el cual la ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación no gubernamental que aunque participe en instancias de gobierno, no depende ni es controlada por éste (Sánchez M. , 2009, pág. 94).

Este tipo de participación no se encuentra al margen de lo regulado en las legislaciones ya que refleja la acción de una organización propia de la sociedad, la cual busca ser incluida en los espacios de construcción, evaluación, gestión y desarrollo de los asuntos públicos (Espinosa, 2009, pág. 75).

Por ello, se le considera como un proceso por el cual se evidencia el resurgimiento de la sociedad civil junto a diversos actores sociales a fin de hacer frente a la reducción de la política social del estado siguiendo estrategias de defensa de derechos y requerimiento

de cumplimiento de necesidades básica (2009, pág. 84). Además, dependiendo del nivel de incidencia de las organizaciones no gubernamentales, sus requerimientos podrán verse traducidos en políticas públicas de las cuales podrán participar – dependiendo de la estrategia de cada organización - en sus etapas de diseño o elaboración (2009, pág. 84).

En tanto comparamos la participación ciudadana institucionalizada y la autónoma denotamos que esta última puede encontrarse inmersa en la primera, siguiendo las reglas de juego que se establece en las legislaciones pertinentes a su vez que debe apreciarse un respeto mutuo de los actores participantes (Arzaluz, 2004, pág. 168).

Así, es necesario que el estado ofrezca elementos estructurales como la cesión de espacios y se evidencie una apertura a nivel institucional a fin que la participación autónoma no sea considerada como antagónica de la participación institucional o como una forma de negar el estado; mucho menos que esta pretenda subsumir los intereses de la sociedad civil organizada a la lógica gubernamental (Espinosa, 2009, págs. 86-87).

I.3.3. Instrumentos formales mixtos aplicables a la participación ciudadana

I.3.3.1. La iniciativa ciudadana

El presente instrumento mixto de participación responde a un esquema multinivel implementado en la Unión Europea con el objetivo de incrementar los índices de confianza en el sistema democrático e integrar a los ciudadanos de la Unión en los procesos de toma de decisión.

Hacia el mes de octubre de 2005 la entonces Comisión Europea presenta el “Plan D. Democracia, Diálogo y Debate” en el contexto de debate del futuro de Europa. En dicho Plan se propone fomentar un debate más amplio entre las instituciones democráticas de la Unión Europea y los ciudadanos toda vez que se evidenció que la Convención sobre la Reforma Institucional de la Unión Europea no logró incorporar las visiones y opiniones de los ciudadanos (Fundación Luis Vives, 2008, págs. 15-16).

Es en dicho contexto que en el 2006 se aprueba la propuesta presentada en conjunto por la *Fondation Roi Baudoin* (Fundación Rey Balduino) y una red de organizaciones de la sociedad civil a fin de implementar el proyecto *European Citizens’ Consultation: Making Your Voice Heard*; la misma que logró el intercambio de ideas sobre el futuro

de la Unión Europea entre ciudadanos de los 27 estados miembros para luego comunicar dichas perspectivas a las instituciones europeas. En sí, se buscó incluir a los jóvenes y a las minorías quienes habían sido dejado de lado en las campañas por los referendos (2008, pág. 16).

En tanto se comprendió que nos encontramos frente a una ciudadanía múltiple se optó por incluir la categoría de iniciativa ciudadana europea (en adelante ICE) en el art. 11.4 del Tratado de Lisboa además de desarrollarse en el Reglamento N° 211/2011 para lo cual se establece, entre otros, una etapa de revisión de los avances de su implementación, estipulado para el mes de abril de 2015 (Báez, 2013, pág. 25).

Podemos definir al ICE como un control horizontal en tanto pueden proponer legislación europea propia del objetivo que pretenden alcanzar y se entenderá como un control vertical en tanto se le utilice como un plebiscito sobre la agenda política que establece la Comisión con lo cual se logrará que el ciudadano cuestione las prioridades políticas del ejecutivo comunitario (2013, págs. 26-27).

Así, como señala Báez (2013, pág. 27) el objetivo consiste en lograr el aumento de la participación ciudadana y de la identificación de ésta con el sistema político y las decisiones que se toman, por ende, aumentará el control político y el rendimiento de cuentas en el marco de la UE.

De acuerdo al procedimiento establecido, los impulsores de cada iniciativa ciudadana se reúnen en comités de ciudadanos – integrado por un mínimo de siete ciudadanos de la UE residentes en siete estados distintos – con la finalidad de obtener el respaldo de, al menos, una cuarta parte de los Estados de la UE. A fin de obtener dicho respaldo contarán con el lapso de un año a fin de recopilar las firmas de ciudadanos adherentes a su petición para luego ser presentadas ante la Comisión y, de prosperar, se prevé la participación del comité de ciudadanos en una audiencia del Parlamento Europeo (Parlamento Europeo, s.f.).

En tanto se pretende pluralizar las demandas, se amplía el espectro político de los *inputs* (propuestas) y los *outputs* (soluciones) a la par de incrementar el nivel competitivo de las propuestas a la par que canalizan las demandas de los partidos considerados como *single issue* y no sean estos los que consideren vías alternativas al juego democrático; a la par, se evidencia la necesidad de implementar políticas de gobierno electrónico a fin de evitar centralismos políticos (Báez, 2013, págs. 27-30).

Si realizamos una comparación con la iniciativa popular, vemos que esta última es una forma de participación por la cual se incluye a la Administración obligándola a

implementar mecanismos normativos estipulados en un texto normativo vinculante como la Constitución así como en el resto de normas de desarrollo constitucional (Sánchez Z. , 2007, pág. 36).

En tanto presenta un reconocimiento por parte del estado y es usado como instrumento por parte de la ciudadanía se le considera como un modelo mixto puesto que por sí sola no obtiene apoyo de las formaciones políticas con representación en el ámbito legislativo. Por ello, a nivel europeo, el *Libro Blanco sobre la gobernanza* ya hacía hincapié en la necesidad de involucrar a la ciudadanía en las decisiones que se toman en el seno de las administraciones, con lo cual la figura de la iniciativa popular deviene en condición indispensable a fin de evitar el desencanto de la vida política, la crisis de la gobernabilidad democrática (2007, págs. 37-38).

Así las cosas, la iniciativa legislativa popular cumple dos funciones. La primera de ellas pasa por considerarla un mecanismo de ampliación de los programas e inquietudes políticas en tanto sirve para reducir las brechas entre representantes – representados y que se traducen en la insatisfacción con los programas electorales de los partidos puesto que no abarcan las necesidades de todo el electorado (2007, pág. 38). Por ende se implementa el presente mecanismo en el ámbito local a fin que los ciudadanos propongan el contenido del texto a debatir así como participar de la aprobación del mismo, es decir, es un control directo de la actuación de la Administración local (2007, pág. 39).

La segunda función hace referencia al fomento de la participación que se logra mediante su aplicación debido a que en su oportunidad se evidenció la falta de espacios para dicho objetivo, situación que hacía prevalecer una pasividad ciudadana. Así, a la par de generar espacios donde el ciudadano pueda participar se amplía el catálogo de derechos, como en el caso de la legislación autonómica catalana (2007, pág. 40)

Como hemos mencionado, la Ley 1/2006 de iniciativa legislativa popular da cuenta de la ampliación de los sujetos participantes de dicho mecanismo en tanto considera a ciudadanos desde los 16 años e incluye a los inmigrantes con residencia legal. A la par establece la entrega de un anticipo económico a fin de cubrir los gastos de la iniciativa y que la misma no decaiga por falta de financiación y establece la colaboración de los servicios jurídicos de la administración local procurando hacer más accesible los diversos textos normativos a aplicar (2007, pág. 41).

1.3.3.2. Los buzones ciudadanos

Los buzones ciudadanos se constituyen en el instrumento por el cual se expresan opiniones, demandas y sugerencias con la finalidad de amoldar y/o corregir las acciones gubernamentales (Villareal Martínez, pág. 33)

Ejemplos de la utilización de buzones ciudadanos lo podemos encontrar en los portales web de los diversos Ayuntamiento y/o Municipios que aplican criterios de gobernanza electrónica y demás estándares de transparencia gubernamental en respuesta a la nueva gobernanza local que impera en diversas ciudades que reconsideran la relación que deben llevar con el ciudadano a fin de incluirlo en diversas instancias de participación.

Así, de la revisión de portales web de Ayuntamientos podemos apreciar como en el caso de la Generalitat Valenciana se cuenta con todo un mecanismo de recepción de consultas, propuestas o sugerencias de los ciudadanos en las diversas temáticas y/o planes estratégicos llevados a cabo por los ayuntamientos que la conforman (Generalitat Valenciana, 2015), utilizando para ello los mensajes electrónicos y foros virtuales a los cuales la población puede acceder previo registro en dicho portal web a la par que se participará en dichos foros siguiendo el Código de Ética aprobado por los Ayuntamientos.

En sí, es de apreciarse el uso del buzón ciudadano como una herramienta que facilita la participación ciudadana – e incluso política – en tanto que el Coordinador designado por el Ayuntamiento se encuentra obligado en dar tramitación a lo propuesto por la ciudadanía, presentando informes trimestrales sobre lo implementado y, en caso la propuesta sea validada será remitida al Pleno del Ayuntamiento para su consideración

1.3.3.3. El monitoreo ciudadano

Mecanismo de participación ciudadana por la cual se proporciona información para dar seguimiento puntual a políticas específicas; a la par de servir de oportunidad para la apertura de canales formales de recepción y atención observaciones realizadas por diversos actores sociales (Villareal Martínez, pág. 33).

Para ello, se realizan ejercicios sistemáticos, independientes y planificados con la finalidad de observar, dar seguimiento y proponer mejoras sobre aspectos como la manera en que se toman decisiones y utilizan los recursos públicos; a su vez, analizan cómo se genera y cuáles son los resultados de la gestión pública, si es que se sigue los parámetros legales establecidos y si se logra el cumplimiento de las metas propuestas (Contraloría Ciudadana, 2015).

Como se mencionó líneas arriba se apertura canales institucionales por los cuales la ciudadana pone de manifiesto sus dudas y cuestionamientos a la labor que viene realizándose desde la Administración y, también, colabora con el fortalecimiento de una cultura cívica de transparencia y legalidad.

1.3.3.4. La contraloría social o ciudadana

La presente se constituye en herramienta utilizada con la finalidad de auditar y evaluar la implementación de políticas públicas aplicadas desde la administración (Villareal Martínez, pág. 33) considerándose también como un objetivo la generación de ciudadanía y que los programas bajo control no sean considerados como beneficencia o política clientelística (Cunill, 2009).

Autores como Nuria Cunill (2009, pág. 4) lo define como el conjunto de acciones y prácticas fiscalizadoras y reguladoras desarrollada de forma autónoma por la sociedad respecto de lo público teniendo como objetivo el aporte de los individuos en la construcción de ciudadanía. Así las cosas, se constituye en un reflejo de la voluntad de la sociedad de ejercer directamente una función crítica y de control sobre el Estado.

Este último punto es importante en tanto que la contraloría social o ciudadana linda entre la participación ciudadana y la participación política (2009, pág. 6). Y es que al pretender ejercer un control sobre el estado sea en la revisión de su agenda o la efectividad en la ejecución de sus planes; esto generará consecuencias como el reconocimiento de nuevos derechos – como en el caso de derechos económicos, sociales y culturales – lo cual constituye claramente otro proceso o nivel de incidencia en la ciudadanía tendiente a lograr efectivizar una propuesta para lo cual pueden recurrir a procesos competitivos.

Por ello, con el fin de delimitar la actuación de la contraloría social debemos precisar que, como todo mecanismo de participación ciudadana, dicha contraloría puede realizarse mediante un control *ex ante*, es decir, en el proceso de la formación de las decisiones públicas o puede ser un control *ex post* en tanto nos enfocamos en los resultados de las acciones públicas (2009, pág. 6)

1.3.3.5. Los comités y consejos de participación ciudadana

Como señala Parés (2009, pág. 79) a través de los primigenios *reglamentos de participación* se establecían mecanismos reglados por los cuales se cumplía con lograr la participación de los ciudadanos en los municipios y/o ayuntamientos además de establecer parámetros en la relación entre los ciudadanos y la administración.

En la actualidad, los Consejos Consultivos son los que presentan mayor extensión a nivel regional como estatal. En sí, se constituyen como órganos de participación con un número limitado de miembros que son consultados – siguiendo una lógica deliberativa – respecto de las políticas desarrolladas en un determinado ámbito temático (Consejos Sectoriales) o territorial (Consejos Territoriales) (2009, pág. 80) Así como los Consejos bajo análisis se encuentran integrados por representantes de la ciudadanía organizada a la par de incluir a diversas organizaciones que trabajan en el ámbito temático o territorial del consejo en cuestión puesto que estas se verán afectadas por las decisiones a adoptar; en la práctica diaria del gobierno local se ha visto necesario modificar la organización del Consejo Consultivo a fin de incluir a la ciudadanía no organizada como pueden ser expertos en la materia a tratar, ciudadanos seleccionados de forma aleatoria además de democratizar el acceso a las sesiones del Consejo (2009, pág. 80).

Una variante de los Consejos consultivos lo constituyen las Comisiones de Seguimiento. Estas comisiones – conocidas también como comisiones temáticas – se encuentran vinculados por las políticas sectoriales de un ámbito territorial en específico o en su defecto se vinculan a través de mesas o grupos de trabajo. Así tenemos una amplia gama de composición y funcionamiento de los espacios participativos los cuales estarán abiertos a la ciudadanía en su conjunto y en otros se establece una fuerte presencia de representantes de partidos políticos, técnicos, entre otros actores sociales (2009, págs. 80-81).

I.3.4. Ámbitos donde comprende la participación ciudadana

Como consecuencia de la crisis económica que se evidenció en diversas latitudes, los estados comenzaron a reducir el tamaño de la administración pública y modificaron la forma como el estado intervenía en la economía y la sociedad (Jenson & Phillips, 1999, pág. 102). Así, se evidenció la reducción de los aportes realizados por los estados los mismos que fueron reconducidos a los denominados grupos de intereses especiales en vez de los grupos de presión.

Considerando que un grupo de interés especial es aquel que puede representar solo a algunos sectores de la sociedad en vez de ejercer una representación global; esto hace que carezcan de legitimidad en su accionar y en muchas consultas públicas se da preferencia a los ciudadanos reales u ordinarios, es decir, se da paso al contacto directo en vez de intermediarios o, incluso, dejando de lado a los partidos políticos (1999, págs. 102-103). Debido a lo anterior, en el tejido social se originaron asociaciones voluntarias destinadas a prestar servicios que antes eran provistas por el estado y, así, este último convierte a estos grupos de la sociedad civil en sus socios a fin de ser proveedores de servicios, tergiversando así el rol que hasta entonces la sociedad civil cumplía (1999, pág. 103).

Luego de la década de 1980 y bajo la influencia de la Nueva Gestión Pública (en adelante NGP) se utilizan nuevos criterios en las relaciones con los ciudadanos, en tanto ya no son los clientes de antes, a la par de incluir criterios de eficiencia para resolver los problemas que afrontan los gobiernos, buscando despolitizar al estado a fin de convertirlo en un espacio de compromiso ciudadano (1999, págs. 103-104).

I.3.4.1. La participación territorial

Como su nombre lo indica este tipo de participación hace referencia a un ámbito espacial, es decir, se considera la ciudad como una unidad política y administrativa territorial, la misma que presenta unidades territoriales como los barrios y los distritos a los cuales pasaremos a denominar ámbitos sublocales, siguiendo la acepción acuñada por Walliser (2003, pág. 5).

En la actualidad, casi todas las unidades locales presentan grados de autonomía política y administrativa en tanto determinan la demarcación territorial básica de las sub-unidades locales a la par de influenciar en el diseño y ejecución de las políticas a

nivel sectorial como lo es en temas de vivienda, seguridad, bienestar social, entre otros (2003, pág. 18).

En este ámbito la democracia participativa exige contextos sociales donde interactúen los diversos actores que la conforman, permitiendo con ello la existencia de un lugar en el cual se desarrollen diversos procesos de carácter democrático (2003, pág. 40). Desde la óptica de la sociedad se puede apreciar que es en América Latina donde se evidencia la presencia y consolidación de organizaciones civiles con base territorial como reflejo del momento sociopolítico de la región. Ya en su momento, Hirschmann (Mascareño, 2008, pág. 600) hacía referencia a la existencia de organizaciones intermedias que ayudaban a quienes tenían pocos recursos, repercutiendo ello en una densa red de esfuerzos por el desarrollo popular.

Dichas organizaciones presentaban la característica de encontrarse relacionadas a un espacio geográfico, es decir, podrían tratarse de organizaciones vinculadas con centros educativos rurales o urbanos, microempresas, asociación de mujeres, grupos de promoción comunitaria y a su vez logran ampliar su radio de actuación debido a que presentan una naturaleza descentralizada y pluralista (2008, pág. 601); situación que no se apreciaba en el normal desarrollo gubernamental en tanto que el objetivo de dicho esfuerzo local iba dirigido a reducir la distancia existente entre los sectores poblacionales que ejercían derechos y los que accedían a servicios públicos en forma diferenciada.

Luego de más de treinta años, estas organizaciones de alcance territorial participan en igualdad de condición junto a otros organismos no gubernamentales en la elaboración de diagnósticos e implementación de estrategias. Así, ahora es de apreciarse la participación territorial desde dos vertientes: la oferta propuesta por el Estado y las propuestas desde la sociedad civil.

Respecto a lo ofertado por el estado es importante resaltar el rol que ha cumplido el Presupuesto Participativo al ser entendido como un instrumento de democratización de las decisiones locales, producto de los avances y retrocesos acontecidos en la experiencia brasilera municipal de Porto Alegre (2008, pág. 603).

Considerando tres principios fundacionales base como el aplicar reglas universales de participación, un método objetivo de definición de recursos de inversión

y un proceso decisorio descentralizado, hace que el presupuesto participativo sea reconocido como el mecanismo que concede mayor margen de participación a los ciudadanos, a la par que legitima a las autoridades locales (2008, págs. 603-604).

En forma paralela podemos apreciar diversas experiencias en el ámbito de América Latina. Un claro ejemplo lo constituye la creación de las Organizaciones Territoriales de Base (en adelante OTB) como consecuencia de la dación de la Ley de Participación Ciudadana de 1994 la cual otorgó personería jurídica a diversas organizaciones campesinas, indígenas y vecinales organizadas a lo largo del país. A la par se incentivó la creación de los comités de vigilancia de la gestión pública quienes colaboran con las OTB sobre todo en la elaboración de la planificación de los municipios (2008, pág. 604).

De otro lado en países como Colombia se cuenta con gobiernos locales quienes apuestan por la formulación de políticas públicas bajo la perspectiva de toma de decisiones descentralizada. Cuentan con un plan local de desarrollo participativo, el mismo que es de carácter obligatorio y que para el cumplimiento de sus objetivos cuenta con los cabildos abiertos, juntas de educación o comités de control de servicio público (2008, pág. 605).

La segunda vertiente de la participación es la relativa a la sociedad civil territorial. Existe una tendencia global hacia la descentralización en la implementación de las políticas sociales por el cual las autoridades asumen el liderazgo de los proyectos a implementar y actúan en conjunto con el resto de ciudadanos. Pero es en el proceso de formación del espacio de participación, como señalan Rofman y Fournier (2008, pág. 608) donde daremos cuenta de la presencia de actores provenientes de ámbitos tan diversos como el académico, gubernamental y organizaciones sociales.

Un ejemplo de dicha forma de participación es la experiencia del distrito de Villa El Salvador en Lima, Perú; el mismo que destacó por la implementación de iniciativas ciudadanas locales en la procura de un mejor modelo puesto que a pesar de encontrarse en el área urbana presentaba carencias como el saneamiento, vías de acceso adecuadas desde y hacia el centro de la ciudad a la par que se requería organizar su tejido social motivo por el cual implementaron planes de desarrollo en diferentes áreas (2008, pág. 610).

En este punto debemos precisar que la sociedad civil, desde el ámbito de las ONG's, incursiona en la acción social, entendida esta como un estilo diferente de gobernanza donde se potencia el desarrollo local aumentando los niveles de participación,

procurando la autonomía en la actuación de las organizaciones civiles a la par de establecerse alianzas público – privadas (2008, pág. 610).

1.3.4.2. La participación sectorial

Este tipo de participación si bien hace referencia a la totalidad de un contexto específico como puede ser una ciudad, región o Estado; su importancia deviene en el enfoque que realiza a las políticas públicas (*policy area*), las cuales serán implementadas en aspectos de sanidad, seguridad ciudadana, entre otros (2003, pág. 18).

Este tipo de participación se realiza de forma orgánica en tanto el objetivo es crear órganos colegiados integrales donde se reúnan representantes de diversos sectores de la sociedad y funcionarios de la administración (Fernández, 2005, págs. 177-178).

Una característica de la participación sectorial es que la misma requiere de un número de actores determinado para que pueda considerársele como representativo de la sociedad pero, como señala Walliser (2003, pág. 40), no se dejará de lado el cara a cara con la sociedad a fin de lograr el consenso requerido para la dación de una política pública.

En muchas situaciones, este tipo de participación se desarrollará a través de los consejos sectoriales los mismo que tienen como objetivo analizar, valorar, proponer y evaluar las políticas sectoriales que, desde la institución, se realizan incluyendo para dicho objetivo a diversos grupos de asociaciones relacionadas con la temática a tratar (Ramírez Viveros, 2012, pág. 106).

Uno de los cuestionamientos que se efectúa a los Consejos Sectoriales es que en diversas legislaciones – como en el caso del Reglamento de Participación Ciudadana de Vitoria y Almería, en España – se les otorga un carácter consultivo al ser considerado como receptor de opiniones e inquietudes de una ciudadanía cualificada a la par que sus acuerdos tendrían el carácter de informe o petición no vinculante (Fernández, 2005, pág. 185).

En este punto consideramos que dicho candado en la legislación es contraproducente en caso pretendemos contar con una ciudadanía dialogante y participativa debe de multiplicarse y ampliar los canales de comunicación entre la

ciudadanía y la administración para lo cual incluso puede utilizarse estrategias de delegación, descentralización más allá de una simple cuestión territorial (Crouch, 1999, pág. 264). A modo de ejemplo podemos mencionar la experiencia del Ayuntamiento de Barcelona por el cual se introduce el mecanismo de participación permanente entre representantes de diversos ámbitos de la sociedad civil. Así, diversos actores forman parte del Consejo Municipal de Bienestar Social, Consejo Asesor de Mayores, el Consejo de la Mujer de Barcelona, el Consejo de Inmigrantes y Gitanos; entre otros de carácter muy específico como el Consejo de Prevención Política y Policía Comunitaria y el Consejo de Circulación Disciplina y Seguridad Viaria.

El objetivo a alcanzar en el presente modelo es la especialización en la participación en tanto se deja de ver al ciudadano en escala individual y, como vemos en este caso, se dinamiza la agenda del gobierno local incluyendo cuestiones relativas al aseguramiento y eficacia de derechos a la par de notarse la transversalidad e integración de las políticas públicas.

En este aspecto autores como Gomà & Blanco (2012, pág. 3) precisan que, a partir de criterios territoriales, temáticos, de edad o de colectivo poblacional se establecen políticas públicas especializadas que pueden coexistir con otros procesos paralelos de formulación y gestión horizontal de políticas públicas. Como ejemplo de esto podemos mencionar el caso de los Pactos Territoriales por el Empleo, los Proyectos Educativos de Ciudad, los Planes Comunitarios, y las Agendas 21 Locales desarrollados por el Ayuntamiento de Barcelona los cuales en perspectiva transversal abarcan temáticas como la actividad laboral, la educación, el hábitat (binomio territorio-comunidad) y la sostenibilidad (Font, Blanco, Gomà, & Jarque, 2012, pág. 3)

1.3.4.3. La participación estratégica

Dejando de lado la visión monolítica del funcionamiento del estado por la cual cada unidad del gobierno tenía la responsabilidad exclusiva en la planificación, financiación y gestión de los servicios públicos; ahora es turno de la administración de ser vista como un actor más dentro del conjunto de entidades prestadoras de servicios públicos (Huete, 2010, págs. 29-30).

Autores como Huete (2010, pág. 45) precisan que en la actualidad podemos hablar de la existencia de un sistema de relaciones intergubernamentales que sirve como

eje de actuación entre el municipio y las entidades de gobierno. Así podemos referirnos a gobiernos locales que por la característica de su actuación se las clasifica como gobierno local de cooperación, dependencia y/o separación.

El primero de ellos presenta un alto grado de interacción de diversos niveles de gobierno para implementar políticas públicas puesto que el gobierno local presenta amplitud de funciones en materia de servicios y gran capacidad de gestión (2010, págs. 45-46). El segundo modelo hace referencia a un gobierno local que si bien tiene amplias funciones cuenta con limitado acceso a recursos puesto que los mismos dependen de transferencias procedentes de unidades superiores o de decisiones externas a ellos (2010, pág. 46). Por último, el modelo de separación hace referencia a gobiernos locales que no encuentran necesaria la interacción con el resto de niveles de gobierno al contar con una amplia autonomía de decisión a la par de establecer incentivos de desarrollo económico a fin de financiar las funciones que asumen (2010, págs. 46-47).

Para la mejor ejecución de los programas de gobiernos locales se utiliza la herramienta de la Planificación estratégica. Según el ILPES (2011, pág. 5) mediante la utilización de dicha herramienta se colabora en el proceso de toma de decisión realizada por las organizaciones y es que en tanto existen brechas institucionales, la planificación establecerá acciones u objetivos estratégicos a mediano y largo plazo dentro del marco de un Programa Anual Operativo; el mismo que es considerado como la base de la formulación del proyecto de presupuesto.

En el ámbito público es relevante la utilización de planes estratégicos en tanto apoya la toma decisiones en diferentes niveles gubernamentales y para lo cual deberá seguirse requisitos como la definición de los responsables de Programas, áreas o divisiones que tendrán a cargo la producción de los bienes y servicios; a su vez se pretende incidir sobre los aspectos que determinan la efectividad de la gestión (2011, pág. 13).

Y es que mediante la implementación de planes estratégicos se podrá realizar la revisión del desempeño de los gobiernos locales tanto en su aspecto presupuestario, financiero, u otro establecido por la institucionalidad gubernamental a fin de analizar si es que los

procesos que llevan a cabo siguen criterios de eficiencia, calidad a la par de verificar la cobertura geográfica del mismo (2011, pág. 14).

En sí, estamos ante un proceso que requiere idas y venidas a fin de saber cómo se viene implementando las estrategias desde – en este caso – un gobierno local que debe actuar en conjunto con diversas instituciones del estado como pueden ser desde gobiernos locales en el mismo nivel e incluyendo a entidades como Ministerios, organismos constitucionalmente autónomos e incluso otros poderes del estado que puedan coadyuvar en su accionar; paralelamente la sociedad civil y el tercer sector (las ONG'S) colaboran con su accionar al cumplimiento de lo presupuestado (2011, pág. 17).

En la práctica vemos que los gobiernos locales utilizan el denominado Foro Ciudad como el ambiente por el cual se pone a la palestra las diversas temáticas tratadas en los proyectos estratégicos implementados por cada área de un gobierno local pero, a fin de tener una mejor actuación de los gobiernos locales se debe definir con exactitud su actividad estratégica o *core bussines* a la par de reducir los costes de transacción y producción asociados a su prestación en tanto que los mismos pueden facilitar o disminuir las decisiones a tomar en materia de colaboración (Huete, 2010, pág. 143).

Por ello, en tanto apreciamos la existencia de una nueva gobernanza del ámbito local por el cual los gobiernos nacionales junto a los gobiernos locales pueden implementar políticas públicas o servicios públicos se requiere que para dicha finalidad se establezca la relación “municipio – sistema de gobierno local – políticas” (2010, págs. 146 -147); así las cosas, la colaboración juega aquí un rol importante en distintos niveles de gobierno (2010, pág. 150).

CAPITULO II

Los *Conselhos Gestores de Segurança*: Hacia un nuevo concepto de aplicación de participación ciudadana.

II.1. La seguridad ciudadana como política publica

Iniciamos este capítulo precisando que el término seguridad ciudadana ha presentado variaciones en el tiempo. Antes de la década de 1980 se utilizaba comúnmente la expresión seguridad pública la cual “adquirió una connotación negativa, siendo asociado al concepto de seguridad interna y seguridad nacional” (Mesquita, 2008, pág. 53). Y es que en su momento la seguridad pública se relaciona con la actividad estatal tendiente a reducir o minimizar el peligro que representan organizaciones delincuenciales en el sentido que “ningún poder, y menos aún el de los delincuentes, puede estar por encima del poder del Estado y las instituciones” (Ríos, 2007, pág. 78).

Con la finalidad de diferenciarse de prácticas propias de regímenes dictatoriales se opta por la implementación de políticas que siguen criterios de transparencia, participación social, aplicación del principio de legalidad y respeto a los derechos humanos; por ello, se considera idóneo hacer referencia a la seguridad ciudadana entendida esta como un mecanismo para reafirmar la importancia del “Estado de Derecho, así como de las organizaciones del sistema de justicia penal y de la sociedad civil” (Mesquita, 2008, pág. 70). Aun así en diversos países, persiste el uso del término seguridad publica pero optándose por añadir un matiz democrático a dicho concepto toda vez que para el cumplimiento de los objetivos de la seguridad pública se hace uso del proceso penal al considerarlo el mejor mecanismo para contrarrestar el aumento de los índices de criminalidad a la par de buscar con ello “la mejor represión de las conductas delictivas, pero sin menoscabo alguno al debido proceso de las libertades individuales” (Catena, 2006, pág. 43).

Por su parte la seguridad ciudadana, tal como refiere Smutt (2007, págs. 93-94), se convierte en parte de un plan que busca la consolidación del capital social promoviendo escenarios donde el ciudadano pueda desarrollar relaciones sociales e interpersonales con ausencia de violencia a la par que se colabora con la construcción de la ciudadanía.

En tanto se considera la seguridad ciudadana como un mecanismo de protección de derechos que busca el bienestar de los integrantes de la sociedad así como el ser un requisito indispensable para el desarrollo humano (PNUD, 2013, pág. 5); podemos decir que la inseguridad ciudadana junto a la delincuencia “amenazan la estabilidad, el clima social de las ciudades, el desarrollo económico sostenible y la calidad de vida” (Medina, 2011, pág. 263).

Así las cosas, la seguridad ciudadana debe actuar en diversos aspectos: como criterio objetivo – subjetivo y como política pública.

El primero de ellos establece que el ciudadano debe verse libre de violencia y de delitos que afecten su integridad personal e incluso libre de “modalidades delictivas propias del crimen organizado, como el narcotráfico, el tráfico de armas, el lavado de activos o el comercio de bienes ilegales” (Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, 2013, pág. 7). El segundo aspecto nos remite al establecimiento de políticas públicas que se constituyen en obligaciones del Estado – como consecuencia de la aplicación de tratados internacionales – y por la cual se establecerán lineamientos o acciones concretas a aplicar por la administración pública en todos sus niveles (2013, págs. 7-8). Para mayor precisión, debe entenderse que toda política pública es la suma de decisiones y acciones por parte de “diferentes actores, públicos y privados, que por diversas razones están implicados en el surgimiento, la formulación y la resolución de un problema políticamente definido como público” (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008, pág. 51). En sí, en palabras de Subirats, las políticas públicas se constituyen en “la respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable (2008, pág. 33).

En la siguiente figura 01 mostramos los elementos constitutivos que deben estar presentes a fin de considerar que nos encontramos ante una política pública:

Fuente: Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008, pág.41

Definición de una política pública

Elementos constitutivos de una política pública :

Conjunto de decisiones y actividades...

...con coherencia, por lo menos en la intención,

...emprendidas o efectuadas por actores públicos...

...con diferentes niveles de concreción

...que se traducen en actos individuales y concretos...

...que buscan influenciar la conducta de grupos-objetivo causantes del problema político a resolver

Elementos que no pueden considerarse per se como constitutivos de una política pública completa

Decisión o actividad única (por ejemplo, declaración de intenciones, enunciar una política sin acciones concretas subsecuentes)

Decisiones o acciones incoherentes (por ejemplo, promoción del vino desde el punto de vista agrícola y limitación del consumo de alcohol; aumento del impuesto sobre la gasolina por razones fiscales y políticas de ahorro de energía)

Decisiones o acciones emprendidas o efectuadas por actores privados (por ejemplo, certificación promovida por asociaciones de empresas)

Decisiones que no pasan de un estado puramente legislativo (por ejemplo, principios de intervención definidos sin aplicación posterior)

Decisiones o actividades sin actos formales de implementación (por ejemplo, que no implican medidas organizacionales en el seno de la administración)

Decisiones o actividades sin objetivos puntuales (por ejemplo, devaluación de la moneda sin anticipación de las conductas económicas inducidas)

Fuente : Kroczyński, Larue, Morde, (2001 : 44)

Cabe precisar aquí que las políticas públicas son vistas de forma cíclica y sus diversas fases son conceptualizadas de la siguiente manera, según el autor al que nos hemos referido.

- a. Surgimiento y percepción de problemas: un problema social se transforma en político en tanto existe un grupo o *media* que toma conocimiento del mismo sea esto por la actividad científica, lobby, grupos de afectados, etc. Esto es lo que Subirats denomina la “(re)construcción social”
- b. Incorporación a la agenda política: los actores políticos con poder de decisión toman conocimiento de las demandas sociales y realizarán un filtro de los mismos.
- c. Formulación de la política pública: En esta etapa los actores públicos definirán el modelo a seguir en la formulación de un programa. Aquí es de vital la participación de los actores sociales a fin de emitir opinión respecto de la selección de los objetivos, instrumentos y procesos a implementar, constituyéndose en un primer filtro.
- d. Implementación: Considerada un de las etapas más complejas en tanto se debe adaptar la política pública a la realidad; para ello también se aplicarán filtros como lo pueden ser la aplicación selectiva de medidas específicas .
- e. Evaluación: En esta instancia se determinará los resultados y efectos de las políticas públicas a fin de medir si efectivamente se realizó o no un cambio en la actitud de los denominados “grupo – objetivo” a la par de medir el grado de solución del problema .

II.1.1. Ejes de actuación

II.1.1.1. Prevención de la violencia y el delito

Aquí partimos de un punto que de por sí no es del todo claro en la academia toda vez que existen diversas formas de abordar el tema de la prevención dependiendo si se le relaciona con ideologías políticas, si consideramos la población a la cual se aplicará dicha política pública o la naturaleza de la intervención.

Autores como Medina (2011, pág. 23) precisan que una tendencia considerada clásica es la propuesta por Iadacola (1986) puesto que en ella se identifican tres modelos: el modelo conservador, el modelo liberal y el modelo radical.

El primero de ello presenta criterios de disuasión general y especial, dejando de lado las causas sociales del delito a la par que la participación ciudadana es entendida como un

elemento de apoyo. El segundo modelo considera el delito como conducta patológica que debe ser tratada de forma individual o comunitaria; aplicando para ello estrategias para reducir factores de riesgo. Por último, el modelo radical se enfoca en erradicar las profundas desigualdades y exclusión social bajo el concepto que todo delito y comportamiento antisocial es visto como instrumentos de lucha política por lo cual se pondrá mayor atención en el sistema de justicia penal (2011, pág. 23).

De otro lado contamos con el modelo desarrollado desde la salud pública, la cual “utiliza como criterio clasificador la población, o un segmento de la misma, que recibe la intervención” (Medina, 2011, pág. 24). Así, la prevención es vista desde tres ámbitos: la prevención primaria, prevención secundaria y prevención terciaria.

La prevención primaria establece acciones tendientes a reducir las causas del delito realizándose intervenciones orientadas al público en general y, a su vez, dicha puede alterar el entorno social o físico. Por su parte la prevención secundaria realiza intervenciones enfocadas en grupos específicos constituidos por personas que debido a factores de riesgo (perfil sociodemográfico, personal o características) pueden cometer delito. Finalmente la prevención terciaria trabaja con delincuentes conocidos con el objetivo de reducir su participación en actividades delictivas y/o el daño que emana de las mismas. (2011, págs. 24-25).

A efectos del presente trabajo se seguirá lo propuesto por Michael Tonry y de David P. Farrington (2011, pág. 27) quienes clasifican los modelos de prevención en cuatro grupos.

El primero de ellos establece la prevención a través del castigo penal en tanto que para este modelo la eficacia de un sistema penal tradicional se refleja en acciones tendientes a dejar en claro que el delito es un mal en la sociedad, estableciendo trabajo resocializador. En segundo lugar, la prevención comunitaria coadyuva a la realización de intervenciones a nivel de barrios a fin de prevenir la delincuencia.

Un tercer modelo implica la prevención en la infancia y la juventud toda vez que – al considerar los aportes provenientes desde la psicología y la criminología – se destaca la necesidad de establecer procesos de socialización a fin de garantizar atención adecuada a niños, jóvenes y sus familias; de la mano de un cuarto modelo conocido como prevención situacional por la cual se pretende reducir actuaciones delictivas donde puede presentarse iniciativas privadas y, finalmente, la prevención a través de la policía deberá tener un carácter innovador en tanto que debe lograrse resultados eficaces en la lucha contra la delincuencia.

Existen diversos casos donde se aplican políticas intermedias o intervenciones tópicas ubicadas entre las políticas públicas estructurales y las políticas públicas especializadas (Instituto Lula, 2000, pág. 26). Para el caso de la prevención de la violencia, un ejemplo de la aplicación de dichas políticas intermedias lo podemos encontrar en Brasil durante el gobierno del presidente Luiz Inacio Da Silva. Bajo dicho parámetro se impulsa la promoción de la seguridad alimentaria, condiciones básicas de salud, saneamiento y vivienda a la par de garantizar un salario mínimo, la aplicación de medidas tendientes a reducir la violencia intrafamiliar, la explotación de menores; a la par de alentar el retorno a la continuidad de la educación y la profesionalización de los trabajadores; sin dejar de lado aspectos de su salud reproductiva (prevención del VIH/Sida, concienciación de la maternidad o paternidad responsable, entre otros) (2000, pág. 26).

II.1.1.2. Control y persecución social del delito

En el presente eje de actuación, las entidades públicas deben actuar en conjunto a fin de lograr los objetivos propuestos en las diversas políticas públicas. Así vemos que es pertinente la implementación de reformas del proceso penal a fin de mejorar la actuación de instituciones como el Ministerio Público, la Policía, entre otros en su lucha frente a delitos de connotación social. Cabe precisar que al referirnos a delitos de connotación social esto debe ser entendido como todo aquel delito que genera “temor, impacto o daño social” y que requieren “del sistema un grado relativamente alto de despliegue de esfuerzos de coordinación, profesionalismo o persistencia en el tiempo, para lograr su esclarecimiento y procesamiento” (2010, pág. 14) como el caso de hurtos, robos, secuestros y corrupción.

Si consideramos que actualmente en la mayoría de países de América Latina se cuenta con sistemas acusatorios de tendencia oral, pública y contradictoria; el objetivo principal a lograr consiste en la reducción de la brecha existente entre las necesidades ciudadanas de justicia y los servicios que brinda el Estado para el cumplimiento de dicho objetivo. Por ello la actuación de los órganos jurisdiccionales debe enfocarse en trasladar el rol de la persecución penal por parte del juez a las Fiscalías o Ministerios Públicos a la par de lograr mayor flexibilidad en el proceso de investigación penal (2010, pág. 14).

Es en ese sentido que el Ministerio Público debe asumir la dirección funcional del proceso de la mano con el fortalecimiento institucional que debe ser puesto en práctica para la consecución de mejores resultados contando para ello mayor presupuesto y de personal encargado de dicha labor, es decir, mayor presencia de fiscales así como de personal técnico especializado (2010, pág. 18). Así, en este punto consideramos importante señalar cómo se viene abordando la investigación del delito. La aplicación de principios como el derecho a la defensa, la celeridad del nuevo proceso, la aplicación del principio de oportunidad y, en menor cuenta, la inclusión de la etapa oral en el proceso penal constituyen avances importantes que hacen frente a mecanismos ya tradicionales de resolución de conflictos penales.

De un informe preparado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (2010, págs. 43-47) (en adelante CEJA) se precisa que si bien se evidencian buenas prácticas jurisdiccionales en diversos países de América Latina, también existen factores que debilitan dicho avance como pueden ser los problemas en la persecución de delitos de connotación social, problemas en la entrega de la información entre entidades responsables de la conducción del proceso penal y el método utilizado en la investigación así como el acceso a la información y estadísticas del desarrollo de dichos procesos

De primer momento diremos que una las debilidades del sistema judicial se pone de manifiesto en tanto se evidencian problemas para la obtención de la prueba (2010, pág. 44) a la par que se mantiene la impunidad ante delitos de connotación social debido a que al no llegar a la etapa del juicio oral quedan faltos de sentencias condenatorias y así dichas situaciones dejan la percepción – a la ciudadanía – de estar frente a actos que quedan impunes. De otro lado, existen también buenas prácticas en la mejora de la capacidad de respuesta ante la comisión de delitos muy específicos como en el caso de corrupción de funcionarios. Con esto se demuestra que a pesar que dicho delito implica mayor organización y complejidad para detectarla así como disponibilidad de recursos para su investigación y judicialización; puede darse una respuesta por parte del sistema de justicia eficaz ante delitos de connotación social en tanto se evidencie mejoras en el sistema de justicia. Con esto actuación se demuestra la existencia de problemas institucionales previos toda vez que aun imperan mecanismos burocratizados y formales en la comunicación entre fiscales y policías; a la par se refleja la ausencia de planes de

trabajo y roles asignados a los actores del proceso penal; ejemplo de ello se constituye “la falta de planes de trabajo claros para investigar los homicidios” (2010, pág. 45).

Es por ello que debe contarse con mecanismos que permitan un flujo continuo de información entre el Ministerio Público y el resto de la Administración a la par de incorporar – incluso – entidades privadas que pueden aportar con datos para el ejercicio de la persecución penal (2010, pág. 46). En este sentido, conviene reforzar el rol de unidades especializadas en el tratamiento de la información como lo constituye la creación de Unidades de Inteligencia Financiera, agencias de impuestos, incentivar la labor de la Contraloría entre otros. Lamentablemente, incluso ahora no se implementa un método eficaz para la investigación de delitos de connotación social debido a que sigue aplicándose procedimientos estandarizados (protocolos o pautas) que circunscriben el curso de las investigaciones a cuestiones formales. Caso contrario sucedería si a dicho accionar se le añade la labor técnica que puede realizar un especialista en delitos financieros.

A la par de la mejora en la labor que vienen realizando desde el Ministerio Público de cada país, es necesario que pueda accederse a la información sobre su accionar toda vez que eso conlleva a generar mayor visibilidad al trabajo que vienen realizando en diversos niveles de dicha institución a fin que la ciudadanía conozca de primero mano los avances y/o retrocesos presentados a la par de colaborar esto con una política de transparencia gubernamental (2010, págs. 46 - 47).

II.1.1.3. Rehabilitación y reinserción social

En las sociedades actuales vemos cómo la ciudadanía presenta una satisfacción momentánea en cuanto las autoridades optan por el incremento de las penas privativas de la libertad a pesar de no ser esta una solución idónea en la lucha contra la delincuencia en tanto se pretende que el delincuente – de forma voluntaria – deje de cometer conductas delictivas a fin de asegurar la mejora en la vida en sociedad (UNODC, 2013, pág. 10).

En sí, existe un estigma social frente a la persona privada de libertad como a su entorno más cercano siendo por ello necesario concientizar a la sociedad a fin que el delincuente puede recomponer su capital social con el objetivo de no regresar al denominado ciclo de integración social fallida, optando por medidas que impliquen la

participación de la comunidad toda vez que será dicho entorno al cual volverá luego de cumplida la pena privativa de libertad. Para lograr dicho objetivo debemos dejar de lado la concepción que el encarcelamiento resolverá los problemas de reintegración social y es que a pesar que en algunos casos se haya mostrado mejoría alguna respecto del proceso de reinserción del delincuente, dicha actitud no ha sido mantenida en el tiempo debido a la “falta de supervisión de seguimiento y ayuda post penitenciaria” (2013, pág. 8). Es por ello que se pretende combinar la sanción de conductas prohibidas a la par de lograr la reeducación de la persona infractora con el objetivo de lograr su reinserción social; así las cosas, se opta por la rehabilitación al tener como sustento la capacidad de poder prevenir en forma oportuna la reincidencia en personas que ya han sido condenadas .

Considerando que en gran parte de llamada población penitenciaria han influenciado factores como el no contar con escolarización continuada o una suficiente remuneración que les permita un óptimo nivel de vida y los aleje de cometer hechos delictivos. Es con dicho objetivo que desde el Estado debe implementarse programas de reintegración “donde el objetivo principal sea lograr que el delincuente pueda aprender a vivir sin cometer delito” (2013, pág. 8) debido a que el delito representa un coste a nivel policial, de investigación, procesal y social. Entonces, en tanto se opte por la reintegración social debemos de considerar sus dos vertientes o categorías.

El primero de ellos se refiere a la reintegración como programas institucionalizados que son aplicados previamente a la puesta en libertad de los delincuentes y tiene por objetivo ayudarles a resolver problemas, tratar con factores de riesgo asociados a su conducta delictiva y adquirir destrezas para vivir una vida respetuosa de la ley y autosuficiente (2013, pág. 10). En segundo lugar, la reintegración se desarrolla considerando programas que tienen base comunitaria la misma que siendo incluso aplicadas después que el delincuente es puesto en libertad o bajo libertad condicional permite que existan diversas formas de apoyo como la asistencia al delincuente o a su familia (2013, pág. 6).

Por ello, las medidas a ser aplicadas por los sistemas de justicia penal no pueden verse reducidas al encarcelamiento del delincuente en un establecimiento penitenciario en tanto la comunidad se constituye en el lugar idóneo para cumplir los objetivos de la reintegración toda vez que esto último genera menor gasto público que la restricción de

la libertad, produce resultados más efectivos en la reducción de reincidencia la misma que asegura resultados como la reducción de víctimas, aumento en la seguridad comunitaria y menos presión en el ámbito policial (2013, pág. 8). A su vez los grandes niveles de reincidencia genera problemas de hacinamiento en los centros penitenciarios demostrando con ello que para ciertos delincuentes el encarcelamiento tiene poco o ningún efecto que les haga desistir del delito; por ello los programas de reinserción deben ser eficaces y no limitar el acceso de las personas privadas de libertad (2013, pág. 9).

Dichos programas de reinserción social colaboran en el fortalecimiento de la confianza en el sistema de justicia; por ello se insiste en la importancia de que las personas desistan de cometer delitos y para lo cual deberán adquirir nuevas destrezas aplicando la llamada teoría del desistimiento la misma que precisa que la reintegración del delincuente debe ser vista a largo plazo, viéndose de manera positiva en la sociedad y donde se combine el capital humano y el social.

Actualmente mucho programas de reintegración se encuentran dirigidos a contrarrestar situaciones como el uso de drogas o el desempleo utilizando para ello acciones enfocadas en temas de la salud, educación puesto que son vistos como un programa más acorde con la integración en la sociedad al reducir el riesgo de daño y re-delinuencia en el futuro. Pero con la finalidad de lograr objetivos de reinserción o reintegración en la sociedad deben de aplicarse políticas a nivel institucional como comunitaria donde las asociaciones cooperen junto a organismos no gubernamentales en la lucha contra problemas presentes en el tejido social “a fin de realizar intervenciones integrales que movilicen todos los recursos disponibles para asistir y, cuando sea necesario, supervisar a los delincuentes” (2013, pág. 18). Así, cabe indicar que todo plan de reintegración en la sociedad debe ser un reflejo de las prioridades de seguridad a la par de fomentar un sentido de pertenencia a la comunidad, visibilizar el género de la población penitenciaria puesta en libertad y a su vez establecer la revisión de la legislación tendiente a un trabajo en conjunto entre las organizaciones de la sociedad civil y el estado.

Desde Naciones Unidas se señala que a mérito de lograr una asistencia eficaz del delincuente deben considerarse la relación existente entre la legislación y las sentencias que emiten los órganos jurisdiccionales, cómo afecta la legislación a la comunidad, los

programas de remisión, la administración de sentencias y las medidas privativas de libertad (2013, pág. 19).

Como se menciona en el citado informe, conviene verificar el tiempo de la condena y con qué finalidad ha sido emitida la misma en tanto que conforme a ello serán aplicables diversos programas de reintegración. De otro lado, deberá analizarse la frecuencia y factores por los cuales se aplican sentencias privativas de libertad (tipo de delito, tipo de delincuente frente a quien nos encontremos) motivo por el cual deberá contarse con mecanismos de administración de sentencias por el cual podamos conocer sin lugar a dudas la cantidad de sentencias ejecutadas contra el delincuente puesto esto nos hablará de su progreso y de la forma como volverá a su comunidad (2013, pág. 20)

II.1.1.4. Atención a víctimas

En tanto analizamos la tasa de inseguridad ciudadana y de delincuencia es de corroborarse que la región latinoamericana presenta elevados índices de homicidio, el tráfico de drogas y el uso de armas se constituyen como “el principal factor causal asociado a las altas tasas de violencia homicida” (Costa, Seguridad ciudadana y delincuencia organizada transnacional en las Américas: Situación y Desafíos en el ámbito interamericano, 2012, pág. 133). Como consecuencia de ello se aprecia desconfianza en las instituciones policiales, judiciales a la par de evidenciarse la falta de interés de los gobiernos en mejorar los sistemas penitenciarios, la privatización de la seguridad y el uso de las fuerzas armadas como ejemplos de la aplicación de medidas de populismo penal, los mismo que no han aportado soluciones al problema de la seguridad ciudadana.

Tal y como refiere Costa (2012, págs. 133-134) se pueden apreciar ligeros avances en materia de seguridad ciudadana en tanto implican “políticas públicas integrales, el creciente involucramiento de los municipios y la reforma de la justicia penal” pero el mismo no es suficiente en tanto dichos programas presentan limitaciones como el tiempo de aplicación y su continuidad.

Ante el incremento de los índices de percepción de vulnerabilidad frente a actos de violencia vemos que en la sociedad se evidencia la disminución de la tolerancia, desapego a la convivencia bajo regímenes democráticos y los derechos humanos (2012, pág. 140) a la par que frente a dichos actos violentos vemos que el estado incumple en

su obligación de garantizar a sus ciudadanos el goce y disfrute de los derechos y libertades vulneradas.

En la actualidad, como consecuencia de todo lo mencionado, se empieza por incluir la asistencia y protección de víctimas más aún si se evidencia el incremento de víctimas de violencia intrafamiliar y violencia de género; para lo cual se establece criterios como la implementación de “asistencia legal, médica, psicológica, social y material de las víctimas, así como las medidas de protección de su integridad personal” (Ministero del Interior, 2013, pág. 49).

En América Latina de acuerdo con un informe de Naciones Unidas (PNUD, 2013, pág. 82) es de evidenciarse la existencia de problemas de violencia de género como uno de las mayores amenazas del desarrollo humano las mismas que pueden darse tanto en el ámbito privado y en lo público constituyéndose en actuaciones que van desde la violencia doméstica, sexual, feminicidio, trata de personas, abuso o acoso sexual en el ámbito laboral así como violencia institucionalizada. A la par de existir un déficit de denuncia de delitos sucedidos en el ámbito privado como consecuencia de factores como dependencia, vulnerabilidad física, económica y psicológica en relación al victimario e incluso el propio desconocimiento de la víctima; dicha situación repercute en la forma cómo es visto el estado puesto que se ve reducida su legitimidad, la confianza en las instituciones.

Así, se enfatiza el cambio que debe producirse en las legislaciones nacionales con el fin de salvaguardar la seguridad de las personas que denuncian delitos a la par de poner en funcionamiento e institucionalizar “mecanismos de monitoreo y evaluación de la violencia de género, utilizando encuestas periódicas e incluyendo en los sistemas de información la variable explícita de género, y la desagregación por sexo” (2013, pág. 87).

De otro lado – a nivel gubernamental – es necesario que los funcionarios públicos se encuentren concientizados en la tramitación oportuna y eficiente de asuntos de violencia de género considerando los altos costos que ello acarrea en la administración pública y en la gestión de recursos.

III.1.2. Objetivos estratégicos

Considerando que la inseguridad ciudadana genera gasto público en las instituciones, gasto en los ciudadanos cuando se procuran seguridad e incluso costos irreparables en la vida e integridad individual. En el informe del PNUD se precisa que lo que sucede en un ámbito específico, como el hogar, “genera consecuencias negativas en otros espacios —por ejemplo, en la escuela o en el espacio público —” (PNUD, 2013, pág. 93)

III.1.2.1. Disponer de un sistema de seguridad ciudadana

El estado, asumiendo su rol de garante de la provisión de la seguridad ciudadana, es el responsable del éxito o el fracaso de las políticas públicas implementadas para dicha materia en tanto se le considera como un bien público (2013, pág. 111). Para afrontar dicha situación deberá tenerse en cuenta criterios institucionales, de autonomía estratégica y de legitimidad. Por cuestiones de institucionalidad se debe optar por alentar una cultura de meritocracia donde se deje de lado los focos de corrupción, cuestiones burocráticas y se mejore – desde los mecanismos de contratación – la cualificación de los funcionarios encargados de la implementación de los programas del estado.

De otro lado por autonomía estratégica debe de entenderse que el estado y la sociedad seguirán un rumbo cercano a fin que se apliquen en él políticas para el bien público; todo ello a fin de lograr el equilibrio adecuado entre independencia y colaboración con la sociedad en el diseño de las políticas públicas (2013, pág. 2011).

La legitimidad es de mucha en estas situaciones toda vez que se requiere el apoyo – por parte de los ciudadanos – al sistema formal de justicia criminal en vez de recurrir y/o legitimar a métodos alternativos de solución de conflictos (2013, pág. 112). Para el logro de dichos objetivos, el rol de la policía deviene en necesario en tanto se constituye en la cara visible de los programas de seguridad ciudadana a ser aplicados pero debe tenerse en cuenta que la relación existente entre la densidad de la policía en un país y su nivel de criminalidad.

De otro lado, en tanto se implementan políticas públicas de seguridad ciudadana en el ámbito local debemos recordar que dicho proceso se estructura de la siguiente manera: diagnóstico, formulación, implementación, monitoreo y evaluación; los mismo que se desarrollan de manera interdependiente e implementación de la política frente a

problemas inesperados, puede haber la necesidad de profundizar o detallar el diagnóstico inicial.

III.1.2.2. Implementar espacios públicos seguros

El espacio público debe ser entendido como el espacio de cooperación donde el tejido social amplía y desarrolla actividades para mejorar su calidad de vida. En la actualidad es de apreciarse que la inseguridad hace que los ciudadanos abandonen los espacios públicos, apareciendo con ello los denominados “barrios cerrados” a la par de generarse el desplazamiento de familias de los lugares donde se incrementan las acciones delictivas. Por ello como consecuencia del debilitamiento del tejido social se genera una corriente de opinión tendiente a desconfiar de la actuación estatal debido al incremento de las tasas de delitos como el homicidio (PNUD, 2013, pág. 97).

Los ciudadanos se ven muchas veces aislados en tanto aumenta la presencia de zonas comunes privatizadas, es decir, se instalan rejas a la par de restringirse el acceso de personas desconocidas así como la limitación del tránsito de las personas por horas a la par de reforzar las medidas de seguridad. Dicho modelo adoptado es lo que se conoce como “la arquitectura del miedo” la misma que consiste en organizar la ciudad basándose en el aseguramiento y protección de espacios públicos. Así en diversas capitales latinoamericanas así como en zonas de diversos estratos sociales se construyen condominios que incluso incluyen hospitales siendo vistos como ciudadelas privadas dentro de una gran ciudad, agravando ello la desigualdad social y haciendo difícil la construcción de una identidad colectiva (2013, pág. 97) a la par que la actitud de la ciudadanía se debe en casi todos a que delincuentes comunes e incluso la delincuencia organizada coordinada y controla determinados territorios volviéndose estas zonas prohibidas en donde la policía no puede hacer su ingreso.

A fin de evitar dichas situaciones debe promoverse una adecuada gobernanza urbana por el cual se emiten políticas públicas efectivas para la ciudadanía y se reemplace la construcción de centros comerciales cerrados, urbanizaciones o condominios cerrados en vez de mejorar e implementar la construcción de áreas de uso mixto y en diversos puntos de la capital a fin de evitar la segregación urbana.

III.1.2.3. Promover la participación

En este punto debemos optar por la institucionalización de las instancias de participación ciudadana las mismas que son propias de la democracia directa como el plebiscito, referéndum, iniciativa legislativa popular y revocación del mandato e instancias públicas de consulta y deliberación como lo constituyen los consejos consultivos y diversos comités con cuentan con presencia ciudadana (Hevia, 2011, pág. 96).

De todas estas experiencias sobresale lo que sucede en Brasil en tanto que la reforma política que se estableció hace que la participación ciudadana se desarrolló en diversas áreas públicas, siendo una de las más importantes la experiencia de los consejos gestores de políticas públicas y conferencias sectoriales; las mismas que forman parte de experiencias descentralizadoras que buscan otorgar un matiz ejecutivo y gerencial a los órganos de gobierno.

Aquí debemos considerar que además de la participación ciudadana debe tener en cuenta la capacidad de agencia de los actores sociales que se organizan considerando que dichos actores y colectivos sociales son los mismos que determinan las reglas de juego (2011, pág. 104). Así, a la voluntad política de poner en práctica los consejos gestores a la par de existencia real de presupuestos que puedan mantener todo el sistema de participación a la par de todas las horas que implica el llevar a cabo las reuniones de los funcionarios públicos como los actores sociales.

Lo importante del modelo participativo es la plus de innovación democrática que añade a los procesos de toma de decisiones siempre y cuando se despolitice dicho accionar, dejando de lado las pugnas propias de los partidos políticos puesto que su accionar debe relacionarse al plano de la cooperación. Uno de los mejores aportes que trae consigo la participación de la ciudadanía es el potenciar la capacidad innovadora de sus integrantes a la par de mejorar el carácter democrático de los mecanismos aplicados en el interior de los órganos de participación a la par de buscar la eficiencia de las medidas que se propongan en tanto los actores de la sociedad civil dan una nueva visión a fin de resolver la problemática que se les plantee tanto a nivel horizontal como vertical.

Como se verá más adelante, es importante el buen diseño de las políticas institucionalizadas donde se encuentren equilibradas cuestiones como eficiencia y

legitimidad a fin de responder a las demandas de la ciudadanía como mecanismo para afianzar la democracia en países latinoamericanos (2011, pág. 106)

II.2. Los consejos gestores

A modo de definición diremos que los Consejos Gestores se encuentran inmersos dentro del proceso decisorio de las políticas públicas y la importancia de dicha institución radica en que su composición torna más permeable dicho proceso favoreciendo al arribo de decisiones justas y legítimas (Tatagiba & Almeida, 2012, pág. 69); para ello se cumple con incluir a representantes estatales, de la sociedad civil y prestadores de servicios públicos, siendo esto reflejo del carácter híbrido de su composición.

Gohn (2000, pág. 175) precisa que los orígenes de dicha institución se remontan al siglo XII y XIV en Portugal donde existían Consejos Municipales, los mismos que eran una forma de organización política y administrativa de las colonias portuguesas así como a la metrópoli y en ellas se definían cuestiones urbanas lo cual con el tiempo dio paso a las denominados comisiones de vecinos.

En época moderna los consejos gestores han venido siendo utilizados tanto por gobiernos de tendencia de derecha como de izquierda. En el primero de ellos, los consejos son pensados como instrumentos o mecanismos de colaboración y en el segundo caso se les considera como la vía idónea para el cambio social en tanto incide con la democratización de los espacios de poder (2000, pág. 176).

Es bajo este criterio que pueden identificarse hasta dos vías por las cuales los Consejos Gestores cumplen su función. Se les considerará como auxiliar del Poder Legislativo en tanto es vista como un órgano de consulta, de otro lado, una segunda vertiente la considera como órgano de fiscalización del Poder Ejecutivo en tanto se siga un modelo de gestión descentralizada.

Es en esta segunda vertiente donde se siguen directrices de participación por el cual un gobierno acepta que los conflictos son parte de juego democrático y los Consejos se implementan con el afán de discutir las estrategias de gestión pública de

carácter general y, de forma particular, discuten las políticas públicas que afectan directamente su accionar (2000, pág. 179).

Podemos precisar que existen diversos modelos de consejos gestores a considerar. Siguiendo lo propuesto por Fiona Macaulay (2005, pág. 153) identificamos al consejo gestor de naturaleza permanente, el cual cuenta con la función de fiscalizar la aplicación de determinadas políticas sociales en áreas como la salud, educación, servicios sociales; toda vez que al contar con facultades determinadas por ley pueden establecer sus prioridades, elaborar presupuestos e implementar dichas políticas.

De otro lado se desarrollan también los consejos gestores ad hoc a fin de supervisar políticas gubernamentales específicas, ejemplo de ello tenemos las meriendas escolares, la distribución de alimentos e incluso aspectos de desarrollo rural. Por último tenemos los denominados consejos temáticos en donde se revisan aspectos como temas de género, necesidades especiales, no cuentan con previsión legal alguna para su creación y pueden ser creados mediante iniciativas locales (2005, pág. 153).

Dichos tres modelos logran ser institucionalizados debido a que la legislación los reconoce, logrando con ello garantizar recursos, continuidad en su accionar pero a la par puede presentarse el clientelismo político y cooptación disfrazado de participación. Ante esto, como señala Macaulay (2005, pág. 153) la tendencia que debe adoptarse pasa por presentar composiciones mixtas en la conformación de los Consejos por la cual la mitad de sus integrantes lo conforman representantes del gobierno y la otra mitad es ocupada por representantes de la sociedad civil.

Por último cabe aquí señalar que los Consejos Gestores presentan diferencias de los Consejos Comunitarios, populares o de los foros civiles no gubernamentales en tantos estos últimos tienen como base a los representantes de la sociedad civil quienes ejercen presión pero, a diferencia de los Consejos Gestores, estos no se encuentran institucionalizados y su mayor fuerza radica en la movilización de los sectores populares (Gohn, 2000, pág. 178).

II.2.1. Fundamentos

Existen diversas aristas a considerar en tanto se quiera analizar los fundamentos de la presente institución bajo análisis. Presenta un fundamento democrático en tanto el Consejo Gestor se constituye en el ámbito público por excelencia donde el estado – representado por sus funcionarios – y la ciudadanía junto a organizaciones de la sociedad civil se encuentra y logran presentar propuestas relativas a los problemas presentes en su comunidad. Es aquí que siguiendo los estándares de la democracia deliberativa se opta por la inclusión de los diversos colectivos o segmentos que se encontraban sub-representados, a la par de asegurar su participación activa en las etapas del debate a fin de lograr acuerdos consensuados donde se permita la pluralidad de ideas en un espacio institucionalizado.

En Brasil, en la década de 1980, contaban con una forma de organización denominada Consejos Populares; los mismos que tenían por objetivo lograr incluir a los movimientos populares en los órganos de gobierno de la administración local logrando que sectores de la población tomen parte de la etapa deliberativa y ejecución de los planes a implementar en dicha instancia de gobierno (Gohn, 2000, pág. 177).

La labor realizada en ese entonces por los Consejos Populares – tal y como lo señala Moura (1998) citada por Gohn (2000, pág. 177) – estaban direccionadas a lograr mecanismos de democratización de la gestión de la ciudad sin cambiar las reglas de juego democrático. Un ejemplo de Consejo Popular es el que se formó en la Zona Este de Sao Paulo el mismo que habiendo sido creado por integrantes del Partido Comunista, fue organizado por trabajadores sanitarios a la par de incluir en su composición a integrantes de la iglesia católica.

A su vez, los consejos gestores presentan un fundamento legitimador del accionar del estado en la dación de las políticas toda vez que cuenta en todas sus etapas con la participación de la sociedad y sus integrantes se expresan libremente en un debate donde existen réplicas y dúplicas; a la par que el estado pretende con ello evitar cuestionamientos frente a las políticas públicas que desea implementar ya que con el Consejo Gestor se dejará de lado las consultas específicas a la población respecto de políticas públicas que se encuentren en fase de implementación. Incluso la presente

función legitimadora es utilizada para asegurar que el estado deje de lado práctica que no se encuentran acordes con el estado democrático de derecho.

Retomando la experiencia brasileña es de apreciarse que desde la llegada al gobierno por parte del Partido de los Trabajadores (en adelante PT) se ha dado impulso a la participación de la ciudadanía, incluyendo en la actuación del Consejo Gestor – a nivel de municipios y estados – cuestiones relativas a problemas sociales utilizando herramientas de política pública como el Presupuesto Participativo

En tanto nos enfocamos a las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana vemos que durante la dictadura acontecida en Brasil se implementaron los denominados Consejos Comunitarios de Seguridad, los mismos que si bien no fueron una experiencia constante en el tiempo, intentaron dar respuesta a la temática de violencia y la seguridad utilizando métodos poco democráticos de afrontarlos como lo pueden ser las detenciones arbitrarias, participación de las fuerzas armadas, prácticas de tortura y la vulneración al debido proceso, entre otros (Lima, Godinho, & Santos, 2012, pág. 31).

Así, en el debate constituyente de la dación de la denominada Constitución Ciudadana de 1988 se precisó en la importancia de la presencia de criterios de legalidad ante la represión del delito a fin que fueran acordes al estado democrático de derecho, dejando de lado las cuestiones militarizadas a la par de optar por la reforma de las instituciones logrando espacios de participación de la ciudadanía (2012, pág. 32).

En tanto vemos que mediante los Consejos Gestores se desarrollan cuestiones relativas a la gestión de lo público, el *accountability* se constituye como el fundamento por el cual los integrantes del Consejo Gestor deben basar su accionar para que se realice una revisión de los gastos incurridos por sus miembros así como lograr la distribución más eficiente de los recursos que se les asigne.

Así, mediante normas de desarrollo constitucional – como las leyes orgánicas – a la par de establecer la forma deliberativa de adopción de acuerdos, la composición paritaria de sus integrantes provenientes del poder ejecutivo y de la sociedad civil, es necesario lograr la rendición de cuentas por parte del ejecutivo situación ante la cual deberá contarse con consejeros capacitados para la labor de fiscalización y control tanto de sus propios actos como los del ejecutivo (2000, pág. 177).

Almeida (2012, págs. 41-42) argumenta que los Consejos Gestores encuentra muchos puntos concordantes con el modelo propuesto por Etzioni en tanto que las políticas públicas a implementar en materia de seguridad ciudadana requieren del equilibrio de tres partes integrantes: estado, comunidad y mercado.

En torno a la relación comunidad – estado, desde dicha corriente de análisis se evidencia una búsqueda constante de la realización de los valores fundamentales de los individuos motivo por el cual se busca que este último se involucre en las iniciativas estatales, situación que es equiparable con la realidad brasilera. Un ejemplo de ello lo podemos encontrar en las instituciones sociales, las cuales por su desarrollo diario logran consolidarse en tanto se establecen como ámbitos en los cuales las comunidades logran establecer su identidad a la par de realizar reuniones y/o actividades públicas (Etzioni, 1999, pág. 186). Y, como consecuencia de dicha consolidación las organizaciones de ámbito comunal logran expandir su radio de incidencia a uno de carácter regional en tanto se hayan considerado previamente variables como la eficiencia así como los costes que implican al tejido social de las comunidades (1999, pág. 186).

Así, en tanto analizamos la institución de los Consejos Gestores encontramos que la misma encuentra un símil en la institución de los Tribunales Comunitarios propuesto por Etzioni en tanto que este último se presenta como el ambiente idóneo en el cual los integrantes de la comunidad discutirán los mecanismos aplicables a la protección de los espacios públicos. Así las cosas, se implementan como mecanismo alternativo al sistema de justicia mediante el cual se incide en la rehabilitación de las personas (Etzioni, 1999, págs. 186-187). Ejemplos de la actuación de los Tribunales Comunitarios lo constituye el poder brindar refugio a los sin techo de una determinada comunidad, ofrecer programas de rehabilitación para fármaco-dependientes y/o comercializadores de drogas o, de lo contrario, establecer medidas de seguridad como instalar cámaras de vigilancia en espacios públicos. De otro lado, la importancia del modelo puede evidenciarse en la política implementada por la policía de Nueva York la misma que optó por reforzar la vida en las comunidades en el intento de hacerlas más seguras, dejando de lado métodos de carácter jerárquico, autoritario y militar que se

respaldaban en la conocida *teoría de las ventanas rotas*⁴ propuesta por Wilson, Kelling y Coles (Costa, 2007, pág. 22). Ejemplo de la efectividad de dicha política la encontramos en la recuperación de espacios públicos comúnmente utilizados en el tráfico de drogas a la par de la instalación de patrullas en los barrios a fin de combatir y prevenir el crimen.

Es en este punto donde el fundamento democrático cobra vital importancia puesto que aquí se requiere la participación de la comunidad en el proceso de toma de decisiones sobre todo en proyectos que presentan beneficios en la lucha por la prevención del crimen. Dicho accionar, en tanto procura la reducción de actos violentos, ayudará a que la policía pueda direccionar sus recursos y realizar mejores investigaciones. De esta forma, según Etzioni, se buscaría no solo la reducción del gasto público sino que se lograría reducir los índices de violencia y mejorar la calidad del servicio prestado (Etzioni, 1999, pág. 187).

Por último y no menos importante es la relación estado – mercado. Para Etzioni “un mercado sin frenos puede aliviar el peso estatal, pero al sucumbir el estado de la realización de innumerables tareas que le son de su dominio, como la responsabilidad en lo que se refiere a la seguridad pública, deja la sociedad desprotegida” (Almeida, 2012, pág. 42). Es decir, muchas veces los estados intentan desligarse de su responsabilidad privatizando algunos sectores de la seguridad ciudadana como lo puede ser el control del uso de las armas.

Así las cosas la propuesta de Etzioni pretende que los ciudadanos tengan valores que permitan una adecuada vida en sociedad así como individual, asegurar el orden social incluyendo a la comunidad en las iniciativas estatales a fin de lograr la mejor forma de enfrentar la violencia y la criminalidad (2012, pág. 43).

II.2.2. Actores

Instancias como los Consejos Gestores – donde el objetivo principal es lograr la participación de la ciudadanía y la administración – deben seguir un proceso de

⁴ Esta teoría establece la relación desorden – temor en tanto precisan que la policía sea la encargada de ordenar el espacio público imponiendo conductas a fin que pueda desarrollarse una convivencia ciudadana.

elección de sus integrantes a fin de arribar al cumplimiento de sus fundamentos. Por ello, sus integrantes denominados “consejeros” deben de hacer frente a factores que imposibiliten su adecuado accionar. Los consejeros provienen de diversos sectores de la población, la mismas que abarcan desde sindicatos de trabajadores, asociaciones civiles, grupos privado – empresariales; los mismos que deben contar con un amplio respaldo social y comparta los objetivos del consejo gestor en el cual participan (Abers & Keck, 2013, pág. 18).

A su vez – por regla general – el Estado cuenta con la mitad del quorum del Consejo y la elección de los consejeros no gubernamentales será de la siguiente manera: en tanto nos encontremos frente a un consejo gestor en el cual se aplique la norma nacional, estarán obligados a realizar elecciones abiertas donde cada organización elige a sus integrantes; de lo contrario, si estamos ante un consejo gestor creado mediante la legislación de un gobierno local entonces sus integrantes serán elegidos por el gobierno (2013, pág. 18).

Además de lo señalado con anterioridad vemos que como consecuencia del proceso de elección de los ciudadanos consejeros podemos evidenciar la presencia de diversos factores que debilitan el adecuado accionar de los Consejos Gestores. Un factor interno a considerar es la falta de preparación de los consejeros y se constituirá como factores externos los diversos límites existentes en la materialización de las propuestas, la resistencia de los gobiernos a la participación social además de la cultura política impregnada en la sociedad.

A fin de precisar dichos factores, concordamos con Demo, citado por Salles & Cantóia (2013, pág. 112) en que la falta de preparación educativa de los consejeros ahonda las carencias y debilita la conciencia crítica que se requiere para la puesta en marcha de las políticas públicas; por ende se requiere que los consejeros sean capacitados en cuestiones como ética, política y gestión.

Debido a la temática a abordar es de suma importancia contar con “sujetos representativos/participativos para contribuir con procesos democráticos de micro y amplio espectro” (2013, pág. 110) debido a que se requiere de la correlación de fuerzas sociales para lograr una transformación social la cual deberá ser emprendida por ciudadanos conscientes, participantes, activos y representativos. Es en ese sentido que

contando con consejeros adecuadamente capacitados se logrará la emancipación política de los ciudadanos quienes mediante la concretización de derechos sociales se garantizarán la igualdad formal que deben gozar, siendo ello un primer paso a la consecución de mayores logros; motivo por el cual se requiere de un programa socioeducativo a largo plazo.

Dentro de los factores externos que afectan el funcionamiento de los Consejos Gestores encontramos la resistencia de los gobiernos a la participación social. En este punto, Salles & Cantoía (2013, pág. 112) concuerdan con Tatagiba (2002) al señalar que en el ámbito de los gobiernos locales se presentaba una superposición de soberanías; situación que varió en tanto que – al democratizarse el proceso de elección de autoridades – el constituyente optó por la inclusión de representantes de la sociedad civil en los espacios de decisión.

Suele cuestionarse casi en forma mayoritaria que los representantes de la sociedad civil en los Consejos Gestores presentan un débil nexo respecto de los grupos o colectivos a los cuales representan. Dicha aseveración es utilizada de parte de las administraciones locales a fin de dejar de lado la actuación de consejeros no gubernamentales logrando con ello reducir su ámbito de incidencia a favor de la ciudadanía; motivo por el cual muchos de estos consejeros terminan realizando actividades movidos por intereses personalísimos y en detrimento de sus representados (2013, pág. 112).

La resistencia de los gobiernos a la participación de la ciudadanía es un factor externo que puede jugar en contra del interés general de la sociedad.

Como sabemos, la democracia por mucho tiempo ha sido asociado al ejercicio del derecho de sufragio pasivo puesto que como precisa Bobbio (2000) citado por Salles & Cantoía (2013, pág. 102) “el voto, al cual se acostumbra asociar el acto relevante de una democracia actual, es el voto no para decidir, sino para elegir a quién deberá decidir”. Ahora, mediante un cambio de paradigma en la concepción de la relación de los ciudadanos y la comunidad se opta por publicitar toda actuación de los órganos del estado donde se presenten instancias de deliberación.

Por ello, acorde con el cambio de paradigma citado anteriormente, los ciudadanos aseguran su inclusión en ámbitos de decisión en tanto se encuentran frente a las reglas de juego de la democracia en donde se aplica el método de la representatividad; a la cual deberá incluir la democratización incluso de sus relaciones sociales y económicas.

Para lograr que la ciudadanía confié en la actividad del estado a través de sus funcionarios, debemos comprender la necesidad de cubrir de un matiz democrático las diversas áreas que comprende el normal desarrollo de la persona. Así, es manifiesta la necesidad de realizar una interpretación económica de la democracia puesto que la relación electores – elegidos se basa en el intercambio de bienes, el mismo que para Bobbio (2000) citado por Salles & Cantóia (2013, pág. 104) “no sería más que el apoyo (voto) por parte de los electores y beneficios por parte de los elegidos” pero ante dicha situación deberá primar el interés general frente al interés particular.

Lamentablemente, también vemos que los partidos políticos no han sabido estar en sintonía con las necesidades de la ciudadanía puesto que por mucho tiempo delimitaron su accionar a los periodos electorales y es ahora donde aprecian un cambio de roles en el juego político toda vez que se ven dejados de lado en el control social sobre todo al ser percibidos como organizaciones que anteponen el interés particular al beneficio de la sociedad.

De otro lado, la cultura política de los ciudadanos es un factor a considerar en tanto se pretenda el éxito de una política pública a implementar puesto que estos últimos actuarán de forma conjunta con el estado, motivo por el cual debe evidenciarse un clima que difiera de la clásica relación estado – ciudadanía en donde prima situaciones “tensas y permeadas de tensión” tal y como lo señala Dagnino (2002) citado por Salles & Cantóia (2013, pág. 105).

En este punto se requiere que el ciudadano también evidencie un cambio en la forma como se conduce en la vida política de su comunidad toda vez que se requiere de ellos una cultura ético – política en constante revitalización. Así, diversos autores sostienen que como requisitos para la mejora de dicha situación se precisa optar por la democracia participativa como la respuesta idónea frente a las llamadas democracias electorales pero, como asevera Lüchmann (2007) citado por Salle & Cantóia (2013, pág.

105) “la participación no sustituirá la representación toda vez que “lo reconfigura constituyéndose en la llave de la buena representación” en tanto se incluirá en dicho proceso a las instancias que se encontraban sub representadas.

II.2.3. Dinámica de participación

Abers y Keck (2013, pág. 27) sostiene que los Consejos Gestores, a diferencia de otros instrumentos de participación como los presupuestos participativos, requieren que sus integrantes presenten niveles altos de escolaridad toda vez que las políticas públicas a tratar suelen ser comprendidas y analizadas por especialistas.

Bajo esta premisa se desarrolló un estudio en Brasil donde la investigación precisó que los Consejos ubicados en áreas metropolitanas cuentan con un aproximado del 62% de consejeros con escolaridad por encima del promedio y el 65% cuenta con una renta cinco veces mayor al salario mínimo.

Debido al primero de los factores es que cuestiona la efectiva representatividad de las organizaciones de la sociedad civil con quienes los representan ante el pleno del Consejo Gestor, a la par de evidenciarse el mismo problema respecto de los representantes del estado.

Tatagiba (2002) concordando con lo expuesto por Abers y Keck (2013, págs. 28-29) anota que los consejeros provenientes de la sociedad civil no cuentan con el respaldo idóneo en el seguimiento de las propuestas que desea implementar motivo por el cual optan que cumplir intereses personales. Entonces, como consecuencia de dicho accionar los consejeros terminan emitiendo sus pareceres teniendo como base sus propias experiencias de vida o simplemente se adhiere a propuestas realizadas por otros consejeros que posean mayor poder de argumentación e ideas (2013, pág. 28).

De otro lado, los denominados consejeros gubernamentales no generan mayor impacto a la hora de la toma de decisiones toda vez que no pueden comprometer actuación alguna a nombre de la institución que dicen representar. A su vez, son los mismos órganos gubernamentales que al controlar agendas del Consejo reducen los ámbitos donde la sociedad civil puede incidir a fin de realizar modificaciones a las políticas públicas toda vez que los representantes de los órganos gubernamentales ostentan cargos como la Presidencia y la Secretaria Ejecutiva de los Consejos Gestores.

Por último, a pesar de las instancias señaladas como las idóneas para la participación ciudadana, muchos de los gobiernos locales se encuentran reacios a compartir dichos espacios con la ciudadanía toda vez que estarían perdiendo el monopolio de la toma de decisiones a la par de cuestionar el carácter deliberativo que debe imperar en los procesos a llevar a cabo; evidenciándose con ello la falta de voluntad política de los funcionarios de la administración pública.

Autores como Abers & Kerk sostienen que estamos en una situación donde los objetivos de los consejos no concuerdan con las expectativas de los movimientos sociales en tanto se evidencia que “los representantes de la sociedad civil dejaron de reflejar las aspiraciones y de representar efectivamente sectores tradicionalmente excluidos de la población, o el Estado se resistió a compartir el poder de toma de decisiones con ellos” (2013, pág. 30).

Haciendo referencia al caso brasileño en lo relativo a los consejos creados en cuencas hidrográficas, las autoras sostienen que en tanto exista intereses organizados en un espacio de decisión, estos tendrán mayor influencia a comparación de los intereses no organizados; a su vez, los funcionarios públicos a pesar de coincidir con las decisiones adoptadas se encuentran atados de manos a falta de recursos técnicos y la fuerza política para implementar la propuesta de los Consejos.

Ante dicha situación queda enfatizar que a fin de lograr la tutela efectiva de los intereses de la ciudadanía en general, debe reforzarse la labor realizada por los funcionarios del estado en tanto ellos se convierten en los responsables de hacer acceder a los ciudadanos – en igualdad de condiciones – a dichos ámbitos de debate, cumpliendo con la paridad de la representación. A la par debe asegurarse para dicho fin que los funcionarios del estado que actúan como consejeros gubernamentales cuenten con el apoyo efectivo de sus instituciones con la finalidad de lograr el cumplimiento efectivo de las políticas a implementar en tanto que “si no encontramos una verdadera voluntad política de reconocer y valorar los Consejos, será difícil que se conviertan en espacios de co-gestión y reparto del poder” (Carvalho, 1998, pág. 3).

II.2.4. Nivel de incidencia

Como consecuencia de su accionar, todo Consejo Gestor se convierte en el fiscalizador de las políticas públicas y de la actuación de los diversos órganos de gobierno bajo el cual se ha implementado. Es así que los Consejos son vistos como mecanismos, para acceder a espacios democráticos toda vez que están destinados a convertirse en “un polo que incorpora a los ciudadanos como sujetos políticos en el control social del estado” (Pontual, 2008, pág. 21) y es así que desde dicho ámbito debe combatirse la práctica constante de diversos sectores del gobierno por el cual se les minusvaloran a la par de no brindarles el apoyo que requieren estas prácticas democráticas.

De otro lado la reducción del clientelismo político es vista como un factor clave a fin de evitar el incremento de la corrupción y del uso privado de los recursos públicos; debiendo utilizarse para ello el control social en las políticas públicas y en las políticas económicas. Así, ejerciendo la capacidad deliberativa propia de los Consejos Gestores, se debe apostar por la implementación de directrices por las cuales se controle el gasto público mediante la aplicación de criterios de *accountability* aplicando estándares usados desde el gobierno federal y estadual en temas como: presupuestar el monto a ser destinado a los municipios, fiscalizar la actuación de los entes privados en áreas sociales, entre otros. (2008, pág. 21).

Por dicha razón es de requerirse la labor del Ministerio Público como un órgano mediante el cual la ciudadanía puede relacionarse con sectores de la justicia, desterrando la desconfianza frente a dicha institución toda vez que en el pasado se le consideraba un aliado de todo régimen dictatorial (Teixeira, 2000, pág. 92).

Como consecuencia de la autonomía de los Consejos Gestores en su proceso de toma de decisiones, es de apreciarse que sus actos, debates y deliberaciones presentan efectiva validez; motivo por el cual su actividad deberá enfocarse a orientar la organización de las instituciones con la finalidad de mejorar el proceso de implementación de las políticas públicas correspondientes a su campo de actuación (Teixeira, 2000)

De la propia actividad de los Consejeros Gestores vemos que una consecuencia lógica de ello supone una buena interacción o relaciones fecundas (*generative relationships*) entre los consejeros gubernamentales y no gubernamentales puesto que dicho ejercicio permitirá el desarrollo de nuevas ideas por parte de los consejeros a fin de lograr un impacto social (1998, pág. 3); reflejándose así el carácter regular que debe estar presente en dicha institución a fin de lograr una adecuada fiscalización, capacitación y propuestas (2000, pág. 93).

Sin embargo, la situación mencionada no se aprecia del todo en el interior de los consejos gestores, motivo por el cual se conmina a sus integrantes a establecer alianzas tendientes a movilizar los sectores sociales que representan” (1998, pág. 3) y, al mismo tiempo, procurar que el estado supere los denominados feudos de poder – donde no se daba publicidad al debate y al proceso de toma de decisiones – a la par de ir dejando de lado las políticas clientelísticas que no dieron resultado alguno de reversión de la situación de las comunidades (1998, pág. 3).

Para un mejor resultado de las políticas públicas a implementar debe de optarse por dotar de los instrumentos idóneos que permitan la efectiva igualdad en el acceso a la información de los funcionarios integrantes del Consejo Gestor. Para dicho fin los consejeros no gubernamentales deberán acceder en igualdad de condiciones a la información generada para el debate en el Consejo, a la par de lograr la participación de la ciudadanía en las sesiones llevadas a cabo.

Es en este punto donde la participación de la sociedad dentro de los Consejos Gestores debe ser analizada sobre todo considerando las consecuencias que implica la participación de ciertos miembros provenientes de entidades que mediante una fachada filantrópica adoptan posturas que reflejan una visión paternalista y asistencialista frente a los problemas de la ciudadanía. En tanto se pretenda arribar a acuerdos donde se cumpla con dar respuesta a los verdaderos problemas de la comunidad, deberá de generarse una adecuada etapa deliberativa por la cual los Consejos Gestores definan “normas, directrices o decisiones compatibles con los intereses de la comunidad” (Teixeira, 2000, pág. 94) a pesar de tener en contra a grupos de interés quienes estableciendo trabas imposibilitan la ejecución de lo planificado por los miembros del Consejo.

Inciendo en la labor a realizarse por parte de los Consejeros, es importante se otorgue publicidad a las acciones que vienen realizando motivo por el cual será de gran utilidad el contar como instancias como la Cámara de *Vereadores*⁵ al constituirse como el ámbito donde se pone en debate cuestiones como las políticas públicas en materia sanitaria, educativa, entre otros. A su vez, se espera que los Consejos Gestores – en tanto son conocedores de la gestión pública – se encuentren en la capacidad de dirigir reuniones, implicarse en el proceso de formulación de propuestas como del presupuesto participativo o en la discusión en Audiencia Pública de temas.

De lo mencionado, puede decirse que los Consejos Gestores a pesar de las dificultades que encuentran en su accionar logran cumplir su función fiscalizadora en tanto promueven procesos judiciales. Como ejemplo podemos nombrar los procesos penales iniciados por los Consejos Gestores en Bahía quienes denunciaron la comisión de posibles actos de corrupción ante el Tribunal de Cuentas de dicho estado (2000, pág. 95).

Paralelo a ello, los Consejos Gestores se constituyen en un termómetro político en tanto nos permite determinar en forma primigenia las tendencias que pueden replicarse en procesos electorales en tanto al constituirse los Consejos como escenarios de participación, las fuerzas políticas hacen su aparición en tanto medirán fuerzas con otros grupos de presión presentes en la sociedad.

A fin de superar las limitaciones propias de un modelo que pretende la inclusión de todos los sectores de la sociedad, desde la academia se propone la utilización de la tecnología para dicho fin. Teixeira precisa que como consecuencia de las nuevas tecnologías, los Consejos Gestores deben optar por el fortalecimiento de canales de participación permanentes e interactivos con la finalidad de asegurar el mayor acceso de la representación social, considerando que en la actualidad se intenta “reducir la intervención del Estado y el volumen del gasto social” (2000, pág. 110).

⁵ El *vereador* se constituye como representante político del ciudadano en tanto es elegido por un período de 4 años para fiscalizar la labor del gobierno local.

Será mediante dicho proceso por el cual los Consejos irán construyendo su personalidad en tanto recaben una representación heterogénea donde se incluyan a trabajadores de sectores específicos, a las entidades prestadoras de servicios, organismos no gubernamentales y la ciudadanía en general que deberá ser incluida en el presente proceso de democracia representativa.

CAPÍTULO III

Alcances y limitaciones de la experiencia peruana.

Análisis de casos concretos: Miraflores (Lima) y

La Esperanza (Trujillo)

Comporta en este capítulo referirnos respecto a lo relevante que es en la actualidad contar con una administración *participada o concertada*, toda vez que con el objetivo de validar las decisiones propias de la administración se pondrá en práctica un “rol de mediación institucional entre los diferentes intereses sociales, mediante la activa inserción (directa o indirecta) de los destinatarios de la actividad pública” (Danós, 2006, pág. 41).

Es así que, concordando con Danós, si queremos realmente incorporar las demandas de la ciudadanía al interior de la administración pública, para dotarlo de eficiencia y dinamismo, es que se ha visto “la necesidad de ampliar los rangos de discrecionalidad de la gestión administrativa con el objetivo de implicar a los ciudadanos en la toma de decisiones sobre todo en aquellas instituciones que con su accionar afectan el interés general” (2006, pág. 41). Esto contrasta con una óptica propia del derecho administrativo: “la representación no reemplazará a la legalidad como principal fuente de legitimación de la administración pública, más bien su función es complementarla” García de Enterría (1998) citado por Danós (2006, págs. 41-42) . Con ello se evidencia las brechas con las cuales la ciudadanía tiene que lidiar a fin de lograr ser tomada en cuenta cuando la administración deba optar por decisiones que afecte el entorno social donde se desarrolla su población.

III.1. Promoción de la participación ciudadana

La participación ciudadana como tal ha ganado vital importancia a consecuencia del proceso de retorno del Perú al sistema democrático y a la necesidad de legitimar a las instituciones de la administración pública. Así, desde el año 2000 se han presentado intentos (pero pocas han concluido con éxito) de reformas constitucionales las mismas que han servido, de alguna manera, para reconocer constitucionalmente derechos relativos a la participación política de la ciudadanía así como dotar de constitucionalidad la actuación de la Administración Pública, por lo que desde el

denominado *Gobierno de Transición Democrática* se institucionaliza la democracia participativa a través de procesos de descentralización.

III.1.1. La participación ciudadana en perspectiva constitucional

III.1.1.1. *Aplicación tradicional de la participación ciudadana*

Al igual que en Brasil como en otros países latinoamericanos, a mediados de la década de los ochenta se desarrolló en Perú el retorno al sistema democrático como consecuencia del cambio de régimen político; situación que motivó la incorporación de nuevos actores político, se otorgándose importancia al desarrollo local como parte de la reforma del estado así como la creciente relevancia del gobierno local como escenario de contiendas electorales. Como señalan Azpur, Ballón, Chirinos, Baca & Távora (2006, pág. 21) el proceso de elección de autoridades locales desde 1980 se constituyó como un punto de partida de la participación ciudadana en el Perú en tanto que en dicho escenario se comenzaron a generar modelos de gestión que luego llegaron a convertirse en referentes de cambios legislativos. Así, considerando cuestiones como la participación social, el desarrollo de los entes locales, la protección del medio ambiente y la implementación de políticas públicas de carácter social se logró dar un paso más allá en la participación ciudadana logrando la inclusión de los partidos políticos en la dinámica municipal adoptando para ello estrategias provenientes de mecanismos de democracia directa.

García (2011, pág. 5) citando a Ballón (2003) hace referencia que como consecuencia de la relación cambiante entre el estado y la sociedad, los municipios se convierten en espacio de representación pública ajenos a grupos de poder tradicionales donde las organizaciones de base pueden presentar sus demandas y solucionar problemas; ejemplo de ello encontramos al distrito de Villa El Salvador, en Lima, quienes implementaron el denominado Parque Industrial por el cual se agrupó a los empresarios del distrito; así también la referida municipalidad distrital les dotó de recursos económicos y donaciones para su puesta en marcha, motivo por el cual diversas agrupaciones políticas que acceden a la gobierno municipal se ven obligados a continuar con la implementación del referido parque.

Un punto de quiebre en el desarrollo de la participación ciudadana lo encontramos en la dación de la Constitución de 1993. En ella se parte por señalar dentro del catálogo de derechos fundamentales – conforme al art. 2º inc.17 – que toda persona tiene derecho:

“A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum” (Congreso de la República del Perú, 1993, pág. 3).

En este punto concordamos con Samuel Abad (2006, pág. 5) cuando precisa que si bien se reconoce los referidos mecanismos de democracia directa, en la práctica se evidenció problemas al momento de ejecutarlas; trabas no solo por cuestiones logísticas sino sobre todo por la legislación que se emitió y la poca voluntad por parte del oficialismo que en ese entonces detentaba también la mayoría del Congreso.

Lamentablemente el proceso de consolidación de la participación ciudadana se vio frenado durante el régimen de Alberto Fujimori en tanto que durante su gobierno se implementaron medidas que delimitaban el accionar de los gobiernos municipales siendo un ejemplo de ella la creación del denominado Fondo de Compensación Municipal. Contrario a lo que su nombre indique, dicho fondo fue creado con el objetivo de debilitar a las municipalidades provinciales en tanto estas últimas al ser percibidas como un ámbito donde se desarrollaban liderazgos opositores se optó por aplicar un sistema de redistribución de gasto que beneficiaba únicamente a los municipios distritales, motivo por el cual se les obligaba a estar sujetos al gobierno central.

Para analizar los mecanismos de democracia directa (en adelante MDD) seguiremos la propuesta de Welp (2008, págs. 124-126) la misma que clasifica a los MDD por: i) Iniciativas ciudadanas en el ámbito nacional, ii) consultas populares convocadas por gobiernos locales e iii) iniciativas y las consultas y revocatorias activadas por la ciudadanía local.

Respecto de las iniciativas ciudadanas en el ámbito nacional vemos que las mismas se reflejan en la propuesta ciudadana de referéndum y las iniciativas legislativas. Podemos

encontrar señalados ambos mecanismos en el art. 31° de la Constitución del Perú. La primera de ellas fue aplicada en 1993 a fin de requerir la nulidad de la denominada “Ley de interpretación auténtica” la misma que permitiría a Fujimori presentarse a la presidencia por tercera vez consecutiva; situación que fue desestimada por el Congreso de la República al establecer un exigencia no contemplada en la Constitución como lo es la aprobación del mismo por la mayoría del Congreso (2008, pág. 124) a la par que volvieron impracticable dicha institución. A su turno, las iniciativas legislativas fueron presentándose desde el año 2002 por diversas organizaciones sociales de base u ONG. Como ejemplo podemos citar el caso del grupo Foro Democrático el cual solicitó el restablecimiento de la Constitución de 1979 el cual fue desestimado por el Congreso; todo lo contrario sucedió en el caso de la solicitud de devolución del dinero aportado por los trabajadores al Fondo Nacional de Vivienda toda vez que mediante la Ley 27677 se reconoció la deuda pública pero se derivaron dichos fondos a la implementación del programa “Mi Vivienda” (2008, págs. 124-125); a su vez, los integrantes del Sindicato Unificado de Trabajadores del Petróleo, Energía y Derivados Afines de la Región Grau lograron la exclusión de la Empresa PetroPerú de la lista de empresas del estado a ser privatizadas.

Las Consultas populares convocadas por los gobiernos locales como MDD señalados en el art. 31° de la Constitución, se implementaron, como precisa Rupiere (2006) citado por Welp (2008, pág. 125), “con la finalidad de hacer frente a las políticas ejecutadas desde el gobierno nacional” máxime si ellas inciden en aspectos como el medio ambiente, situación por demás preocupante en un país como el Perú donde se cuestiona el rol asumido por el estado ante dicha problemática. Como ejemplo podemos citar lo realizado el alcalde municipal de Tambo Grande quien convocó una Consulta Popular sobre la concesión de terrenos municipales a la Transnacional minera Manhattan – Sechura para la explotación de yacimientos de oro. Conforme señala Ardito (2002) citado por Welp (2008, pág. 125) el 93% de la población participante de la referida consulta manifestó su rechazo a la incursión de dicha empresa.

Por último, un gran aspecto a considerar es la participación de la ciudadanía en iniciativas, consultas y revocatorias activadas por la ciudadanía local, toda vez que en Perú se evidencia un gran dinamismo en la aplicación de los referidos mecanismos de participación puesto que como señala Tuesta (2008) citado por Welp (2008, pág. 126) “la gran mayoría de los casos se trata de una iniciativa promovida por los perdedores de

las elecciones. Se utiliza la política de todos contra el ganador, en poblaciones en las que los recursos son escasos y el presupuesto también”.

Instituciones como el Jurado Nacional de Elecciones (en adelante JNE) cobraron vital importancia para la realización de los referidos procesos en tanto que, por ejemplo, hacia 1997 llegaron a la sede de dicha entidad un total de 63 solicitudes de revocatorias de autoridades distritales teniendo todos ellos como factor común el cuestionamiento por delitos de corrupción o el inadecuado uso de los programas sociales como el “vaso de leche”⁶ (2008, pág. 126).

Vale recordar en este punto que como norma general autores como Tuesta (2008) citado por Welp (2008, pág. 126) sostenían con regularidad que el proceso de revocatoria era algo característico solo de gobiernos locales de poca densidad poblacional, motivo por el cual era relativamente accesible conseguir el 25% del número de firmas requeridas para llevar a cabo dicho proceso. Sin embargo, dicha percepción cambió en tanto vemos que hacia el año 2012⁷, por primera vez se promueve la revocatoria del alcalde de una ciudad de gran densidad como lo es Lima, la capital de Perú, la cual cuenta con un aproximado de 9 millones de habitantes.

III.1.1.2. Nuevos tiempos de la participación ciudadana

Como consecuencia de la dimisión de Alberto Fujimori de la Presidencia de la República, el Perú empezó a desarrollar todo un proceso de renovación de las instituciones, a su vez que se revisa la totalidad de la legislación emitida durante la dictadura. Así, se formó la Comisión de Estudios de las Bases de la Reforma Constitucional. De lo propuesto por dicha comisión de estudios junto a la Comisión de Constitución del Congreso de la República se promulgó la Ley 27680 de fecha 7 de marzo del 2002 por la que se modifica el capítulo XIV de la Constitución relativo a la descentralización; incidiendo en criterios como la importancia de la participación ciudadana en el ámbito local (art. 179) y paralelamente se determina que dicha

⁶ El programa Vaso de Leche se constituye en uno de los principales programas sociales implementado durante el gobierno de Alberto Fujimori con la finalidad de dotar de desayunos a la población infantil escolarizada o no. En sí, se realiza la transferencia de partidas económicas a los gobiernos locales por parte del gobierno nacional.

⁷ Si bien se mantuvo en el cargo de alcaldesa de Lima a Susana Villarán, sí se revocó a parte del Consejo Municipal con el cual se inició su mandato municipal; dejando ello una serie de cuestionamientos al papel de la revocatoria en el proceso democrático en tanto se cuestiona el desgobierno que genera en la administración de las ciudades y el mal uso que le dan los derrotados en procesos electorales competitivos.

participación deberá contener estándares donde se cumplan las cuotas de género (art.191) (Abad, 2006, pág. 32)

Simultáneo a este cambio legislativo, donde se prioriza la descentralización, se plantea la reforma de la denominada Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (en adelante LOGR) y la Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante LOM).

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales – LOGR (Ley N° 27867, promulgada el 08 - 11-2002, vigente desde el 16 del mes y año referido) incluye taxativamente los principios que deben guiar la política y gestión de los gobiernos regionales, comprendiendo la participación de la ciudadanía en la fase de formulación, seguimiento, fiscalización y evaluación de la gestión de gobierno. Asimismo determina competencias constitucionales compartidas con el gobierno nacional toda vez que colaborará en la concertación de intereses públicos y privados.

Dentro del organigrama de los Gobiernos Regionales se agregó la instancia del Consejo de Coordinación Regional considerado como órgano de carácter consultivo en el cual interactúan el Presidente Regional, los alcaldes provinciales así como los representantes de las organizaciones de la Sociedad Civil; evidenciándose una representación mayoritaria correspondiente a los funcionarios del estado en un margen de 60 % – 40% en la composición del Consejo por la cual la representación mayoritaria corresponde a funcionarios del estado; en tanto, la sociedad civil se encuentra representada por empresarios, productores, miembros de organizaciones sociales, de la iglesia, comunidades campesinas y nativas.

La elección de los miembros de la sociedad civil se realiza mediante procesos electorales en los cuales las organizaciones registradas a nivel regional o provincial – con un mínimo de 3 años de actividad – podrán postular a sus miembros quienes durante un periodo de 2 años asumirán dicho cargo en el Consejo (2011, pág. 6) y para el cumplimiento de sus funciones deberán reunirse ordinariamente dos veces al año de forma extraordinaria en tanto lo requiera el Presidente Regional. El referido Consejo de Coordinación Regional tiene como objetivo el tratar temas como la planificación del Presupuesto Participativo Anual, la dación de un Plan de Desarrollo Concertado pero haciendo la salvedad que no ejercerán por ello actos de gobierno.

A su turno, la Ley Orgánica de Municipalidades – LOM, define a los gobiernos locales como la organización básica territorial del estado la cual sirve para canalizar los

intereses de la ciudadanía motivo por el cual contará con autonomía política, económica y administrativa (Ley N° 27972, promulgada el 26-05-2003) ;el referido texto contribuye a la relación de las municipalidades con la ciudadanía en tanto regula los mecanismos de participación ciudadana, además de aprobarse estamentos como el Consejo de Coordinación Local Provincial y el Consejo de Coordinación Local Distrital.

Una de las instancias que merece nuestra atención es el Consejo de Coordinación Local Provincial, el mismo que se encuentra regulado en los art. 98 - 101 de la LOM. Para dicho Consejo se requiere de un quorum compuesto tanto por la administración y la sociedad. El 60% de Consejo se encuentra compuesto por: el alcalde provincial, regidores provinciales, alcaldes distritales y el 40% restante por: organizaciones de base, comunidades campesinas y nativas a la par de gremios empresariales, quienes deberán ser elegidos para ejercer funciones en un periodo de 2 años. Como una de sus funciones se encuentra el coordinar el Plan de Desarrollo Municipal Concertado y el presupuesto participativo provincial; a la par de proponer proyectos de financiación e inversión de alcance regional. Para finalizar, el Consejo de Coordinación Local Distrital mantiene la composición de 60% - 40% donde el alcalde distrital preside dicha instancia y pueden presentarse las mismas cuestiones que en los Consejos de carácter Regional.

Una nota característica de la ley orgánica bajo análisis es el desarrollo y reconocimiento de las Juntas de Delegados Vecinales Comunes. A éstas se les denomina como un órgano de coordinación formado por agrupaciones urbanas y rurales, la cual presenta como funciones la concertación y propuestas en materias como el gasto público, políticas de salubridad, apoyo a la seguridad ciudadana así como al mejoramiento en la calidad de los servicios públicos ofrecidos (2011, pág. 41). Así, será presidido por el primer regidor del municipio, debiendo reunirse en forma ordinaria 4 veces al año.

III.1.2. Doctrina Jurisprudencial

En el Perú, el Tribunal Constitucional (en adelante TC) se presenta como un órgano de control de la Constitución de carácter autónomo e independiente, el cual resuelve en última y definitiva instancia procesos de inconstitucionalidad contra las normas de rango de ley que vulneren la Constitución, resuelve en última instancia los procesos de Habeas Corpus, Amparo, Habeas Data y Cumplimiento; así como de resolver los conflictos competenciales producidos como consecuencia de la atribución

de competencias a los órganos de la administración pública (poderes del estado, organismos constitucionalmente autónomos, gobiernos locales y regionales) (Abad, 2006, pág. 28)

El Tribunal Constitucional a lo largo de su vigencia ha permitido la *constitucionalización* de diversas áreas del Derecho que sólo seguían criterios de legalidad, siendo ejemplo de ello el derecho administrativo, derecho penal, entre otras áreas. Así, en la actualidad mediante sus sentencias la referida institución ha logrado delimitar la actuación de la Administración Pública a la par de brindar un sentido interpretativo distinto a las disposiciones constitucionales (2006, pág. 34) a la par de ampliar el catálogo de derechos fundamentales reconocidos en la Constitución mediante la aplicación de la cláusula de *números apertus* la misma que se encuentra en el art. 3° del texto constitucional.

Así, de una revisión de las sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional vemos que en dos oportunidades se pronunció respecto de la seguridad ciudadana y cómo debe ser entendida. Podemos identificar que en la sentencia recaída en el Exp N° 3482-2005-PHC/TC, el Tribunal Constitucional precisa que la seguridad ciudadana debe ser comprendida como “un estado de protección que brinda el Estado y en cuya consolidación colabora la sociedad, a fin de que determinados derechos pertenecientes a los ciudadanos puedan ser preservados frente a situaciones de peligro o amenaza o reparados en caso de vulneración o desconocimiento” (STC 3482-2005-PHC/TC, 2005, pág. 4).

A su vez, dentro del marco del estado peruano, la seguridad ciudadana es considerada como uno de los integrantes del denominado “orden interno” mediante el cual se asegura la protección de la vida, integridad física y moral de las personas, el respeto al patrimonio público y privado, entre otros (STC 00002-2008-PI/TC, 2009, págs. 8-9).

Concretizando, podemos referir que la seguridad ciudadana debe ser entendida como un bien jurídico al cual todo estado se compromete a garantizar motivo por el cual le otorgará una posición especial en el ordenamiento constitucional en tanto que en un estado como el peruano que es definido como estado social de derecho es incuestionable el desarrollo de políticas públicas de seguridad a favor de la comunidad (STC 3482-2005-PHC/TC, 2005, pág. 5)

III.1.3. Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018 (DS N° 012-2013-IN)

Como consecuencia de la convergencia de las instituciones integrantes del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y de la importancia de este último en la formulación, conducción y evaluación de las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana, se ve implícita la apuesta por un Plan Nacional de Seguridad Ciudadana.

Mediante la aprobación del Decreto Supremo N° 012-2013-IN se estableció la vigencia del presente Plan comprendiendo los años 2013 – 2018; años durante los cuales se deberán cumplir los siguientes objetivos estratégicos:

- “1. Disponer de un Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana articulado y fortalecido.
 2. Promover la participación de los ciudadanos, la sociedad civil, el sector privado y los medios de comunicación.
 3. Fortalecer a la Policía Nacional del Perú como una institución moderna, con una gestión eficaz, eficiente y con altos niveles de confianza ciudadana.
 4. Implementar espacios públicos seguros como lugares de encuentro ciudadano.
 5. Mejorar el sistema de administración de justicia para la reducción de la delincuencia.
 6. Reducir los factores de riesgo social que propician comportamientos delictivos”
- (Ministerio del Interior, 2013, pág. 5)

Asimismo, se estableció la evaluación de la implementación del Plan y se ha informado al CONASEC de los resultados, conclusiones y recomendaciones vinculados a cada periodo de evaluación. A su vez, del texto del referido se denota la intención de mostrar resultados a mediano plazo aplicando para ello acciones que incluyan diversas instancias de gobierno a fin que mediante una acción conjunta se pueda “reducir, de forma significativa y sostenida, los niveles de violencia en nuestro país” (2013, pág. 5).

Mucho se ha cuestionado la forma como desde el Ejecutivo se evidenció una falta de voluntad política frente a la conformación del CONASEC en tanto no se otorgó el debido respaldo a su Secretaría Técnica por ello se cuestionó que el referido Plan sea efectivamente considerado en el tiempo y no dejado de lado rápidamente como muchos otros intentos desarrollados desde anteriores gobiernos (Instituto de Defensa Legal, 2013, pág. 42)

Respecto del contenido del referido Plan se evidenció la falta de precisión respecto de áreas temáticas como la prevención juvenil, violencia familiar, fortalecimiento de la institución policial y lucha contra la corrupción. Además, se dejó

de lado el enfoque intercultural al momento de definir la forma cómo el estado se relacionaría con la ciudadanía proveniente de las comunidades indígenas andinas y amazónicas e incluso no se incluyó el enfoque de género al momento de determinar la composición de los Consejos o Comités de Seguridad Ciudadana (2013, pág. 43).

III.1.4. Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC)

Hacia el año 2002 se estableció en el Perú un compromiso entre las organizaciones políticas, sociales, empresariales y religiosas denominado Acuerdo Nacional⁸ el cual consta de un total 29 políticas de estado destinadas todas a lograr “fortalecer la democracia, afirmar la identidad nacional, diseñar una visión compartida del país a futuro e institucionalizar el estado de derecho” (Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, 2011, pág. 5).

Como consecuencia de lo establecido en la séptima política de estado denominada “Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana” es que el Acuerdo Nacional ve la necesidad de la aprobación de un sistema por el cual se coordine la relación estado – ciudadanía en materia de seguridad ciudadana; motivo por el cual se promulga con fecha 11 de febrero de 2003 la Ley N° 27933, denominada como la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

Mediante la puesta en vigencia de la referida ley se creó el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, el mismo que debe ser entendido como el régimen bajo el cual los organismos de la administración pública y la sociedad civil se organizan con la finalidad de lograr objetivos como la reducción o neutralización de la criminalidad y delincuencia a nivel nacional poniendo en práctica políticas de prevención multisectorial destinadas a controlar la violencia a fin que los ciudadanos se encuentren libres de riesgos y amenazas en el desarrollo de sus actividades .

Debido a que desde su puesta en vigencia poco o nada se hizo a fin de dar continuidad a la referida instancia de participación y frente al incremento de los índices de inseguridad; desde la Defensoría del Pueblo, haciendo uso de su característica magistratura de la persuasión, se presentaron directrices a seguir por los funcionarios públicos a fin de revertir los actuales problemas de seguridad ciudadana.

⁸ Instancia que agrupa políticas de estado elaboradas y aprobadas como consecuencia del diálogo y consenso logrado en talleres y mesas de debate en todo el Perú, con el objetivo de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática.

De acuerdo al Informe Defensorial N° 132 (2008, págs. 37-44) se propone que en materia de seguridad ciudadana debe considerarse el adecuado uso de factores como leyes penales, la implementación de juzgados de paz en las comisarías, el fortalecimiento de las comisarías, Política penitenciaria resocializadora e incremento del número de penales y centros juveniles, políticas de prevención y la activa participación de la sociedad civil.

De acuerdo con el referido informe, el sistema de justicia peruano debe replantear la forma cómo es entendida la imposición de las penas en tanto existe la tendencia de privilegiarse la sanción penal a fin de conseguir la tranquilidad de la población, situación que no ha logrado revertir los índices de violencia y delincuencia.

Dicho accionar trae como consecuencia la aplicación de penas privativas de la libertad por un periodo de 35 años generando con ello el incremento de la población penitenciaria; motivo por el cual estos últimos no logran cumplir con su función resocializadora “sino más bien contribuyen a la “especialización” delictiva de los procesados y condenados, los cuales retornarán a la sociedad y probablemente seguirán cometiendo actos delictivos” (2008, pág. 38)

Para colaborar con el efectivo trabajo de la Policía Nacional es conveniente se otorgue los mecanismos necesarios para su implementación y mejora tanto en su proceso de gestión como en infraestructura. En primer orden podemos evidenciar la importancia de un adecuado juzgamiento de las faltas, siendo para ello necesario contar con la implementación de los Juzgados de Paz Letrado en los ambientes de las comisarías a fin que mediante un trabajo coordinado puedan determinarlas y sancionarlas (2008, pág. 39).

En simultaneo, no debe dejarse de enfatizar el rol que asume la Policía Nacional en zonas urbanas y rurales debiendo por ello de adaptarse al contexto en el que se encuentran siendo por ello necesario dotarlos de tecnología que les permita acceder a diversas plataformas de comunicación así como incrementar los ingresos que perciben por su actividad.

Como consecuencia de la aplicación de penas privativas de la libertad que implican el incremento de los años de reclusión vemos como los establecimientos penitenciarios peruanos se encuentran desbordados; motivo por el cual se obstaculiza

que aquellos cumplan con la función resocializadora que se les asigna. Por ello en su oportunidad la Defensoría del Pueblo recomendó en su Informe Defensorial N° 132 (2008, págs. 40-41) la inclusión del Instituto Nacional Penitenciario en espacios de decisión y discusión como los Comités de Seguridad Ciudadana al ser este el escenario donde podrán coordinar con otros órganos del estado cómo hacer efectivo instrumentos como la aplicación de penas alternativas a la privación de la libertad (2008, pág. 41).

Junto a la propuesta de la Defensoría del Pueblo no debe dejarse de lado la importancia de la dación de políticas de prevención del delito. Dichas políticas deberán implicar una actuación tendiente a reducir la criminalidad presente en los entornos sociales los mismos que se ven reflejados en la gran densidad de pandillas juveniles y en los altos índices de violencia familiar y de género. Así, se requiere el apoyo de ámbitos educativos, gobiernos regionales y locales, así como los ministerios responsables de políticas sociales.

Finalmente para la mejor comprensión del problema ante el cual nos encontramos y a fin de democratizar los espacios de participación debemos incluir la presencia activa de la sociedad civil en cumplimiento del mandato constitucional introducido a través del art. 31° de la Constitución. Mediante dicho artículo se establece el derecho de todo ciudadano a participar en los asuntos públicos motivo por el cual su inclusión en el ámbito de los gobiernos locales no sería ajeno a los fines que persigue el citado artículo; por ende, siguiendo lo mencionado por la Defensoría del Pueblo, el ciudadano tiene el deber de “participar en el diseño, ejecución y seguimiento de políticas de seguridad ciudadana” (2008, pág. 42). Es en este punto donde debe resaltarse que teniendo por objetivo el lograr la paz social, tal y como lo menciona el art. 197° de la Constitución peruana, debe tenderse puentes a fin de lograr la sinergia entre el estado y la ciudadanía, debiendo incluir para ello no sólo a organizaciones de base sino también organizaciones privadas a fin de lograr políticas públicas eficientes en materia de seguridad ciudadana (2008, pág. 43).

Pese a los aportes dados en su momento por la Defensoría del Pueblo desde el gobierno central no se apreciaron vientos de cambios respecto de las políticas de seguridad sino hasta el año 2011, año en que Ollanta Humala asume la Presidencia de la República y el nuevo gobierno se ve obligado a dar cumplimiento con parte de sus propuestas electorales.

De acuerdo con el Instituto de Defensa Legal (en adelante IDL), debido a la evidente falta de operatividad del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana se ordenó desde el Ejecutivo la modernización de dicha instancia otorgándosele la denominación de *sistema funcional*. Es decir, se buscó que el referido sistema cuente con “principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos que tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los organismos constitucionales y los niveles de gobierno” (IDL-SC, s.f). Así las cosas el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana presenta – hacia el año 2011 – entre sus líneas de acción el fortalecimiento de los servicios de seguridad ciudadana que brindan las entidades integrantes del referido sistema y el liderazgo de las autoridades tanto de gobiernos locales, regionales y de las autoridades policiales; de otra parte, promueve la participación de la sociedad civil así como la creación del Observatorio de la Violencia y la Criminalidad.

En lo que resta del presente capítulo veremos cuánto se avanzó en dicho propósito analizando para ello el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana vigente y que comprende los años 2013 al 2018.

III.1.4.1. Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana – Ley 27933 y su reglamentación

La presente ley y reglamento bajo análisis constituye un primer paso en la acción coordinada del estado a fin de implementar en nuestro ordenamiento mecanismos para mejorar los índices de seguridad ciudadana; haciendo que cumpla los estándares establecidos en Tratados y/o Convenios Internacionales y de lo estipulado en la propia Constitución.

En el referido texto se presenta la conceptualización de la seguridad ciudadana, la misma que es definida como la acción coordinada por el Estado y la ciudadanía destinada a “asegurar la convivencia pacífica, la erradicación de la violencia, la utilización pacífica de vías y espacios públicos, además de contribuir a la prevención de delitos y faltas” (2008, pág. 47). A su turno, del reglamento de la referida ley se precisa que tanto el sector público como la sociedad civil deben conducir a la protección y garantía de derechos fundamentales; incluyendo para ello dentro de sus estamentos instancias como el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, los Comités Regionales

de Seguridad Ciudadana, los Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana y los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana. (2008, pág. 47).

Considerando las instancias de gobierno es que se plantea una visión descentralizada del accionar del estado al cual deberá sumarse dinámicas interinstitucionales por la cual la presidencia de dichas instancias recaerá en una autoridad que haya sido elegida mediante un proceso electoral competitivo además de incluir a los responsables de diversos organismos constitucionalmente autónomos, relacionados con la temática que inspira la referida ley y a colectivos de la sociedad civil. (2008, págs. 48-49).

III.1.5. El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC)

Para la mejor actuación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana se precisa, en su ley de creación, el establecimiento de políticas públicas donde apreciándose dinámicas de carácter intersectorial e intergubernamental se cumplan los objetivos propuestos. Es así como se determina la creación del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (en adelante CONASEC), la misma que deberá replicarse en los diversos niveles de gobierno mediante la aprobación de los Comités Regionales, Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana, respectivamente.

El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, tal y como lo señala el art 7° de la referida ley, depende de la Presidencia de la República pero será dirigido por el Ministerio del Interior, contando con la participación de las siguientes entidades de la Administración Pública:

- “- El Ministro del Interior, quién lo presidirá.
- El Ministro de Justicia o su representante.
- El Ministro de Educación o su representante.
- El Ministro de Salud o su representante.
- El Ministro de Economía y Finanzas o su representante.
- Un representante de la Corte Suprema de Justicia.
- El Fiscal de la Nación o su representante.
- El Defensor del Pueblo o su representante.
- Dos Presidentes Regionales o sus representantes.
- El Alcalde Metropolitano de Lima o su representante.

- Los Alcaldes de las dos provincias capitales de departamento con mayor número de electores o sus representantes” (2011, pág. 7)

Cabe mencionar que conforme al artículo 35 del Reglamento del Congreso de la República se establece que dicho poder del estado analizará propuestas legislativas mediante las comisiones de Defensa civil, orden interno, y lucha contra las drogas, desarrollo alternativo y lucha contra las drogas, la Comisión de Justicia y de Derechos Humanos y la Comisión de Constitución. Luego de aprobado los dictámenes que emitan, seguirán el trámite parlamentario y serán presentados ante el Pleno del Congreso. Además de ello, el Congreso de la República se encuentra facultado para realizar fiscalizaciones en materia de seguridad ciudadana (Federación Iberoamericana de Ombudman, 2011, pág. 398).

De otro lado, dentro de las atribuciones propias del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana se encuentra aquella que le permite emitir directivas en materia de su competencia a la par de impulsar proyectos provenientes de ámbitos distintos a los del CONASEC incluyendo la forma de convenios con organismos nacionales e internacionales. Así, cabe precisar que en el mes de agosto del 2005 el Perú se constituyó como estado firmante de la Declaración de la Seguridad Ciudadana bajo el cual ya se ordenaban parámetros de actuación a fin guiar las políticas nacionales a aplicarse en materia de seguridad ciudadana (2011, pág. 389). Así, el CONASEC es la encargada de elaborar el Informe Nacional de Seguridad Ciudadana a la par de encontrarse facultada para absolver consultas y establecer coordinaciones con diversos ministerios como el de Educación, Salud, Justicia, entre otros, sin dejar de lado que dicho Consejo cuenta con una subcomisión encargada en la revisión del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana (2008, pág. 50).

En la práctica mucho se menciona la verdadera importancia que se le otorga al CONASEC y, en específico cómo es vista su Secretaría Técnica en la estructura orgánica del Estado. Este último se encuentra adscrita al Ministerio del Interior como una “unidad ejecutora” – de acuerdo con el Decreto Supremo N° 003-2003-IN – pero en la práctica se desempeña como “órgano especializado dependiente de la Alta Dirección del Ministerio del Interior”. Dicha situación genera como consecuencia que no se cuente con una asignación específica a fin de encargarse de la puesta en marcha de políticas públicas y programas en materia de seguridad ciudadana; máxime si estas deben ser previstas previamente por la Dirección Nacional de Presupuesto Público, ámbito en el

cual se incluyen instancias que superan los cuatro (4) millones de nuevos soles como monto de inversión (2008, pág. 51).

De otro lado cabe precisar la importancia de los Comités de Seguridad Ciudadana en tanto se constituyen en “órganos técnicos normativos que formulan las políticas sobre seguridad ciudadana en el ámbito de su competencia territorial” (Instituto de Defensa Legal - Seguridad Ciudadana, s.f, pág. 8); motivo por el cual serán los encargados de coordinar las actuaciones a realizarse en dicho nivel de gestión. A su turno, el reglamento de la ley del SINASEC precisa que los Comités Regionales, Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana son considerados como “órganos ejecutivos” siendo el último de ellos reconocido como la célula básica del sistema nacional de seguridad ciudadana.

Respecto de su composición debemos decir que los mencionados comités regionales, provinciales y distritales se encuentran bajo el liderazgo de los presidentes regionales, los alcaldes provinciales y los alcaldes distritales, respectivamente, de cada una de las competencias territoriales (Federación Iberoamericana de Ombudman, 2011, pág. 399). A la labor de las referidas autoridades se suma la participación de la autoridad política de mayor nivel, el jefe policial de mayor graduación, la autoridad de salud o su representante, un representante del Poder Judicial, quien debe ser previamente designado por el Presidente de la Corte Superior respectiva, un representante del Ministerio Público de la localidad donde se implementará el Comité de Seguridad Ciudadana, el representante regional del Defensor del Pueblo o el que hiciera sus veces y un total de tres (3) alcaldes (provinciales o distritales, según corresponda) (2011, pág. 399)

En torno a la participación ciudadana, se sigue el modelo desarrollado desde el Consejo Nacional mediante el cual se repara en la presencia de representantes de la ciudadanía organizada en juntas vecinales, rondas campesinas, empresas de seguridad privada (2011, pág. 399).

Si revisamos la legislación específica de la materia podemos apreciar que incluso desde la propia Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante LOM), se establece que uno de los principios que su administración se relaciona con la mejora de la seguridad ciudadana en tanto se considera que una de sus funciones, según el art. 82 de la LOM, “es el fortalecimiento del trabajo colectivo tendiente a lograr sus objetivos de seguridad ciudadana” (2011, pág. 404).

Muchos gobiernos locales de carácter provincial y/o distrital cuentan con gerencias de seguridad ciudadana y cuerpos locales de seguridad ciudadana, siendo estos últimos los denominados *serenazgo*. Como se ha podido determinar, no presentan facultades constitucionales ni legales que se le asigna a la policía y son utilizados como mecanismos de alerta temprana y colaboración con la actividad policial en tanto nos encontramos en la fase de prevención de la comisión de delitos (2011, pág. 404).

Para finalizar, precisamos que la sociedad se encuentra organizada en juntas de delegados vecinales comunales para lo cual tienen entre sus funciones el “apoyar la seguridad ciudadana por ejecutarse en el distrito” (numeral 3 del artículo 107 de la LOM).

III.2. Concretización de Políticas Públicas en materia de seguridad ciudadana a nivel local

Como hemos advertido, la seguridad ciudadana presenta varias aristas por las cuales analizar su aplicación y grado de incidencia en la sociedad. Así las cosas, vemos que existen también instrumentos normativos que pueden permitirnos la inclusión de políticas públicas relativas a la seguridad ciudadana y en las cuales se permita la participación de la ciudadanía en el momento de determinar los problemas a ser resueltos por la administración local

III.2.1. Consejo distrital de seguridad ciudadana

Nos corresponde analizar brevemente cómo es que desde los espacios de representación sub nacional se viene implementando las políticas públicas relacionadas a la seguridad ciudadana, contando en su dinámica con la inclusión de sectores de la sociedad quienes vienen realizando labores coordinadas con los Municipios y demás niveles de la administración.

III.2.1.1. Municipalidad Distrital de Miraflores

La Municipalidad de Miraflores en cumplimiento de lo dispuesto en el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana viene impulsando desde el 2011 el efectivo funcionamiento del Consejo Distrital de Seguridad, motivo por el cual ejecuta cada viernes – en forma ininterrumpida desde su implementación – las sesiones del Comité Distrital de Seguridad Ciudadana (en adelante CODISEC) siendo presididas por el alcalde del distrito y del cual forma parte el teniente alcalde, funcionarios del estado

implicados en la seguridad ciudadana y un representante de la sociedad civil (Municipalidad Distrital de Miraflores, 2015).

Dentro de su labor, el referido Comité Distrital desarrolló acciones como la elaboración de boletines informativos, pulseras de seguridad para escolares con el logo de la Central de Emergencias *Alerta Miraflores* a la par de implementar equipos tecnológicos a las comisarías del distrito así como aumentar la flota vehicular asignada a dicha dependencia (Municipalidad Distrital de Miraflores, 2015).

En el plan estratégico implementado durante el 2013 se puede apreciar la consecuencia de un trabajo de planeamiento ejecutado a lo largo de cuarenta y seis sesiones de trabajo en donde se aplicó el programa “*Municipios sin fronteras*” por el cual se buscó la mejora en la coordinación, operatividad, patrullaje e intervenciones conjuntas logrando la disminución de la sensación de impunidad cuando el transeúnte o vecino saliera de la jurisdicción del distrito de Miraflores (Comité Distrital de Seguridad Ciudadana - Miraflores, 2013, pág. 3). En dicha oportunidad ya se evidencia la existencia de problemas transversales que influyen en el aumento de la percepción de la inseguridad que se vive en las calles de Lima. Como podemos apreciar en el siguiente cuadro, se identifica que para el referido problema existen tanto causas directas como indirectas. La primera de ellas, revela como causas directas las condiciones socioeconómicas de los autores de delitos, el inadecuado servicio de seguridad ciudadana, y la no adecuada respuesta del sistema de administración de justicia. De otro lado las causas indirectas reflejan los problemas sociales, económicos, falta de capacidad probatoria, entre otros.



Fuente: Informe Final de Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP) Seguridad Ciudadana – Policía Nacional del Perú.

Por ello desde el CODISEC – Miraflores se ve necesario contrarrestar dichas cuestiones desde la aplicación de 3 ejes de actuación:

- I. Aplicación de programas sociales, promover el empleo y el desarrollo económico a nivel distrital.
- II. Puesta en práctica de mecanismos de control y disuasión de la delincuencia a la par de incidir en mecanismos de participación ciudadana, el patrullaje y la realización de operativos policial bajo la coordinación de los gobiernos locales y las juntas vecinales de su jurisdicción.
- III. La creación de sanciones apropiadas a fin de lograr la resocialización motivo por el cual se optará por la mejora de la capacidad de investigación y aplicación de adecuadas penas para los infractores (2013, pág. 5)

Así, el CODISEC del distrito de Miraflores presentó con fecha 16 de febrero de 2015 el denominado Plan Estratégico Distrital de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social. El referido Municipio parte por hacer la precisión en el enfoque que pretende brindar al referido plan toda vez que enfatiza no solo la labor del estado en la lucha contra los delitos y faltas sino también se busca promover “en las personas el apego a normas básicas de comportamiento, convivencia y respeto a la Ley” (Municipalidad de Miraflores, 2015, pág. 12).

Para un mejor trabajo del CODISEC del Municipio de Miraflores se estableció la cooperación horizontal sobre todo con los Comités instaurados en los distritos limítrofes a Miraflores con el objetivo de “mejorar el accionar operativo, incrementar los niveles de coordinación, aumentar la colaboración interdistrital, racionalizar el uso de recursos escasos y disminuir la sensación de impunidad entre los vecinos” (2015, pág. 13).

Uno de los avances que ha introducido el CODISEC de Miraflores es la utilización de transmisiones en vivo de sus sesiones donde se evidencia el rol que cumple cada uno de sus integrantes a fin de lograr eficiencia en la implementación de propuestas de carácter multisectorial y multidisciplinario.

Dentro de las acciones implementadas es el denominado *Patrullaje Integrado*. En dicho ámbito convergen tanto la Policía Nacional del Perú y el Serenazgo⁹ de Miraflores y en

⁹ El Serenazgo es definido como el patrullaje no armado a pie, fue creado para suplir las deficiencias de la labor preventiva policial. Trabajan en conjunto con la alcaldía a fin de lograr el ordenamiento de la

el cual se propicia la adecuada prevención del delito optimizando los recursos de dichas entidades. Es en esta instancia donde las Juntas Vecinales del distrito cobran importancia toda vez que actúan de forma coordinada con las instituciones mencionadas anteriormente (2015, pág. 15).

Como se mencionó antes, desde el CODISEC se ha propuesto la aplicación de programas como la Central *Alerta Miraflores* y, en la actualidad, dicha central se encarga de realizar el consolidado de datos relativos a los delitos acontecidos en el distrito para así contar con los llamados Mapas del Delito. Para dicho objetivo trabajan en conjunto tanto la Policía Nacional asignado a dicho distrito así como el Serenazgo (2015, pág. 37).

Finalmente, cabe señalar que la Municipalidad de Miraflores a fin de dar cumplimiento a su sistema de seguridad ciudadana denominada “Miraflores 360: Todos juntos por la Seguridad Ciudadana” determina como uno de sus objetivos la participación de la ciudadanía en etapas como la consulta a la implementación del Plan Distrital de Seguridad Ciudadana a la par de contar con las Juntas Vecinales del distrito con la finalidad de ser el entorno por el cual la ciudadanía canaliza sus demandas (2015, pág. 5).

Si bien es meritorio dicha intención de incorporar a la ciudadanía en dichos espacios de decisión, es de apreciarse que su participación queda reducida solo a una persona que acude a las sesiones del CODISEC en su calidad de representante de la Junta de Vecinos. Ahora, si bien este último puede replicar la información de las sesiones del Consejo al resto de vecinos, no podrá reemplazarlos en el proceso de toma de decisiones toda vez que en estos espacios se hace necesario la mayor presencia de la ciudadanía a fin de dar solución a los problemas de connotación social.

III.2.1.2. Municipalidad Distrital de La Esperanza

La Municipalidad Distrital de La Esperanza se encuentra ubicado en la provincia de Trujillo, región de La Libertad. En la actualidad el referido distrito cuenta con una población de 179 407 habitantes con una tasa anual de crecimiento poblacional de 4.47 %; a la par, se cuenta con una población masculina que alcanza el 48.5% de su población total siendo la población femenina ascendente al 51.5 %, según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (en adelante INEI) (INEI, 2014).

ciudad, el cumplimiento de las disposiciones municipales así como el atender los pedidos de intervención del público.

La Esperanza – al ser uno de los distritos más poblados en una región que presenta altos índices de criminalidad a nivel nacional – requiere de la implementación de un programa integral que permita el cambio de actitud por parte de la ciudadanía y los órganos del estado en la lucha contra la delincuencia.

Así, se logra establecer el Plan Distrital de Seguridad Ciudadana reflejando con ello la intención de reducir los riesgos e incidencia delictiva generando un clima tendiente a la paz social, aplicando actuaciones y estrategias destinadas a fortalecer la integración del sector público y la sociedad civil que componen el CODISEC (Comité Distrital de Seguridad Ciudadana - La Esperanza, 2015, pág. 6). Con ello, se logrará la dación de diversas propuestas las mismas que deberán ser coordinadas previamente en dicha instancia.

De otro lado mediante dicho Plan se mantiene la obligatoriedad de la ejecución de actividades preventivas de carácter multisectorial en tanto presentan como finalidad la promover la cultura cívica y la seguridad integral en ámbitos como los de la sanidad, educación; por ello presentarán entre sus estrategias la organización de charlas, actividades culturales y educativas a la par de proponer un sistema de vida razonable

Un tercer objetivo estratégico deviene en la reducción – en todas sus modalidades – de la llamada *delincuencia común* cumpliendo para ello con un trabajo integral y sostenido que les permita contribuir a la tranquilidad de la comunidad. Así las cosas, se planificó la implementación de las dos (2) comisarías del distrito de La Esperanza con modernos equipos a la par de mejorar el servicio de patrullaje realizado por las autoridades policiales en las zonas consideradas como peligrosas.

En el referido municipio consideran importante la reducción del comercio denominado “ambulatorio y/o estacionario” a la par de seguir en el proceso de mejora del servicio de transporte general, optándose por el incremento de agentes destinados a la seguridad ciudadana incluyendo su capacitación en temas de primeros auxilios, control de transporte, etc.

Paralelamente, el objetivo que presenta el referido Comité de Seguridad Ciudadana es la disminución de los índices de inseguridad evidentes en el referido distrito debiendo para ello implementar estrategias contra el uso indebido de drogas, alcohol, fortalecer el trabajo de las escuelas para padres así como las habilidades de los jóvenes de dicho distrito (2011, pág. 7). Finalmente conviene destacar el rol de las organizaciones vecinales y la comunidad, la misma que deberá verse reflejado en la forma como los

jóvenes y adultos del referido distrito fortalecen y consolidan su accionar a fin de hacer perdurar una nueva cultura de seguridad ciudadana (2015, pág. 7).

A su turno, si consideramos el aspecto social que debe estar presente en todo tipo de Plan Distrital debemos empezar señalando que el incremento de la pobreza en la provincia de Trujillo constituye un factor que influye de forma negativa en el distrito de La Esperanza. De acuerdo con los datos recogidos por el PNUD, a fin de determinar el índice de desarrollo humano¹⁰, se tiene que el Municipio de La Esperanza cuenta con un ingreso medio de 382,3 nuevos soles es necesario reducir la pobreza palpable en gran parte de la población debiendo implementarse otras actuaciones tendientes a lograr ampliar la mano de obra así como el crecimiento industrial y comercial (2015, pág. 23).

Como se menciona en el Plan Distrital de Seguridad Ciudadana, todas las políticas en materia económica presentan un efecto de corto plazo a la par de diseñar una política de alcance provincial pero, en el presente caso, se requiere en el norte de Perú de la implementación de políticas a largo plazo las mismas que conlleven la reducción de la pobreza a nivel provincial, aumento del empleo y la mejora en acceso al sistema de sanidad (2015, pág. 23). Así, vemos necesario el incremento del pliego presupuestario asignado a los Comités Distritales a fin que estos no dependan exclusivamente de los gobiernos locales sino del Ministerio de Economía y Finanzas a través del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana.

Otro ítem a considerar es la relevancia de la participación de las mujeres en la conformación del CODISEC como reflejo de la paridad que debe imperar en todo herramienta de participación ciudadana institucionalizada.

En un distrito como La Esperanza que tiene a cerca del 9% de su población por debajo de la línea de pobreza es relevante el desarrollo de programas sociales como el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (en adelante PRONAA) a fin de promover programas sociales como el Vaso de Leche, monitoreado por organizaciones de mujeres denominados Clubes de Madres (2015, pág. 28). Por ello vemos necesario elevar los bajos niveles educativos de la población entendiendo que con ello se logra consolidar la participación de la mujer no únicamente en el ámbito educativo sino también en el ámbito laboral y como consecuencia de ello en espacios de decisión local (2015, pág. 23).

¹⁰ El referido Índice de Desarrollo Humano (IDH) es presentado como indicador estadístico que tiene por objetivo medir índices como la esperanza de vida al nacer, la escolaridad, el logro educativo y el ingreso familiar per cápita.

Respecto de la seguridad ciudadana debemos precisar que la Municipalidad de La Esperanza identificó las falencias en su estrategia de “política municipal” tendiente a brindar seguridad al vecino. Por ello, han visto necesario realizar la prevención de actos delictivos, debiendo llevar para ello el registro de incidencias delictivas donde se haga referencia a las diversas zonas del distrito a la par que se plantea la construcción de un espacio físico que sirva como centro de operaciones donde se pueda contar con el apoyo de la Policía Nacional a fin de desarrollar un programa de intervención junto a la Municipalidad Provincial.

Considerando a los operadores del presente Plan, se ve la necesidad de capacitar al personal del municipio a fin de poder implementar políticas y estrategias que permitan reducir la llamada “delincuencia menor” además de reducir la tendencia a la comisión de delitos. Para ello proponen el estudio de las causas del delito para la cual deben definirse propuestas de prevención, corrección y sanción.

Del análisis se debe precisar también la importancia de exigir por parte del estado un conjunto de políticas públicas nacionales a la par del cumplimiento de mecanismos de justicia adecuado contra los agresores. La seguridad ciudadana, de acuerdo con lo desarrollado por el Plan Distrital de La Esperanza, debe ser vista desde tres perspectivas a ser explicadas en la siguiente figura:

Figura 3

Desde el ámbito ciudadano	Desde el ámbito municipal	Desde el ámbito policial
<p>Dentro de la aplicación del Presupuesto Participativo llevado a cabo en el distrito de La Esperanza se detectaron los siguientes problemas relativos a la seguridad ciudadana:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La Policía Nacional no cumple su labor de patrullaje en las calles del distrito 2. No se evidencian estrategias para capturar delincuentes ni para la prevención del delito. 3. Ausencia de capacitación a la población en materia de seguridad ciudadana. 4. Asalto en vía pública y robos a domicilio. 5. Asalto a vehículos menores (moto taxis), automóviles, motos lineales. 	<p>El referido municipio ha visto incrementado el número de su población como consecuencia de un flujo migratorio proveniente de otras provincias o zonas para luego ser ubicadas en las laderas del Cerro Cabra.</p> <p>Se evidencia que el foco del accionar delictivo se encuentra en las zonas periféricas del referido distrito, siendo los delitos de mayor incidencia reconocidos como asalto en vía pública, robos, hurto a domicilios, drogadicción, violencia familiar.</p> <p>Para ello se optó por desarrollar lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Construcción de la Comisaría PNP ubicada en el sector Jerusalén. 2. Se registró la donación de dos camionetas a la nueva Comisaría del sector Jerusalén; la misma que debe ser coordinada entre el municipio y el Ministerio del Interior. 3. Implementación del Plan ALAVE el cual consiste en la instalación de alarmas vecinales que pondrán en contacto a la población con la policía nacional; motivo por el cual contarán con 60 alarmas a ser instaladas en puntos estratégicos de la ciudad. Pudiendo comunicarse mediante un teléfono fijo o un teléfono móvil con el objetivo de activarlo. 	<p>Se identificaron los siguientes problemas desde el gobierno municipal:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pandillaje: Se evidencia falta de tratamiento y atención frente al presente caso de violencia individual o grupal, teniendo como consecuencia la deserción escolar, embarazos adolescentes. Por ello se plantea una respuesta desde las dimensiones: preventivo y represivo 2. Desde el ámbito preventivo se requiere de la puesta en vigencia de un sistema preventivo donde los pandilleros sean reintegrados a la sociedad utilizando para ello las oportunidades educativas y laborales que se les pueden brindar. 3. Desde la modalidad represiva tenemos que las acciones de la policía deben orientarse a detener a los principales cabecillas de estas agrupaciones delictivas.

<p>6. Falta de rapidez en la respuesta de la Policía Nacional frente a la comisión de delitos.</p> <p>7. Existe una brecha entre la Policía Nacional y la ciudadanía.</p> <p>8. Uso y comercialización de drogas. Presencia de los llamados “fumaderos”.</p> <p>9. Poca presencia policial.</p> <p>10. Consumo de alcohol en la vía pública.</p> <p>11. Necesidad de implementar el serenazgo del distrito de La Esperanza con la finalidad de fortalecer el CODISEC.</p>	<p>Las llamadas que realizan los vecinos pueden ser realizadas desde teléfonos celulares, lo cual permite que el vecino, a pesar de que se encuentre fuera de su hogar, pueda activar la alarma.</p>	<p>4. Se demuestra la necesidad de la creación de la Comisaría de la Mujer así como el fortalecimiento de la unidad familia a fin de reducir los índices de violencia familiar.</p>
---	--	---

Como se ha visto, el Comité de Seguridad Ciudadana implementado en el distrito de La Esperanza es consecuencia de un trabajo que viene realizando desde el año 2011 partiendo por identificar los problemas propios de dicho distrito así como proponiendo soluciones a las limitaciones que presentaba en su accionar.

Es interesante poder apreciar como en dicha instancia se reconoció el criterio de representación de la mujer en el quorum del Comité y el rol que asumen en la comunidad en tanto que dicho distrito se organiza en torno a los programas sociales – asistenciales aplicados desde la década de 1990 y que continúan hasta hoy conocidos como “Vaso de Leche”, los mismos que se encuentran bajo el liderazgo de las mujeres de los distritos.

Los referidos clubes de madres como las juntas de vecinos han servido de mucho en la dación del primer Plan Distrital de Seguridad Ciudadana toda vez que han llegado a precisar la importancia de otorgar recursos propios al Comité Distrital de Seguridad Ciudadana a fin de no ver paralizado su accionar en tanto que en la actualidad todavía los gobiernos locales asumen sus gastos cuando en verdad se tendría que emitir una partida presupuestaria específica para el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

Una cuestión a destacar es la creación del servicio de Serenazgo en el distrito de La Esperanza como consecuencia de la implementación del Plan Distrital de Seguridad Ciudadana. El objetivo consiste en que aquel actué en conjunto para así reducir la tasa de delitos menores que afectan la vida diaria del distrito y para dicho objetivo se tomará en cuenta el mapeo de las zonas del delito realizado por la ciudadanía, los mismos que identificaron qué lugares merecen la debida atención. A la par de la actividad del Serenazgo adscrito al Municipio de La Esperanza podemos destacar las rondas vecinales que vienen realizándose como herramienta de participación de la ciudadanía a la par de lograr un acercamiento con la autoridad edil así como reforzar las actividades y el liderazgo vecinal.

Capítulo IV

Alcances y aportes de la experiencia en Rio de Janeiro

Uno de los objetivos de nuestro trabajo es compartir experiencias que actualmente se están desarrollando a partir de la figura de los Consejos Gestores, así identificaremos los alcances y las limitaciones de la experiencia brasileña de participación ciudadana en materia de seguridad ciudadana a nivel estadual. Nos acercaremos, a partir de una referencia comparativa con la experiencia peruana, a esbozar ciertos criterios que puedan aportar a la dinamización de

Optamos por Brasil y, en específico, la forma como se viene trabajando en el estado de Rio de Janeiro en tanto representa un avance para la gobernanza democrática; a la par que esta última se constituye en ejemplo para los demás Consejos Gestores Estaduales al incluir a representantes de la sociedad civil y a trabajadores dedicados al ámbito de la seguridad ciudadana.

Es como consecuencia del sistema de gobierno federal en Brasil que se pone de manifiesto la multiplicidad de instancias a nivel estadual y municipal tendientes a conglomerar los programas promovidos desde el estado nacional. En su momento, Mesquita Neto precisó que podemos encontrar políticas municipales, estatales y federales. De todas ellas, las políticas federales y las estaduais actúan distribuyendo recursos económicos a los gobiernos municipales en tanto este último se encarga de implementar las políticas públicas en su jurisdicción (2008, pág. 73).

Desde el texto de la Constitución Brasileña de 1988 se apertura la posibilidad de crear nuevos espacios de participación motivo por el cual se instituyeron, como un primer paso, los Consejos Comunitarios de Seguridad (en adelante CCS) quienes fueron incluidos en el Plan Estadual de Seguridad, Justicia y Ciudadanía. Como consecuencia de dicha inclusión, puede verse que los CCS son vistos como espacios privilegiados de denuncia pero siempre conservando un carácter consultivo debido a que no generan una obligación hacia las autoridades. De otro lado, se aprecia la vigencia en paralelo de diversas instancias como lo constituyen los fondos, conferencias y consejos. En palabras de Almeida & Tatagiba (2012, pág. 69) dichas instancias se constituyen en pieza

fundamental para lograr la institucionalización de las políticas públicas en las diversas áreas de la administración.

Así, en el caso de los Consejos Gestores el análisis debe iniciarse evaluando la forma de su composición así como de la efectividad de las decisiones que adoptan, a la par de comparar los efectos de las decisiones de los Consejos Gestores frente al resto de instituciones públicas.

Situándonos en contexto, vemos que existe en Brasil una variedad de instancias de carácter participativos, siendo uno de ellos los Fondos, Fóruns y Consejos; reflejo todos ellos del principio participativo presente en el sistema democrático brasilero como parte de la voluntad política de sus gobiernos (2012, pág. 73). Así las cosas, los Consejos Gestores se constituyen como parte importante de los procesos de implementación de las políticas públicas en tanto pueden vetar las decisiones de gobierno logrando con ello paralizar obras, convenios, la transferencia de recursos, entre otros.

De otro lado, como se señaló con anterioridad, los Consejos Gestores presentan límites reflejados todos ellos en el sesgo sectorial de sus decisiones, la dependencia a los gobiernos y la tendencia a la burocratización de los procesos participativos. Ante dicho motivo es necesario dotar de ejecutividad a los proyectos encargados de implementar políticas públicas en materia de seguridad. Cabe recordar aquí lo mencionado por Almeida y Tatagiba cuando precisan que “los consejos gestores figuran como una de las instancias que tiene, en alguna medida, la responsabilidad de ejercer el control interno del estado sobre las políticas públicas” (2012, pág. 80).

Con el objetivo de otorgar financiamiento a los estados y municipios que siguieran su procedimiento bajo requisitos como eficiencia, transparencia, respeto a los derechos humanos; se les incluye en el Fondo Nacional de Seguridad Pública como forma de garantizar que efectivamente contarán con el presupuesto establecido para llevar a cabo los programas pendientes. Recordando además que los estados son considerados prioritarios por el gobierno federal.

Ante dicha situación, en el ámbito comunitario se opta por la aplicación del denominado “Grupo de Patrullaje en área especiales”, dándose inicio a de dicho plan en la favela Pavão-Pavãozinho-Cantagalo siguiendo para ello un accionar diverso que permitió una mayor comprensión entre la policía y la comunidad. También, en el

segundo gobierno de Lula se establece la inclusión de la ciudadanía en el ámbito de la seguridad, logrando con ello un importante avance al cual se le consideró como el nuevo paradigma donde se utilizaban políticas preventivas. Pero si se analiza la actuación en materia de seguridad ciudadana desde el ámbito federal, se puede apreciar la existencia de tendencias como:

1. Existencia de una posición que aboga por la privatización de la seguridad pública toda vez que muchos de los policías realizan más de una jornada de trabajo debido a los bajos ingresos que perciben por su labor aparejados con el nivel de stress que deben soportar.
2. Baja calidad formativa del personal policial de niveles jerárquicos menores.
3. Se evidencia la persistencia de prácticas tendientes a combatir a las élites de las llamadas “clases peligrosas”; por ello los programas relativos a la seguridad ciudadana deberán planearse considerando la adecuada protección de las personas en vez de realizar una labor de control.
4. Se busca erradicar las prácticas dirigidas al “aniquilamiento del enemigo” en tanto no interese el costo social de dicho accionar. Como es de conocimiento, en el Brasil se procedió a militarizar la seguridad ciudadana por lo cual las incursiones a áreas pobres era considerado como operaciones de ocupación.

Mediante dicho programa se aboga por el cambio de estrategia de lucha contra la delincuencia al ir dejando de lado invasiones periódicas de la policía durante tiroteos a la par de estrechar relaciones con diversos sectores de la población. Y es que vale la pena indicar la importancia que presenta la adecuada articulación intermunicipal como mecanismo para hacer frente al desplazamiento delictivo¹¹.

Así, presentamos el Consejo de Seguridad Pública del Estado de Rio de Janeiro (en adelante CONSPERJ) el cual se constituye como el primer Consejo en incluir a los representantes de la sociedad civil y a los trabajadores vinculados a la seguridad ciudadana (Gobierno de Rio de Janeiro, 2012). Esto refleja que en Brasil se sigue toda una política de seguridad ciudadana la misma que presenta diversas vertientes a fin de asegurar la prevalencia de los derechos a la par de procurar una mejora en las políticas

¹¹ En tanto un delito comienza a ser reprimido con mayor intensidad, los delincuentes se desplazarán a otros lugares, variando la modalidad delictiva.

públicas aplicadas por el estado. Debido a ello se seguirán diversos lineamientos a fin de asegurar el fortalecimiento de la cultura de paz, lograr que la seguridad ciudadana sea considerada como un derecho a la par de reconocer la labor de los trabajadores del ámbito de la seguridad, entre otros. Considerando, además, factores como el crecimiento de la violencia en áreas urbanas específicas así como en grupos sociales determinados; se buscará por ello, de acuerdo con Pinheiro (1998) citado por Mesquita (2008, pág. 72), comprender y prevenir dichas “epidemias” utilizando para ello la cercanía de los gobiernos locales con los guardias municipales.

Soares, citado por Mesquita (2008, pág. 72), menciona que la relevancia de los gobiernos municipales se evidencia en aspectos como la adecuación de las políticas públicas a la realidad local, la creación de alianzas entre agencias del gobierno y organizaciones de la sociedad civil y la aplicación del control, monitoreo y evaluación de las políticas públicas provenientes del gobierno nacional. Debido a ello, los gobiernos federales a través de los Consejos Gestores Estaduales proceden a “reforzar, complementar o suplementar las capacidades de los estados” a fin que se apliquen íntegramente en el área correspondiente

VI.1. Consejo de Seguridad Pública del Estado de Rio de Janeiro

Para llegar al instante de creación del Consejo de Seguridad Pública del Estado de Rio de Janeiro se siguieron los ejes estipulados en la Conferencia Nacional de Seguridad Pública desarrollada en Sao Paulo hacia el año 2009. Es así que utilizando la herramienta participativa conocida como Conferencias se propicia la discusión amplia entre el gobierno y la sociedad a fin de construir espacios de negociación y de consenso donde se repartan las responsabilidades entre el estado y la sociedad civil. Por ello, a fin de asegurar la continuidad en la aplicación de dichas herramientas es necesario la creación – en diversas estructuras del estado – de instancias que garanticen la gestión de los espacios establecidos para el desarrollo de las actividades así como el poder replicar la forma de funcionamiento de los consejos gestores en otras áreas como puede ser la salud, educación, etcétera.

En ese tenor, un aspecto a ser considerado es el control del uso de la violencia en las acciones judiciales en tanto se requiere el mayor acercamiento entre la policía y la

ciudadanía con el objetivo de lograr mejores resultados; debido a dichas consideraciones se implementan instancias como las *ouvidorias*¹².

Vale decir en este punto que como mecanismo de consolidación de la participación de la ciudadanía se requiere la dación de espacios institucionalizados a la par de una continua revisión de los avances y retrocesos que puedan encontrarse en el ciclo de las políticas públicas. Por ello, el Consejo de Seguridad Pública del Estado de Rio de Janeiro se establece con la finalidad de formular y proponer directrices para las políticas de seguridad ciudadana. Se encuentra integrado por un total de 30 integrantes titulares y 30 suplentes, representantes todos ellos de instituciones de la sociedad en el periodo de 2 años (Gobierno de Rio de Janeiro, 2012).

Junto a dicho accionar desde la administración pública brasilera se procura la complementación progresiva de las instancias creadas bajo mandato del estado nacional y los municipios, creando para ello el denominado “Gabinete de Gestión Integrada”, lugar en el cual se fomentará la participación comunitaria y articulada con la actuación de entidades como la Policía Nacional a fin de desarticular a agrupaciones dedicadas al crimen organizado (Ministerio de Justicia, 2009).

Por más que exista diversos programas paralelos tanto a nivel federal como local muchas veces se evidencia cierta improvisación respecto de la seguridad ciudadana en tanto se establecen programas a corto plazo en el entendido que se puedan dar respuestas inmediatas al problema materia de la presente investigación.

Queda entonces resaltar la importancia de un trabajo en conjunto de los Consejos Gestores y los Consejos Comunitarios pues de este último, se ha visto necesario la adopción de métodos de asamblea por el cual los ciudadanos actúen activamente aunque también generen repercusiones su actuación toda vez que al alcanzar mayor protagonismo ante diversos sectores de la sociedad, puede verse peligrar el rol protagónico de los representantes gubernamentales. Como ejemplo de ello podemos mencionar las experiencias en los Consejos Municipales Regionales de Vitoria, Brasil. En el municipio de Maruipe se determinó que las sesiones del referido

¹² Instancia de control ciudadano sobre los municipios locales, en lo que se refiere a todos los ámbitos de actuación. Los miembros son elegidos luego de un proceso electoral en el que participan los miembros de la comunidad con derecho no solo a elegir sino a ser elegidos.

Consejo sólo se llevarían a cabo entre sus integrantes efectivos, dejando de lado la presencia de la ciudadanía; así, se opta por ir en contra de su tradicional apertura como consecuencia de ser informados que dentro de las reuniones en las cuales se discutían estrategias para capturar delincuentes se habría infiltrado uno de ellos.

De igual forma , se optó por la disolución de varios consejos municipales regionales en tanto desde el gobierno local dieron cuenta que los consejeros integrantes de dichas instancias estaban por presentarse como candidatos a procesos electorales debido a la notoriedad que habían logrado en el desarrollo de sus funciones.

Mucho más allá de las cuestiones presentadas vemos que la participación ciudadana en materia de seguridad ciudadana presenta mucho camino por recorrer sobre todo en sociedades que se encuentran en permanente construcción y para el cual se hace necesario la concreción de esfuerzos que posibiliten el accionar de las diversas instancias de la Administración Pública.

Conclusiones

Primera.- En las sociedades actuales los mecanismos de participación se constituyen en herramientas imprescindibles a ser utilizadas en la gestión pública con la finalidad de lograr acercar a la población al proceso de toma de decisiones en diversos niveles de la administración, asegurando con ello la legitimación de las medidas a ser adoptadas.

Segunda.- Desde las ciencias sociales se han emitido diversas propuestas tendientes a resolver la problemática de la seguridad ciudadana con el objetivo de congregar a diversos sectores integrantes de la sociedad y se cumpla con legitimar las decisiones de los estados en el desarrollo de las políticas públicas.

Tercera.- Es en dicho contexto que la participación ciudadana se constituye como una propuesta idónea para el estado constitucional y democrático de derecho en tanto que los ciudadanos tienen una posición crítica frente al estado y pueden actuar en favor del reconocimiento y protección de derechos fundamentales; a la par que participa en el reparto de cuotas de poder.

Cuarta.- A lo largo del presente trabajo se ha podido apreciar cómo la participación ciudadana depende muchas veces del grado de información que maneje la ciudadanía y la intención de esta última en usar dicha información; así se evidencia lo que Inglehart denominaba la teoría del cambio cultural, muy presente en el escenario latinoamericano como consecuencia de la tercera ola de democratización.

Quinta.- Ante la búsqueda de equidad y justicia social los ciudadanos se movilizan con el objetivo de mejorar situación social, requiriendo para ello espacios de carácter público donde el estado se comuniquen con la ciudadanía.

Sexta.- Los Consejos Gestores surgen como una alternativa dinámica que permite la inclusión de la ciudadanía desde el inicio del proceso de las políticas públicas. Los consejeros – ciudadanos, mediante mandato legal y en igualdad de condiciones, forman parte de la etapa de identificación de problemas en el área para la cual fue instalado el referido Consejo.

Sétima.- En tanto consideramos que el gobierno local se presenta como el mejor espacio para la deliberación, se le deben incorporar mecanismos de participación ciudadana institucionalizados a fin de ordenar, fortalecer o promover la participación tanto de la ciudadanía y las diversas organizaciones sociales (Tercer Sector).

Octava.- En el Perú, el Comité Distrital de Seguridad Ciudadana se constituye en el primer paso para incluir a la ciudadanía en el debate de programas, que sin tener la característica de política pública de carácter nacional, serán implementadas en el ámbito de los gobiernos locales. Se caracteriza por la participación de un representante de la junta de vecinos, mientras que el resto de sus integrantes lo conforman representantes gubernamentales.

Novena.- En materia de seguridad ciudadana, la experiencia brasilera nos muestra que el Consejo Gestor Estadual congrega los diversos Consejos Comunitarios de alcance local; siendo aquel el encargado de todo el proceso de las políticas públicas y dentro del cual la ciudadanía participa libremente del debate sin necesidad de contar con representantes para dicha finalidad.

Décima.- En su composición, el Consejo Gestor presenta criterios que pueden ser puestos en práctica en otros contextos en tanto se aplica la paridad en la elección de sus integrantes y no presentan subordinación jerárquica. A su vez, la participación no se reduce a una sola persona puesto que los ciudadanos constituyen la mitad del quorum del Consejo a la par que el resto de ciudadanos que asistan libremente, pueden formar parte del debate contando con derecho a voz y voto.

Recomendaciones

Si bien los índices de criminalidad en el Perú se vienen incrementando en los últimos años y se han otorgado facultades al gobierno central para legislar en materia de seguridad ciudadana; apostamos por la aplicación de políticas públicas a largo plazo, consensuada con la ciudadanía a fin de plasmar los problemas presentes a nivel local.

Debe considerarse la aplicación de dichas políticas públicas para los delitos de connotación social en tanto estos requieren una respuesta rápida por parte de las autoridades a fin de reducir los índices de percepción de inseguridad en la ciudadanía así como también requiere la acción coordinada con los policías asignados a los distritos.

En tanto que en la actualidad cada gobierno local implementa acciones en forma proporcional a su pliego presupuestaria; se hace necesario que dichas entidades cuenten con un presupuesto asignado desde el gobierno central a fin de asegurar la continuidad de las políticas públicas y/o planes a ser ejecutados en materia de seguridad ciudadana.

Referencias Bibliográficas

- Abad, S. (2006). Un balance de la Constitución Peruana de 1993. *Foro Constitucional Iberoamericano*(12), 2-41. Obtenido de <http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/19560/Un%20balance%20de%20la%20Constituci%C3%B3n%20peruana....pdf?sequence=1>
- Abers, R., & Keck, M. (2013). Representando la diversidad: estado, sociedad y "relaciones fecundas" en los Consejos Gestores. En S. Robin, & A. (. Ford, *Representación y Participación Democrática en los espacios locales* (pág. 334). Rosario: Ediciones DelRevés.
- Almeida, A. d. (02 de 2012). La Policía Comunitaria como política innovadora de seguridad pública: un análisis a partir del programa nacional de seguridad pública con ciudadanía, sobre la perspectiva local de enfrentamiento al crimen y a la violencia. *Tesis de maestría en Derecho* . Santa Cruz do Sul, Brasil.
- Almeida, A. P. (n.d. de Febrero de 2012). *La Policia Comunitaria como politica innovadora de seguridad publica* . Recuperado el 3 de Enero de 2015, de <http://www.unisc.br/portal/images/stories/mestrado/direito/dissertacoes/2012/anapaulaalmeida.pdf>
- Almeida, A., & Tatagiba, L. (Enero - Marzo de 2012). Los Consejos Gestores sobre el tamiz de la política: balances y perspectivas. *Servicio Social y Sociedad*, 68-92. Recuperado el 13 de Diciembre de 2014, de <http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n109/a05n109.pdf>
- Arzaluz, S. (2004). Experiencias de participación ciudadana en municipios metropolitanos del Estado de México y Nuevo León. En A. (. Ziccardi, *Participación ciudadana y políticas sociales de Mexico y Nuevo León* (págs. 167-182). IIS-UNAM, COMESCO, INDESOL .
- Azpur, J., Ballón, E., Chirinos, L., Baca, E., & Távara, G. (2006). *La descentralización en el Perú. Un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible*. Lima: CIES Consorcio de Investigación Económica y Social; Grupo Propuesta Ciudadana.
- Báez, I. (Junio de 2013). *Revista Universitaria Europea*. Recuperado el 19 de Mayo de 2015, de www.revistarue.eu: <http://www.revistarue.eu/RUE/012013.pdf>

- Barroso, C. (2015). *Página web Dr. Cristino Barroso Ribal - Universidad de La Laguna*. Recuperado el 30 de Abril de 2015, de <http://ctinobar.webs.ull.es/1docencia/Cambio%20Social/15.%20INGLEHART.pdf>
- Brasil. Presidencia de la República. (16 de Setiembre de 2009). Destaqués: acciones y programas del gobierno federal . Brasilia, Brasilia, Brasil.
- Caruso, A. (2004). Instrumentos de participación y políticas sociales. En A. Ziccardi, *Participación ciudadana y políticas locales en el ámbito local* (págs. 377-402). México DF: IIS-UNAM, COMECSO, INDESOL.
- Carvalho, M. d. (Diciembre de 1998). Consejos: Para qué son y para qué sirven. *Repente*(4), 3. Obtenido de <http://polis.org.br/publicacoes/conselhos-o-que-sao-e-para-que-servem/>
- Catena, V. (2006). En *Conferencia de Ministros de Justicia de los países iberoamericanos*. Madrid: Ministerio de Justicia.
- Centro de Estudio de Justicia de las Américas (CEJA). (2010). *Persecución de delitos complejos. Capacidades de los Sistemas Penales en América Latina*. Santiago de Chile: CEJA.
- Comité Distrital de Seguridad Ciudadana - La Esperanza. (14 de Junio de 2015). *Municipalidad Distrital de La Esperanza*. Obtenido de www.muniesperanza.gob.pe: http://www.muniesperanza.gob.pe/admin/panel/img/20131208__201013_201311110_n.pdf
- Comité Distrital de Seguridad Ciudadana - Miraflores. (2013). *Municipalidad de Miraflores*. Obtenido de www.miraflores.gob.pe: http://www.miraflores.gob.pe/Gestorw3b/files/pdf/5300-8310-plan_estrategico_distrital_seg_ciudadana_2013.pdf
- Congreso de la República del Perú. (Diciembre de 1993). *Congreso de la República*. Recuperado el 15 de Marzo de 2015, de www.congreso.gob.pe: <http://www.congreso.gob.pe/Docs/files/constitucionpolitica-1993.pdf>
- Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana. (2011). *Instituto de Defensa Legal*. Recuperado el 23 de Junio de 2015, de www.seguridadidl.org.pe: http://www.seguridadidl.org.pe/sites/default/files/archivos/PNSC%202011%20v_FINAL%20FINAL%20copy.pdf

- Contraloría Ciudadana. (23 de Mayo de 2015). *ONG Contraloría Ciudadana*. Obtenido de <http://www.contraloriaciudadana.org.mx>: <http://www.contraloriaciudadana.org.mx/control-social-y-monitoreo-ciudadano>
- Costa, G. (2007). *La Ventana Rota y otras formas de luchar contra el crimen*. Lima, Lima, Perú: Instituto de Defensa Legal - Área de Seguridad Ciudadana. Recuperado el 26 de Abril de 2015, de http://www.ampeperu.gob.pe/p_publicaciones/La%20Ventana%20Rota.pdf
- Costa, G. (Junio de 2012). Seguridad ciudadana y delincuencia organizada transnacional en las Américas: Situación y Desafíos en el ámbito interamericano. *SUR - Revista Internacional de Derechos Humanos*, 9(16), 233. Obtenido de <http://www.surjournal.org/esp/conteudos/pdf/16/06.pdf>
- Crouch, C. (1999). La ampliación de la ciudadanía social y económica y la participación. En S. García, & S. (. Lukes, *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación* (J. M. Álvarez, Trad., págs. 257 - 283). Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores.
- Cunill, N. (2004). Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico. En A. Ziccardi, *Participación Ciudadana y Políticas Sociales del Ámbito Local* (págs. 57-76). México: IIS-UNAM, COMECOSO, INDESOL.
- Cunill, N. (Enero - Junio de 2009). *Gestión y Política Pública*. Obtenido de www.gestionypoliticapublica.cide.edu: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVIII_No.I_1ersesem/01_Nuria_Cunill.pdf
- Danós, J. (Marzo de 2006). La participación ciudadana en el ejercicio de las funciones administrativas en el Perú. *Revista de Derecho Administrativo - Círculo de Derecho Administrativo*(1), 139-187. Recuperado el 25 de Febrero de 2015, de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1627/11.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2008). *¿Ciudadanos desprotegidos?: Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana*. Defensoría del Pueblo. Lima: Defensoría del Pueblo. Recuperado el 22 de Marzo de 2015
- Espinosa, M. (2009). *La participación ciudadana como una relación socio - estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía*. Recuperado el 25 de Marzo de 2015, de

- http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632009000100004&lng=es&tlng=es
- Etzioni, A. (1999). *La nueva regla de oro. Comunidad y moralidad en una sociedad democrática*. (M. Galmarini, Trad.) Barcelona, El: Paidós Estado y Sociedad.
- Etzioni, A. (Octubre de 2005). Por qué la sociedad civil no es lo suficientemente buena. 1-15. Caracas, Venezuela. Recuperado el 19 de Abril de 2015, de Redalyc: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533665001>
- Federación Iberoamericana de Ombudman. (2011). *Seguridad Ciudadana: VIII Informe sobre Derechos Humanos*. Madrid: Trama Editorial.
- Fernández, S. (2005). *La información y participación ciudadana en la Administración local* (Primera ed.). Barcelona: Bosch.
- Font i Llovet, T. (1985). Algunas funciones de la idea de participación. En L. Facultat de Dret, *La Participación. Anuari de la Facultat de Dret* (pág. 300). Lleida.
- Font, J. (2004). Participación ciudadana y decisiones publicas: conceptos, experiencias y metodologías. En A. (. Ziccardi, *Participación ciudadana y politicas locales en el ámbito local* (págs. 23-42). México DF.
- Font, J., Blanco, I., Gomà, & Jarque, M. (2012). Mecanismos de Participación Ciudadana en la toma de decisiones locales. Una visión panorámica. *Transformación, Estado y Democracia*(50), 102-131. Recuperado el 2 de Febrero de 2015, de www.clad.org: http://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/stories/Publicaciones/RevistaONSC/r50/50_11.pdf
- Fundación Luis Vives. (2008). *Fresno Consulting*. Recuperado el 19 de Mayo de 2015, de http://www.fresnoconsulting.es/upload/46/24/10_Cuaderno_Europeo_5.pdf
- García, D. (2011). La participación ciudadana en espacios locales: La experiencia participativa en el Perú. *II Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas*, (pág. 30). Madrid. Recuperado el 20 de Marzo de 2015, de http://gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/1202.%20%20La%20participaci%C3%B3n%20ciudadana%20en%20espacios%20locales%20La%20experiencia%20participativa%20en%20el%20Per%C3%BA.pdf
- Generalitat Valenciana. (23 de Mayo de 2015). *Portal de la Generalitat Valenciana*. Obtenido de www.gva.es:

- http://www.buzonciudadano.gva.es/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=1&lang=es
- Gobierno de Rio de Janeiro. (2 de Octubre de 2012). Obtenido de www.rj.gov.br: <http://www.rj.gov.br/web/seseg/exibeconteudo?article-id=1252044>
- Gohn, M. d. (2000). El papel de los Consejos Gestores en la gestión urbana. En A. (. Torres, *Repensando la experiencia urbana en América Latina: cuestiones, conceptos y valores* (págs. 175-201). Buenos Aires: CLACSO.
- Hagopian, F. (2006). Democratización: Avances y retrocesos en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 26(2), 231-239. Recuperado el 9 de Mayo de 2015, de http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2006000200013&lng=es&tlng=es. 10.4067/S0718-090X2006000200013
- Hervás, A. (2011). La participación comunitaria en salud y el trabajo social comunitario. *Documentos de Trabajo Social: Revista de Trabajo Social y Acción*(50), 146-186. Recuperado el 7 de Abril de 2015, de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4117226>
- Hevia, F. (Abril de 2011). Participación ciudadana institucionalizada y organizaciones civiles en Brasil: articulaciones horizontales y verticales en la política de asistencia social. (39), 95-108. Colombia: Universidad de Los Andes. Recuperado el 17 de Mayo de 2015, de Scielo: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-885X2011000200008&lng=en&tlng=es.
- Huete, M. Á. (2010). *Nueva gobernanza y servicios municipales*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- INEI. (2014). *Instituto Nacional de Estadística e Informática* . Obtenido de www.ineig.gob.pe: www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/...digitales/.../laliber_13_3.xls
- Instituto de Defensa Legal - Seguridad Ciudadana. (s.f). Obtenido de IDL-SC: <http://www.seguridadidl.org.pe/actores/sistema-nacional-de-seguridad-ciudadana>
- Instituto de Defensa Legal. (2013). *Seguridad Ciudadana. Informe Anual 2013. Crisis política, temores y acciones de esperanza*. Lima: IDL.
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). (Junio de 2011). *CEPAL*. Recuperado el 23 de Mayo de 2015, de

- www.cepal.org:
http://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/8/44008/SM_69_MA.pdf
- Instituto Lula. (2000). *I Plan Nacional de Seguridad Pública*. Sao Paulo: 26.
- Jenson, J., & Phillips, S. (1999). De la estabilidad al cambio en el derecho de la ciudadanía canadiense. En S. García, & S. Lukes, *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación* (J. M. Álvarez, Trad., pág. 290). Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores.
- Jurado Nacional de Elecciones. (2011). Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. *Compendio de Legislación Electoral*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones. Recuperado el 10 de Mayo de 2015, de <http://portal.jne.gob.pe/informacionlegal/Constitucin%20y%20Leyes1/LEY-ORGANICA-DE-GOBIERNOS-REGIONALES.pdf>
- Jurado Nacional de Elecciones. (2011). Ley Orgánica de Municipalidades. *Compendio de Legislación Electoral*. Jurado Nacional de Elecciones. Recuperado el 10 de Mayo de 2015, de http://portal.jne.gob.pe/informacionlegal/Constitucin%20y%20Leyes1/LEY%20ORGANICA%20DE%20MUNICIPALIDADES_.pdf
- Lima, R. d., Godinho, L., & Santos, T. (n.d. de Agosto - Diciembre de 2012). A participação social no campo da segurança pública. *Desigualdade & Diversidade - Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio*(11), 23-48.
- Luhmann, N. (1985). Participación y Legitimación: Ideas y experiencias. En E. G. Lleida, *La Participación* (P. Jimenez, Trad., págs. 11-21).
- Macaulay, F. (2005). Cooperación entre el estado y la sociedad civil para promover la seguridad ciudadana en el Brasil. *Sur - Revista Internacional de Derechos Humanos*(2), 151 - 179.
- Mainwaring, S., & Scully, T. R. (Agosto de 1997). Los sistemas de partidos en América Latina. *América Latina Hoy [en línea]*(16), 91-108. Recuperado el 8 de Mayo de 2015, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30801>
- Mascareño, C. (Mayo - Agosto de 2008). Relación entre el Estado descentralizado y la sociedad civil territorial: contexto, bondades y limitaciones en América Latina. *Economía, sociedad y territorio*, 8(27), 587-637. Obtenido de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-84212008000200003&lng=es&tlng=es.

- Medina, J. (2011). *Políticas y estrategias de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana*. Buenos Aires: EDISOFER Libros Jurídicos.
- Mendes de Miranda, A. P. (s.f.). La búsqueda por derechos: posibilidades y límites de la participación social en la democratización del estado. 407-434.
- Mény, Y. (1999). Prefacio. En S. García, & S. (. Lukes, *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación* (J. M. Álvarez, Trad., pág. 290). Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores.
- Mesquita, P. d. (2008). *Ensayos sobre seguridad ciudadana*. (K. Silveira, & A. Betancourt, Trans.) Quito: FLACSO Ecuador, Alcaldía Metropolitana de Quito.
- Mesquita, P. d. (2008). *Ensayos sobre Seguridad Ciudadana*. Quito: FLACSO.
- Ministerio de Justicia . (2009). *Segurança Mt*. Obtenido de <http://www.seguranca.mt.gov.br>:
<http://www.seguranca.mt.gov.br/UserFiles/File/livro%20GGI%20capa%20verde.pdf>
- Ministerio del Interior. (28 de Julio de 2013). *Presidencia del Consejo de Ministros* . Obtenido de http://www.pcm.gob.pe/seguridadciudadana/wp-content/uploads/2015/02/Plan_Nacional_de_Seguridad_Ciudadana.pdf
- Ministero del Interior. (2013). *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018*. Lima. Recuperado el 15 de Enero de 2015
- Moraes, O. d. (n.d. de Abril de 2013). *Escola de Governo. Governo do Estado de Paraná*. Recuperado el 3 de Enero de 2015, de Escola de Governo. Governo do Estado de Paraná:
http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/2013/V_CONSAD/VI_CONSAD/114.pdf
- Municipalidad de Miraflores. (2015). *Plan Estratégico Distrital de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social* . Lima: Municipalidad de Miraflores.
- Municipalidad Distrital de Miraflores. (15 de Junio de 2015). *Municipalidad Distrital de Miraflores*. Obtenido de Miraflores Portal Oficial:
http://www.miraflores.gob.pe/_contenTempl2.asp?idpadre=5300&idcontenido=7068
- Murillo de la Cueva, M. d. (1989). *Aproximación al estudio de la participación política como concepto y proceso político - constitucional*. Madrid: Editorial de la Universidad Complutense de Madrid.

- Oñate, P. (Mayo - Agosto de 2005). Participación política, partidos y nuevos movimientos sociales. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XLVII(194), 103-135. Recuperado el 10 de Mayo de 2015
- Parés, M. (2009). Introducción: Participación y evaluación de la participación. En M. (. Parés, *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa* (págs. 15-28). Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Parlamento Europeo. (s.f.). *Parlamento Europeo*. Recuperado el 19 de Mayo de 2015, de Parlamento Europeo. A tu servicio: <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/20150201PVL00039>
- PNUD. (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnósticos y propuestas para América Latina*. Naciones Unidas, Nueva York.
- Pontual, P. (2008). *Desafíos a la construcción de la Democracia Participativa en el Brasil: la práctica de consejos de gestión de las políticas públicas, 12(14)*. Porto Alegre.
- Procacci, G. (1999). Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis del estado de bienestar. En S. García, & L. Steven, *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación* (J. M. Álvarez, Trad., pág. 290). Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores.
- Ramírez Viveros, J. (Enero-Mayo de 2012). *Redalyc*. Recuperado el 23 de Febrero de 2015, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=63324494004>
- Ríos, R. (2007). Fundamentos de la seguridad. En M. Guedán, & R. Marcos (Edits.), *Tendiendo puentes para la convivencia* (págs. 77-84). Madrid: Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo (CICODE).
- Robbins, S., & De Cenzo, D. (2009). *Google Books*. Recuperado el 25 de Mayo de 2015, de [www.google.com: https://books.google.es/books?id=yly3Ak0GLykC&pg=PA318&lpg=PA318&dq=stacey+adams+administracion&source=bl&ots=Z8yQ4NuP-I&sig=3Aj3NlspssQTfIHur70qBhE3IWE&hl=es&sa=X&ei=N81iVfTlJqXQ7Aakm4KgCg&sqi=2&ved=0CEcQ6AEwBg#v=onepage&q=stacey%20adams%20administracion](https://books.google.es/books?id=yly3Ak0GLykC&pg=PA318&lpg=PA318&dq=stacey+adams+administracion&source=bl&ots=Z8yQ4NuP-I&sig=3Aj3NlspssQTfIHur70qBhE3IWE&hl=es&sa=X&ei=N81iVfTlJqXQ7Aakm4KgCg&sqi=2&ved=0CEcQ6AEwBg#v=onepage&q=stacey%20adams%20administracion)
- Ruiz, J. (2007). A modo de presentación. Desde el estudio de las organizaciones hasta la socioeconomía y el comunitarismo. En A. Etzioni, *La dimensión moral: hacia una nueva economía* (pág. 368). Madrid: Palabra.

- Salles, C., & Cantóia, D. (2013). A representatividade nos conselhos gestores: fundamentos e elementos constitutivos. *Emancipação*, 101-115. doi:10.5212/Emancipacao.v.13i1.0007
- Sánchez, M. (2009). La participación ciudadana en la esfera de lo público. *Espacios Públicos*, 12(25), 85-102. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67611350006>
- Sánchez, M. Á. (2009). La participación ciudadana en la esfera de lo público. *12*, 86. Obtenido de Redalyc: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67611350006>
- Sánchez, Z. (2007). La iniciativa popular: una figura importante para una nueva ciudadanía. *Activitat parlamentària*(11), 36-41. Recuperado el 20 de Mayo de 2015, de <http://www.raco.cat/index.php/ActivitatParlamentaria/article/view/72337>
- Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana. (2013). *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018*. Ministerio del Interior, Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, Lima.
- Smutt, M. (2007). Seguridad y convivencia ciudadana: un desafío para el desarrollo. En M. Guedán, & R. Aranda (Edits.), *Tendiendo puentes para la convivencia* (págs. 91-113). Madrid: Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo (CICODE).
- Sol, R. (2012). *El desafío de la participación ciudadana en el estado democrático de derecho. Avances y retos de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas, en espacios institucionales de los estados centroamericanos*. San José de Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Sede Académica, Costa Rica.
- Somers, M. (1999). La ciudadanía y el lugar de la esfera pública: Un enfoque histórico. En S. García, & S. Lukes, *Ciudadanía: Justicia Social, Identidad y Participación* (J. M. Álvarez, Trad., pág. 290). Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores.
- STC 00002-2008-PI/TC, 00002-2008-PI/TC (Tribunal Constitucional 9 de Setiembre de 2009). Recuperado el 23 de Abril de 2015, de <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/00002-2008-AI.html>
- STC 3482-2005-PHC/TC, 3482-2005 (Tribunal Constitucional 27 de Junio de 2005).
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.

- Tatagiba, L., & Almeida, C. (2012). Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serviço Social & Sociedade*, 68 - 92 .
- Tavares, A., & Rodrigues, M. (Febrero de 2013). Los instrumentos de participación política y administrativa a nivel local: un análisis empírico de las opciones de los municipios portugueses. *Reforma y Democracia*(55), 141-172. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533687006>
- Teixeira, E. (2000). Sistemación, efectividad y eficacia de los Consejos. En M. Carvalho, & A. Texeira, *Consejos Gestores de Políticas Públicas* (pág. 144). Sao Paulo: Publicaciones Polis.
- Turabian, J. (1992). *Apuntes, esquemas y ejemplos de la Participación Comunitaria en la salud*. Madrid: Díaz de Santos.
- UNODC. (2013). *Guía de Introducción a la Prevención de Reincidencia y Prevención Social de Delincuentes*. Viena: Naciones Unidas.
- Vidal de la Rosa, G. (2008). La teoría de la elección racional en las ciencias sociales. *Sociológica*, 23(67), 231-236. Obtenido de Scielo.
- Villareal Martinez, M. (s.f.).
- Walliser, A. (2003). *Participación y Ciudad*. Madrid, España: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Centro de Estudios Avanzados de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Madrid.
- Welp, Y. (Mayo de 2008). La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*(31), 117-130.
- Whiteley, P., & Seyd, P. (2002). *University of Michigan*. (J. Montalvo, Trad.) Recuperado el 10 de Marzo de 2015, de <https://www.press.umich.edu/pdf/0472106201-ch2.pdf>
- Ziccardi, A. (2004). Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local. En A. (. Ziccardi, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local* (págs. 245-272). México DF: IIS-UNAM, COMECOSO, INDESOL.