

La reforma policial en Venezuela

Police reform in Venezuela

Andrés Antillano*

Resumen: Discutimos la naturaleza de la *reforma policial*, entendida aquí no como cualquier innovación al interior de la corporación policial sino como un determinado régimen de cambio (alta visibilidad en oposición a su anterior opacidad, protagonismo de actores ajenos a la policía frente a su tradicional corporativismo, transversalización de temas políticos en contraste con su “apoliticismo”, inserción en redes globalizadas que instigan los cambios) y un conjunto de mutaciones centradas en aspectos burocráticos y políticos. Describimos la experiencia de la reforma policial iniciada en Venezuela en 2006 y que, pese a las características singulares de su contexto, replica fielmente muchos de las dimensiones que se reiteran en distintos procesos y que sostienen las instancias globalizadas sobre las mudanzas de la policía. Finalmente, intentamos brevemente explicar cómo pudo darse este proceso de reforma en Venezuela y explorar las razones de su posible fracaso.

Palabras clave: Reforma policial. Venezuela. Régimen de cambio.

Abstract: Discuss the nature of police reform, understood here not as any innovation within the police force but as a certain rate of change (high visibility as opposed to its previous opacity, role of actors outside police in front of its traditional corporatism, mainstreaming political issues in contrast to his “apolitical” insertion into globalized networks that instigate changes) and a set of mutations focused on bureaucratic and political aspects. We describe the experience of police reform initiated in Venezuela in 2006 and that despite the unique characteristics of its context, faithfully replicates many of the dimensions that are repeated in different processes and holding instances on moving globalized police. Finally, we try to briefly explain how it could be this reform process in Venezuela and explore the reasons for its possible failure.

Keywords: Police reform. Venezuela. Regime change.

* Magíster en Sistema Penal y Problemas Sociales por la Universidad de Barcelona (Cataluña), profesor de Criminología en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas en la Escuela de Derecho. Investigador del Instituto de Ciencias Penales en la Universidad Central de Venezuela (UCV) en Caracas <andresantillano@gmail.com>. Este trabajo forma parte de un proyecto de investigación sobre cultura policial financiado por el Fondo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (Fonacit). Proyecto Fonacit 2013000863.

Introducción

Nuestro trabajo tiene un propósito doble: presentar resumidamente el proceso, características, así como un balance preliminar de la reforma de las policías venezolanas iniciado en 2006, pero sobre todo proponer una forma de entender, definir y explicar los procesos de reforma de la policía en modo más general. Presentaremos entonces, en un primer momento, un conjunto de rasgos que derivan de procesos ensayados en distintas latitudes, con especial énfasis en América Latina, y que permiten definir y caracterizar la reforma policial. Luego describiremos el proyecto reformista intentado en Venezuela, dando cuentas de su génesis, implementación, su agenda y su situación actual (marcada, de acuerdo con nuestro juicio, por un claro y quizás definitivo ocaso) para discutir la persistencia de tales características (y posiblemente de su malogrado destino), comunes a otros procesos de reforma, y a nuestro modo de ver definitivas de la reforma policial como dispositivo.

Este trabajo forma parte de una investigación más extensa que contó con el auspicio del Fondo Nacional de Ciencias, Tecnología e Innovación (Fonacit) del estado venezolano, e implicó una vasta revisión documental, tanto del proceso de reforma policial venezolano como de experiencias semejantes en América Latina y de otras latitudes, así como entrevistas a policías (en ocasiones acompañándolos en sus actividades rutinarias, como parte de un ejercicio de observación etnográfica) y otros actores vinculados con la reforma (frecuentemente en conversaciones informales y “contextos naturales”). Pero la investigación se benefició especialmente del papel que jugó el autor en la experiencia de cambio de la policía venezolana iniciada en 2006, primero como miembro de la Comisión Nacional para la Reforma Policial, en que realizamos el diagnóstico de las policías venezolanas, acompañamos las consultas y participamos en las definiciones de los que se conoció en su momento como el *nuevo modelo policial*, y luego en distintas tareas relacionadas con la implementación de la reforma propuesta.

Aunque esta cercanía no deja de envolver riesgos, debido justamente a que nuestro punto de vista no es ajeno a las vicisitudes del propio objeto de estudio, nos permitió un ángulo privilegiado y acceso de primera mano a debates y conflictos internos, información inédita, virajes y dilemas que marcaron el devenir de la reforma.¹

¹ Una versión en extenso de nuestra investigación sobre la reforma policial venezolana y los procesos de reforma como dispositivos, se encuentra en *La reforma policial. Luces y sombras* (Antillano, 2013). Trabajo de ascenso a profesor asistente, presentado en la Escuela de Derecho de la Universidad Central de Venezuela. No publicado.

El mito feliz de la reforma

Adoptamos sobre la reforma policial una perspectiva *construccionista*: las reformas no son el reflejo de una condición objetiva (una desviación funcional de la policía y su actividad) sino resultado de un proceso definicional que las hacen posible en tanto establece su necesidad y su viabilidad.² Para esto concurren, al menos en el caso de Venezuela, distintas condiciones: una alineación de los distintos actores en ver a la policía como un problema, la optimización de las ventajas para los actores implicados (aunque entendiendo la reforma como un campo en pugna), escándalos que involucran a la policía, disparando demandas del público sobre el tema, y la presencia de actores globalizados que pudieran convertir la situación en un problema (la crisis de la policía, de su modelo) y prescribir una solución: la reforma (Antillano, 2014).

También se asume aquí una postura escéptica. La reforma no busca tanto cambiar a la policía: la policía siempre cambia (sólo se puede ser reformista con la policía, decía Pasolini). Tampoco vale la idea excesivamente esencialista que supone “un cambio de modelo” (Erickson, 1995). Por otro lado, los intentos reformistas por lo general suelen encallarse, desmoronarse con los años, hasta el punto que Brodeur clama por una “reforma permanente”, parafraseando a Trotsky (Brodeur, 2005). Ni lo que propone implica necesariamente una innovación o un cambio para mejor: muchas de las recetas de la reforma, como la policía de proximidad, la descentralización o el mayor control ciudadano, son reediciones de viejas prácticas que fueron dejada atrás en su momento por problemáticas y sustituidas por los atributos que ahora se pretenden cambiar.

La reforma no trata tanto de cambiar la policía y su actividad, sino de un esfuerzo en redefinir la relación de la policía con los otros actores. Esto implica tanto un régimen de cambio, es decir una novedad en la manera en que cambia la policía, como una nueva agenda centrada en cambios administrativos y políticos.

La reforma implica un cambio en la manera en que cambia la policía, en tanto que opera a través de su transposición en un campo de intensa visibilidad pública, de la inserción en el campo de la policía de actores que le son extraños, de la transcripción de la temática policial en un registro más amplio y “politizado”, y por su inclusión en redes y agendas mundializadas.

Los procesos de reforma generalmente cuentan con una alta visibilidad, una intensa presencia en los medios de comunicación, en el debate público,

² Para una revisión de la discusión sobre construcción de *problemas sociales*, ver Best (2003); Frigerio (1997); Lorenc (2005); Márquez (2011); Schillagi (2012); Scheneider (1985); Spector y John (1973; 2009); Thompson (2001).

inclusivo van acompañados de una amplia movilización ciudadana. Este atributo se opone a la tradicional opacidad que ha caracterizado a la policía y a sus cambios.³

La reforma policial incorpora en papeles centrales a actores ajenos a la policía (políticos, activistas y ONGs, sector privado, expertos, académicos, medios de comunicación). En contraste, por lo general la participación de la corporación policial es relegada o incluso irrelevante, como en el caso de Venezuela. Bayley define las actuales reformas justamente por ser instigadas, definidas y dirigidas por actores externos a la policía, al contrario del rol exclusivo que los uniformados tenían en el pasado para conducir los destinos y virajes de sus propias organizaciones (Bayley, 2008). La participación de actores externos en los procesos de reforma se opone al corporativismo que ha sido propio de la policía durante mucho tiempo.⁴

En tercer lugar, la reforma policial se articula con temas y demandas extraños a la agenda policial convencional. Se lee en clave de democratización (Dammert, 2005), de gobernabilidad (Collantes, 2005; Frühling, 2003; Caparini y Otwin, 2004), de derechos humanos, de participación ciudadana, entre otros temas habitualmente alejados de la discusión sobre la policía. La policía y su reforma se colocan en el centro de discursos políticos y horizontes programáticos que superan su tradicional marco de actuación. Esto se opone a la neutralidad y apoliticismo como valores de la burocracia policial.

Finalmente, la reforma policial es expresión de una agenda mundializada, que actúa a través de una urdida red de organismos multilaterales, ONG, expertos, foros, circuitos internacionales de circulación y difusión, publicaciones, fondos y programas de asistencia técnica, que articula a su vez actores locales (Collantes et al., 2008; Frühling, 2009; López Portillo, 2004; Marenin, 1999; Sheptycky, 1998). No se trata de un proceso conducido por un solo centro, sino por una red difusa y móvil. Muchos de estos actores y

³ Sobre el “ingreso” de la policía y su reforma a la arena pública y el espectáculo mediático, ver Lovell (2003) y Sherman (1978). Para ilustrar la importancia del debate público en la reforma policial en América Latina, ver Costa y Basombrio (2004); Costa y Neild (2007) para el caso de la policía nacional peruana; y Mesquita (2005) para reformas policiales en Brasil (incluyendo el espectacular caso de la transmisión en vivo del secuestro y posterior ejecución del secuestrador del autobús de la ruta 174 en Río de Janeiro, y la conmoción y reclamos de cambios drásticos en la policía militar de este estado). En Argentina, el papel de distintos escándalos (atentado de la Amia, el asesinato de dos activistas piqueteros) ha sido señalado como detonante de los truncados esfuerzos por reformar la policía bonaerense (Arzardún, 2005; González, 2005; Sain, 2008).

⁴ Las distintas experiencias de reforma de policías latinoamericanas se han caracterizado por la participación, cuando no claro protagonismo de actores externos a la corporación policial. Ver al respecto Costa y Basombrio (2004) para el caso de Perú, Candina, (2005) para el caso chileno, Trindade (2008) para Río de Janeiro o Llorente (2005) para Colombia. La confluencia entre académicos, políticos y expertos en la reforma y gobernabilidad de la policía ha sido abordada por Galeano (2005) y Hathazy (2012b).

circuitos sirvieron también para la mundialización de otras agendas, como las reformas económicas, las reformas del estado o las reformas judiciales.⁵

En cuanto a la agenda de la reforma, sin desconocer variaciones locales, alternativas en disputa o temas que operan principalmente en algunas regiones (como el caso de la desmilitarización de las policías en América Latina), prácticamente se centra sobre los mismos temas: la transparencia y la rendición de cuentas,⁶ la proximidad⁷ y la adopción de enfoques manageriales de gestión.⁸ Más que mutaciones en la actividad externa de la policía, esta agenda propone transformaciones burocráticas (en su administración y gestión) y políticas (en términos de sus relaciones con actores externos).

La policía en cuestión: la reforma policial venezolana

A pesar del contexto relativamente impermeable a influencia de agentes externos y agendas globales, la reforma policial que se inicia en 2006 en Venezuela reproduce buena parte de estas notas.⁹ El proceso de reforma policial se propone durante los momentos de auge de la llamada revolución bolivariana, luego de la victoria de Hugo Chávez en el referéndum revocatorio de 2004 y poco antes de las elecciones presidenciales de diciembre de 2006, cuando el chavismo logra sus más altas votaciones. Justo en ese periodo se acentúa el carácter nacionalista, antiimperialista y antiglobalización del proceso político venezolano, y se adopta como horizonte programático la construcción del socialismo, dejando atrás las imprecisas definiciones políticas que dieron contenido al proyecto bolivariano en sus primeros momentos.

El proceso de reforma de la policía venezolana se inicia en abril 2006 con la creación por parte del Ministerio de Interior y Justicia de la Comisión Nacional para la Reforma Policial, Conarepol, como respuesta a un conjunto de episodios luctuosos que involucraban a las policías en hechos delictivos.¹⁰

⁵ Sobre la relación de las reformas policiales con la transnacionalización del control, ver González, 2005. Para una discusión más amplia sobre la relación entre procesos de mundialización y políticas de seguridad, ver Wacquant (2000).

⁶ Ver, entre otros, Lemgruber et al. (2003); López Portillo (2007); Neil (1999; 2000); Varenik (2005).

⁷ Ver Dammert (2005); Bayley y Shearing (2001); Eck y Rosenbaum (1994); Frühling (2003); Smulovitz (2003).

⁸ Ver, entre otros, Ashby et al. (2007); De Lint (1998); Erickson (1995); O'Malley (1992); O'Malley y Darren (1996).

⁹ Para una mirada de conjunto a la reforma policial venezolana, ver Antillano (2014); Briceño León (2007); El Achkar (2010a); Gabaldón (2009); Gabaldón y Antillano (2008).

¹⁰ En junio de 2005, tres estudiantes son asesinados en un operativo policial en Caracas, al confundirlos con un grupo de malhechores que la policía buscaba. En marzo de 2006, un empresario es secuestrado y posteriormente asesinado por un grupo de policías y delincuentes. Pero el hecho que disparó el proceso de reforma fue el secuestro y muerte en abril de ese mismo año de tres niños y su chofer por un grupo de delincuentes disfrazados de policías.

La Comisión consistía en un cuerpo colegiado encabezado por el ministro de Interior y Justicia, y que contaba con la participación de representantes de los distintos poderes, académicos, activistas de ONGs vinculadas con el tema y de un empresario que conducía un programa de prevención de la violencia juvenil. Durante su trabajo de 9 meses, la comisión se propuso elaborar un pliego de recomendaciones que apuntara a “un nuevo modelo policial” ajustado a la realidad venezolana y al estado social de derechos (Ministerio de Interior y Justicia, 2006). Para esto se desarrolló un amplio proceso de consulta y participación ciudadana, recogiendo demandas y propuestas tanto de la policía y de grupos relacionados con el tema (lo que se llamó *consulta concentrada*) como de la población en general (El Achkar y Riveros, 2007). También se realizó un exhaustivo diagnóstico de las distintas policías existentes en el país (Gabaldón y Antillano, 2007; Antillano y Centro para la paz, 2007).

Pese a la movilización generada y al consenso obtenido, las recomendaciones de la Conarepol fueron repudiadas y archivadas por el siguiente ministro, adverso al anterior, y descalificadas como “burguesas”. Sólo en 2008, con un nuevo cambio de ministro y en el marco de una creciente demanda al gobierno para que tomara medidas sobre el tema de seguridad, y la habilitación temporal del presidente Chávez para promulgar leyes, se retoma la propuesta de la reforma, plasmada en la Ley del Servicio de Policía, que regula aspectos orgánicos, funcionales y principios generales de la policía, y luego con la Ley del Estatuto de la Función Policial, que define temas relacionados con la carrera policial, profesionalización, régimen disciplinario y rendición de cuentas.¹¹

A partir de la promulgación de ambas leyes, se pasa a un proceso de aplicación de la reforma, creando la nueva institucionalidad que prescribe: el Consejo General de Policía, como órgano colegiado encargado de proponer y hacer seguimientos a políticas en la materia; el Fondo Interterritorial del Servicio de Policía, que se encarga de financiar los procesos de modernización de los distintos cuerpos policiales; la Defensoría en materia de policía, adscrita a la Defensoría del Pueblo y encargada de conocer e investigar violaciones a los derechos humanos por parte de los cuerpos policiales y proponer recomendaciones para su prevención; la Policía Nacional Bolivariana, de carácter federal y adscrita al ejecutivo nacional que, al menos en sus definiciones originales, debía tener una función subsidiaria al resto de las policías y concentrarse en situaciones de escala nacional o extra-local, alta complejidad y que requieran alta intensidad en la actuación policial para su

¹¹ Para los aspectos legales de la reforma ver Rodríguez (2008) y Rosales (2010).

manejo (Comisión para la Reforma Policial, 2007; Gabaldón et al., 2012a); un programa de asistencia técnica a las policías; la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad, encargada de la formación, y con rectoría en aspectos de formación y entrenamiento, de los funcionarios policiales (que ahora pasan a tener un estatus de profesión universitaria), entre otras instancias que permiten articular y darle gobernabilidad al *sistema policial* (Comisión para la Reforma Policial, 2007). Además se desarrollan un conjunto de estándares comunes a todas las policías, que regulan aspectos cruciales como su organización, criterios de desempeño, formación, selección y reclutamiento, uso de la fuerza, rendición de cuenta, régimen disciplinario, equipamiento, instalaciones, uniformes, atención a las víctimas, políticas de género, disposiciones dirigidas la prestación del servicio a niños, adolescentes y grupos vulnerables, trato a detenidos, procedimientos y tácticas policiales, y otras tareas especialmente sensibles (ver Consejo General de Policía, 2011; 2013).

El programa de la reforma

La agenda de la reforma policial implementada en Venezuela tiene tres fuentes y momentos: el conjunto de recomendaciones que la Conarepol realiza entre 2006 y 2007 (Comisión Nacional para la Reforma Policial, 2007), lo previsto por la Ley del Servicio de Policía, promulgada en 2008, y la Ley del Estatuto de la Función Policial, de 2009, y las prescripciones que se siguen de los programas, resoluciones, manuales y protocolos puestos en marcha durante los años posteriores. Más allá de las diferencias y especificidades, en su conjunto revelan los énfasis y centralidades del modelo propuesto.

La desmilitarización: Al igual que la mayoría de las policías de la región, en Venezuela no se completa el proceso de diferenciación entre fuerzas armadas y policías, por lo que estas últimas arrastran una fuerte impronta militar que se expresa en la frecuente participación de militares activos en responsabilidades políticas de seguridad, la conducción de policías o de las escuelas de formación, la adopción de estructuras organizativas jerarquizadas y centralizadas, estilos operativos militarizados, disciplina castrense y en la reproducción de una cultura organizacional que emula elementos del ejército (Antillano, 2009). La propuesta de la reforma, recogida por la ley y por las normativas desarrolladas posteriormente, implica la profesionalización de la función, carrera y mandos policiales, restándole espacio a la participación de militares, el “achataamiento” de la estructura organizativa, la proscripción de grupos de asalto, el cambio del parque policial para garantizar dotación adecuada a su función civil, la adopción de estilos gerenciales y régimen disciplinario civil expurgados de

reminiscencias castrenses, así como restricciones en la actuación de militares activos en labores de seguridad ciudadana y en la conducción de cuerpos policiales.

La articulación y uniformización de las policías. En Venezuela coexisten distintos niveles de policía (estadales, municipales y nacionales), en un modelo múltiple descoordinado, en términos de Bayley (2006). Esta multiplicidad, en conjunto con la tensión que supone un estado federal con un modelo fiscal en que el ejecutivo nacional concentra la mayor parte de la renta, y con crecientes conflictos entre distintos niveles de gobiernos en que la policía se ha usado como ficha de cambio y arma de batalla, ha implicado la desarticulación, dispersión e irregularidad del servicio de policía (Antillano, 2009; Antillano y Centro para la Paz, 2007). Desde el ejecutivo nacional esta situación se proponía solventar por medio de la creación de una policía nacional. Sin embargo terminó prevaleciendo la propuesta de que, sin negar la creación de esta policía federal pero atribuyéndole funciones limitadas y subsidiarias, más bien se avanzara a la aplicación de criterios y principios uniformes a las distintas policías, sin desmedro de su autonomía, desarrollando estándares comunes en las áreas sensibles (reclutamiento, formación, carrera, régimen disciplinario, organización, desempeño, uso de la fuerza, etc.) y creando instancias nacionales de rectoría, apoyo y regulación de las policías, que se concibe ahora como un *sistema* articulado.

La rendición de cuentas. Mientras que las policías venezolanas están signadas por el secretismo y la opacidad frente al escrutinio público, impidiendo su control democrático, el impulso reformista de estos años impuso el debate de la auditabilidad y la rendición de cuentas de la policía (Gabaldón, 2007). Se especificaron instancias y procedimientos de supervisión interna y mecanismos de control externo, como los Comités Ciudadanos de Control Policial, constituidos por organizaciones sociales y que cuentan con poderes para supervisar los distintos procesos internos de la policía, sus actuaciones y su desempeño, y realizar las recomendaciones pertinentes (Gabaldón et al., 2012b). La reforma recupera, para la policía, las consignas de transparencia y escrutinio ciudadano que han gozado de tanta importancia en otros ámbitos de la política pública y en la agenda de gobernabilidad asociado con los proyectos neoliberales.

La re-institucionalización de la policía y la adopción de un enfoque managerial. Junto a la rendición de cuenta, se plantea el problema de la gobernabilidad política de la policía y la seguridad, lo que supone superar la dialéctica perversa entre dependencia e ingobernabilidad (ver Sain, 2008). La policía ha estado frecuentemente sometida a la discrecionalidad

de los mandos políticos, que se inmiscuyen en las dimensiones propiamente policiales y profesionales de la corporación, debilitando su capacidad, profesionalización, eficiencia e imparcialidad, mientras que a la vez, como suerte de contraprestación, los mandos políticos dejan manos libres a la policía en otros temas aún más peligrosos (Antillano, 2009). La policía goza así de amplios y no declarados poderes discrecionales que con frecuencia encubren corrupción e ilegalidad. Frente a ello, la reforma se propone fortalecer tanto la autonomía como el control de la policía, lo que comporta distinguir entre la esfera de la gobernabilidad política (en manos de autoridades electas no policiales) y la gobernabilidad operativa (en manos de los mandos naturales de la policía), a la vez que se subordina la policía a criterios y estándares explícitos y uniformes. Esto persigue reducir la arbitrariedad y el efecto de agendas ocultas, acrecentando su institucionalización y profesionalización.

La subordinación de la policía a lógicas institucionales y profesionales ha permitido recuperar el problema de los valores que deben informar la actividad policial, como el respeto a los derechos humanos y a las garantías, la eficacia y la eficiencia, la equidad, etc. Es decir, la gobernabilidad (o *gobernanza*, como suele decir la nueva retórica neoliberal y de las multilaterales) a partir de principios y *estándares*. Pero también ha propiciado que se instale un enfoque *managerial* en que la policía deja de perseguir efectos externos y se concentra en cumplir con requerimientos, metas e indicadores de gestión interna asociados con el nuevo marco institucional.

La proximidad. La proximidad y participación social atraviesa la reforma transversalmente. De ahí la importancia de la consulta en su proceso de definición, la participación comunitaria en distintas instancias y procesos asociados a la policía, y la centralidad de una narrativa que coloca a la comunidad, y a la relación de la policía con esta, en un lugar privilegiado (ver por ejemplo El Achkar, 2010b y El Aissami, 2010). Aunque en el pliego de recomendaciones original de la Conarepol no está incluida la perspectiva de la policía comunitaria, en la ley posterior esta aparece como uno de los objetivos de la policía y se le dedica todo un capítulo al desarrollo normativo del servicio de Policía Comunal, denominación que recibe la policía de proximidad. La novísima Policía Nacional Bolivariana, creada en 2008 en el marco de la implementación de la reforma, destaca un contingente importante de funcionarios a laboras de policía comunitaria en Catia, la comunidad en que se inició su despliegue. Sin embargo, más que el efecto operativo, que a la vuelta del tiempo perdió empuje, la policía comunitaria sobre todo ha tenido un papel ideológico como retórica que refuerza el nuevo vínculo de la policía con las comunidades desventajadas.

El espejo convexo: el proceso venezolano y su relación con la agenda mundializada de la reforma policial

A pesar de tratarse de un contexto político refractario al efecto de agendas mundializadas y con relativa autonomía de centros de poder vinculados con esta agenda, la reforma venezolana replica en buena medida el proceso y programa de otras experiencias de reforma en la región y el mundo. Esto no niega la singularidad de la reforma venezolana. La importancia de uniformizar las policías es una consecuencia de la particular tensión entre forma estado y el modelo económico rentista, mientras que la relevancia otorgada durante el proceso de reforma a los derechos humanos, al papel de la comunidad o evocaciones a una policía “socialista” y al servicio del pueblo, son consistentes con el discurso dominante durante ese periodo.

Sin embargo, las características del proceso, como hemos descrito, y los cambios en que se han colocado los énfasis, replican sin mayores distinciones las experiencias de contextos marcadamente diferentes al venezolano. La alta visibilidad que cobró la reforma (el amplio proceso de participación, consulta y movilización ciudadana, la relevancia mediática, la atención de la opinión pública), la implicación de actores extraños a la policía, relegando a esta a un papel pasivo y expectante, en la definición y ejecución de la reforma (empezando por la propia composición de la comisión), la articulación con discursos más amplio (la participación, la gobernabilidad democrática, la garantía de los derechos, o incluso la alusión a su vinculación con el socialismo), el papel jugado por actores globalizados (agentes locales insertos en redes internacionales, consulta a expertos, participación de agencias internacionales de cooperación), o el énfasis en la desmilitarización, la transparencia y rendición de cuentas, la proximidad o la adopción de perspectivas manageriales de gestión y evaluación, coinciden con lo ocurrido en proyectos de reforma en otras latitudes y con lo que podríamos considerar como atributos propios de la reforma policial como dispositivo mundializado.

¿Cómo explicar esta resonancia de las agendas mundializadas de la reforma policial en un contexto aparentemente desvinculado de los circuitos y centros asociados con esta agenda, y altamente suspicaz a la influencia de actores y políticas foráneas, como es el venezolano? Nuestra respuesta, tentativa, es un intento de aproximarnos al debate sobre los procesos condicionantes de las reformas policiales, y nuestra propia aproximación al problema de la tensión entre *agencia* y factores estructurales.

Por una parte, al igual que en otros países el papel de actores locales insertos en redes globales, pero afines o cercanos al proyecto gobernante, fue

crucial en promover y hacer posible la reforma, tanto en la definición de la situación de la policía y sus posibles soluciones, como en la transferencia de la “tecnología” de la reforma (Antillano, 2014). En tal sentido, los actores globalizados, en tanto expertos, cumplen funciones ideológicas y operativas. Pero no debemos sobreestimar estos actores encarnados. Un papel tanto o más relevante fue posiblemente jugado por otros mecanismos de difusión ideológica que permitieron construir la reforma como consenso. Junto a la participación de expertos locales o la circulación de expertos internacionales, la difusión de documentos y literatura alineada con la agenda globalizada de la reforma policial, la realización de eventos con *ideólogos* del credo reformista, la inserción en redes transnacionales, facilitaron, para el caso de Venezuela, la transmisión del repertorio tecnológico e ideológico de la reforma a través de medios de menor impacto que pudieron vencer las eventuales resistencias a otras formas de transferencia.

Pero la relación con estas dinámicas internacionalizadas no es suficiente para entender la recepción de la reforma en un contexto *sui generis* como el venezolano. Debieron converger procesos “autóctonos” de orden estructural y que plantean un conjunto de ventajas y oportunidades para que la actuación de los agentes globalizados encuentre un campo abonado. Uno, la erosión del papel de la policía en la regulación, acatamiento y consenso de los actores y prácticas sociales. De la mano de transformaciones más amplias, la capacidad de la policía para lograr acatamiento pacífico y consenso sobre el orden social se desmorona en los contextos contemporáneos (Reiner, 1992; 2004). La policía venezolana no es una excepción (Antillano, 2009). Pero esta condición no debe entender como una *causa*, como un déficit o desviación que la reforma viene a remediar, sino como su oportunidad: la creciente deslegitimación de la policía y la pérdida de poder institucional disminuirían su capacidad de resistencia a los esfuerzos reformistas y la intervención de actores y agendas externos.

Una segunda condición es el creciente interés entre distintos actores en la policía como medio de acumulación y gestión de capital político, como medio de transacción de poder entre actores políticos en un estado fraccionado, o para respuestas simbólicas frente a las demandas de seguridad. Es decir, mientras la policía pierde poder material, pareciera acrecentar su capacidad de manejar poder simbólico.

Pero estas mismas condiciones que hacen posible la reforma (la pérdida de poder institucional de la policía y su creciente uso como fuente de poder político) estarían también en la fuente de su fracaso. La renovada relevancia política de la policía a la par de la erosión de su capacidad efectiva para

cumplir las expectativas y demandas que sobre ellas gravitan, o las disputas entre actores por apropiarse del capital político que reporte el control del campo policial, darían a la reforma tanto su aliento como su principal lastre. Un balance de los procesos de reforma en el continente arroja un saldo desfavorable, hasta el punto que el discurso de una “reforma permanente”, se ha vuelto un lugar común.¹²

En el caso de Venezuela, la reforma se socava por la supeditación de la policía a políticas duras de seguridad que contrarían los aspectos centrales de la propuesta y exponen a las policías a prácticas que acrecientan su deslegitimación, como los casos de violencia y abuso, o el aumento de las oportunidades para la corrupción y la connivencia con actividades criminales. Estas políticas duras de seguridad puestas en práctica desde 2008, coincidiendo con la implementación de la propuesta de reforma, reeditan esquemas policiales del pasado antes repudiado, y han implicado, por ejemplo, el aumento de la población en prisiones de 20 mil, en 2008, hasta 54 mil en la actualidad.

En segundo lugar, se restituye la militarización de la función policial, tanto por la restauración de estilos policiales militarizados, como por la creciente participación de la fuerza armada en labores de seguridad, primero con la Guardia Nacional y luego con el ejército.

En tercer lugar, el sesgo managerial que implica una suerte de gatopardismo policial, el apego forma al cumplimiento de indicadores y estándares sin que se produzcan cambios sustantivos en las viejas prácticas.

Finalmente, el uso partisano de los mecanismos propuestos por la reforma, tanto en la intervención de cuerpos policiales de otros niveles de gobierno por parte del gobierno central, o por la expansión e hipertrofia de la Policía Nacional, creada por la ley de 2008 y que se pretendía un cuerpo con tareas residuales y subsidiarias, pero cuyo crecimiento, al convertirse en la principal oferta del gobierno central en materia de seguridad, compite y desplaza a las policías de otros niveles de gobierno.

Referencias

ANTILLANO, Andrés. Abriendo la caja negra: características y funciones latentes de la policía venezolana. *Capítulo Criminológico*, v. 37, n. 1, p. 103-132, 2009.

ANTILLANO, Andrés. La reforma policial en la Venezuela bolivariana. In: José Alfredo Zavaleta (org.). *El laberinto de la inseguridad ciudadana*. México: Clacso, 2014. p. 63-92.

¹²Sobre las reformas “truncadas” en América Latina, ver Arzardún (2005); Camacho Guizado (1994); Casas (2005); Cruz (2005); González (2005); Hinton (2006); Hathazy (2012); Llorentes (2005); Trindade (2008). En otras latitudes: Fleming y Rhodes (2005); Hills (2008). Para un debate general: Savage (2007); Sykes (1985); Brodeur (2005); De Lint (1999).

ANTILLANO, Andrés; Centro para la paz y los derechos humanos. Características de la policía venezolana. In: Luis Gerardo Gabaldón; Andrés Antillano (orgs.). *La policía venezolana*. Desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio. Tomo I. Caracas: Ministerio de Interior y Justicia, 2007. p. 65-158.

ASHBY, David; IRVING, Barrie; LONGLEY, Paul. Police reform and the new public management paradigm: matching technology to the rhetoric. *Environment and Planning C: Government and Policy*, v. 25, n. 2, p. 159-175, 2007 <[10.1068/c0556](#)>.

ARZARDÚN, Daniel. Las instituciones policiales en la Argentina, el caso de la policía bonaerense y los prolegómenos de la reforma. In: Gregorio Kaminsky (orgs.). *Tiempos inclementes*. Culturas policiales y seguridad ciudadana. Buenos Aires: Ediciones de la Universidad Nacional de Lanus, 2005. p. 127-140.

BAYLEY, David. *Padrões de policiamento*. São Paulo: Edusp, 2006.

BAYLEY, David. Police reform: Who done it? *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, v. 18, n. 1, p. 7-17, 2008 <[10.1080/10439460701718518](#)>.

BAYLEY, David; SHEARING, Clifford. *The new structure of policing: description, conceptualization and research agenda*. Washington: National Institute of Justice, 2001 <[www.ncjrs.gov/App/Publications/abstract.aspx?ID=187083](#)> (6 dic. 2016).

BEST, Joel. But seriously folks: the limitations of strict constructionist interpretation of social problems. In: James Hollstein; Gale Miller (orgs.). *Challenges and choice: constructionist perspectives on social problems*. Nueva York: Aldine de Gruyter, 2003. p. 51-69.

BRICEÑO LEÓN, Roberto. La policía y su reforma en Venezuela. *Urvio – Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, v. 2, 2014. <[10.17141/urvio.2.2007.1068](#)>.

BRODEUR, Jean-Paul. Trotsky in blue: permanent policing reform. *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, v. 38, n. 2, p. 254-267, 2005 <[10.1375/acri.38.2.254](#)>.

CAMACHO, Álvaro Guizado. La reforma de la policía colombiana. ¿Esperanza o frustraciones? *Nueva Sociedad*, v. 129, p. 27-40, 1994.

CANDINA, Azun. Carabineros de Chile: una mirada histórica a la identidad institucional. In: Lucía Dammert; J. Bayley (orgs.). *Seguridad y reforma policial en las Américas*. Experiencias y desafíos. México: Siglo XXI, 2005. p. 145-167.

CAPARINI, Marina; OTWIN, Marenin. Process and progress in the reform of policing systems. In: Mariana Caparini; Marenin Otwin. *Transforming police in central and eastern Europe process and progress*. Münster: LIT-Verlag, 2004.

CASAS DUPUY, Pablo. Reformas y contrarreformas en la policía colombiana. In: Pablo Casas Dupuy; Angela Rivas (orgs.). *Seguridad urbana y policía en Colombia*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia, 2005. p. 2-80.

COLLANTES, Gemma. Police reform: peacebuilding through ‘democratic policing’? *International Peacekeeping*, v. 12, n. 3, p. 364-376, 2005 <[10.1080/13533310500074184](#)>

COLLANTES, Gemma; LECHA, Eduard Soler; REIGELUTH, Stuart; VOLKAN, Aytar; MEHMET, Arican. Fostering an EU strategy for security sector in the

Mediterranean: learning from Turkish and Palestinian police reform experience. *EuroMesco Paper*, n. 66, 2008.

COMISIÓN Nacional para la Reforma Policial. *Recomendaciones finales*. Mimeo, 2007.

CONSEJO General de Policía. *Normativa sobre el sistema policial venezolano*. Resoluciones ministeriales 2009-2011. Caracas: Consejo General de Policía, 2011.

CONSEJO General de Policía. *Normativa sobre el sistema policial venezolano*. Resoluciones ministeriales 2012-2013. Caracas: Consejo General de Policía, 2013.

COSTA, Gino; BASOMBRÍO, Carlos. *Liderazgo civil en el Ministerio del Interior*. Testimonio de una experiencia de reforma policial y gestión democrática de la seguridad en Perú. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2004.

COSTA, Gino; NEILD, Rachel. La reforma policial en Perú. *Urvio*, v. 2, p. 112-126, 2007 <[10.17141/urvio.2.2007.1064](http://dx.doi.org/10.17141/urvio.2.2007.1064)>.

CRUZ, José. Violencia, inseguridad y maniobras de las élites: la dinámica de la reforma policial en El Salvador. Lucía Dammert; John Bayley (orgs.). *Seguridad y reforma policial en las Américas*. Experiencias y desafíos. México: Siglo XXI, 2005. p. 239-272.

DAMMERT, Lucía. Reforma policial en América Latina. *Quorum*, n. 12, p. 53-64, 2005 <http://dspace.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/7794/reforma_dammert_QUORUM_2005.pdf?sequence=1>.

DE LINT, Willem. New managerialism and Canadian police training reform. *Social Legal Studies*, v. 7, n. 2, p. 261-285, 1998 <[10.1177/096466399800700206](http://dx.doi.org/10.1177/096466399800700206)>.

DE LINT, Willem. A post-modern turn in policing: policing as pastiche? *International Journal of the Sociology of Law*, v. 27, n. 2, p. 127-152, 1999 <[10.1006/ijsl.1999.0085](http://dx.doi.org/10.1006/ijsl.1999.0085)>.

ECK, John; ROSENBAUM, Dennis. The new police order. Effectiveness, equity, and efficiency in community policing. In: Dennis Rosenbaum (org.). *The challenge of community policing: testing the promises*. EEUU: Sage, 1994. p. 3-72 <[10.4135/9781483327006.n1](http://dx.doi.org/10.4135/9781483327006.n1)>.

EL ACHKAR, Soraya. Police reform in Venezuela: an ongoing experience. *Policing and society*, v. 22, n. 1, p. 89-100, 2010a <[10.1080/10439463.2011.605133](http://dx.doi.org/10.1080/10439463.2011.605133)>.

EL ACHKAR, Soraya. Socialismo de lo pequeño y policía comunal. In: González Plessman (org.). *Policía comunal*. Conceptos, modelos, experiencias y retos. Caracas: Consejo General de Policía, 2010b. p. 7-9.

EL ACHKAR, Soraya; RIVEROS, Amaylin. *La consulta nacional sobre la reforma policial en Venezuela*. Una propuesta para el diálogo y el consenso. Caracas: Ministerio de Interior y Justicia, 2007.

EL AISSAMI, Tarek. Policía comunal y poder popular. In: González Plessman (org.). *Policía comunal*. Conceptos, modelos, experiencias y retos. Caracas: Consejo General de Policía, 2010. p. 4-6.

ERICKSON, Richard. Promoting security: the division of expert knowledge in policing. In: Kōichi Miyazawa; Setsuo Miyasawa (orgs.). *Crime prevention in the urban community*. Holanda: Kluwer, 1995. p. 11-60.

FLEMING, Jenny; Roderick RHODES. Bureaucracy, contracts and networks: the unholy trinity and the police. *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, v. 38, n. 2, p. 192-205, 2005 <[10.1375/acri.38.2.192](http://dx.doi.org/10.1375/acri.38.2.192)>.

FRIGERIO, Alejandro. La construcción de los problemas sociales: cultura, política y medios de comunicación. *Comunicação e Política*, v. 2, n. 4, p. 137-149, 1997.

FRÜHLING, Hugo. *Policía comunitaria y reforma policial en América Latina ¿Cuál es el impacto?* Santiago de Chile: Universidad de Chile, 2003 <http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_01_policiacomunitaria.pdf>.

FRÜHLING, Hugo. Recent police reform in Latin America. In: Niels Uildriks (org.). *Policing insecurity*. Police reform, security and human rights in Latin America. Reino Unido: Lexington Books, 2009. p. 21-46.

GABALDÓN, Gerardo Luis. Función, fuerza física y rendición de cuentas en la policía latinoamericana. Proposiciones para un nuevo modelo policial. In: Lucía Dammert; Liza Zúñiga (orgs.). *Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía*. Santiago de Chile: Flacso, 2007, p. 253-276.

GABALDÓN, Gerardo Luis. *La experiencia de Conarepol: lecciones aprendidas e implicaciones sobre las políticas estatales de seguridad ciudadana*. Seminario La seguridad ciudadana como problema de estado. Instituto Latinoamericano de investigaciones Sociales (Ildis), 2009 <http://www.academia.edu/11960515/La_experiencia_de_Conarepol> (6 dic. 2016).

GABALDÓN, Gerardo Luis; ANTILLANO, Andrés. *La policía venezolana*. Desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio. Tomo I. Caracas: Ministerio de Interior y Justicia, 2007. p. 65-158

GABALDÓN, Gerardo Luis; ANTILLANO, Andrés. Las reformas policiales en Irlanda del Norte y en Venezuela: una visión comparada. *Capítulo Criminológico*, v. 36, n. 3, p. 5-27, 2008.

GABALDÓN, Gerardo Luis et al. Desarrollo de protocolos de niveles y criterios de actuación policial. In: Gerardo Luis Gabaldón (org.). *Investigación para la acción II*. Del nuevo modelo policial venezolano. Conocimiento para el desarrollo. Caracas: Consejo General de Policía, 2012a. p. 8-39.

GABALDÓN, Gerardo Luis et al. Los comités ciudadanos de control policial: una aproximación a su conformación y desarrollo institucional. In: *Consejo general de policía: control externo a los cuerpos policiales*. Revisión de experiencias. Caracas: Consejo General de Policía, 2012b. p. 39-94.

GALEANO, Diego. Gobernando la seguridad: entre políticos y expertos. In: Gregorio Kaminsky (org.). *Tiempos inclementes*. Culturas policiales y seguridad ciudadana. Buenos Aires: Ediciones de la Universidad Nacional de Lanus, 2005. p. 91-124.

GONZÁLEZ, Gustavo. Intentos de reformas policiales en Argentina: los casos de las provincias de Santa Fe y Buenos Aires. In: Lucía Dammert; John Bayley (orgs.). *Seguridad y reforma policial en las Américas*. Experiencias y desafíos. México: Siglo XXI, 2005. p. 58-79.

- HATHAZY, Paul. *Fighting for police reform, and continuity: bureaucrats, international experts and politics in the policing fields of democratic Argentina and Chile*. Mimeo, 2012b.
- HILLS, Alice. The dialectic of police reform in Nigeria. *The Journal of Modern African Studies*, v. 46, n. 2, p. 215-234, 2008 <[10.1017/S0022278X08003200](https://doi.org/10.1017/S0022278X08003200)>.
- HINTON, Mercedes. *The state on the street: police and politics in Argentina and Brazil*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2006.
- LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; IGNACIO, Cano. *Quem vigia os vigias? Um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- LLORENTE, María Victoria. ¿Desmilitarización en tiempos de guerra? La reforma policial en Colombia. In: Lucía Dammert y John Bayley (orgs.). *Seguridad y reforma policial en las Américas*. Experiencias y desafíos. México: Siglo XXI, 2005. p. 192-216.
- LÓPEZ PORTILLO, Ernesto. *La asistencia internacional multilateral para la reforma policial en México: Una alternativa experimental*. México: Ynside, 2004. <insyde.org.mx/images/Hipotesis_de_trabajo.pdf>.
- LÓPEZ PORTILLO, Ernesto. Rendición de cuentas en la policía: una experiencia de interacción positiva entre la policía y la sociedad civil. In: Soraya El Achkar; Gerardo Luis Gabaldón (orgs.). *Reforma policial*. Una mirada desde adentro y desde afuera. Caracas: Ministerio de Interior y Justicia, 2007. p. 199-206.
- LORENC VALCARCE, Federico. La sociología de los problemas públicos. Una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad. *Nómadas*, v. 12, n. 2, p. 141-150, 2005.
- LOVELL, Jarret. *Good cop-bad cop: mass media and the cycle of police reform*. Monsey: Willow Tree Press, 2003.
- MARENIN, Otwin. The role of bilateral support for police reform processes: the case of United States. *International Peacekeeping*, v. 6, n. 4, p. 93-112, 1999 <[10.1080/13533319908413800](https://doi.org/10.1080/13533319908413800)>.
- MÁRQUEZ, Alicia. Hacia una concepción pragmática de los problemas públicos. *Acta Sociológica*, v. 55, p. 137-166, 2011.
- MESQUITA, Paulo. Asociaciones público-privadas para la reforma policial en Brasil. In: Lucía Dammert; John Bayley (orgs.). *Seguridad y reforma policial en las Américas*. Experiencias y desafíos. México: Siglo XXI, 2005. p. 106-120.
- MINISTERIO de Interior y Justicia. *Comisión nacional para la reforma policial: una propuesta para la participación y el consenso nacional*. Caracas: Mimeo, 2006.
- NEIL, Rachel. *Controles internos y órganos disciplinarios policiales*. Temas y debates en la reforma de la seguridad pública. Una guía para la sociedad civil. Washington: WOLA, 1999.
- NEIL, Rachel. *Controles externos policiales*. Temas y debates en la reforma de la seguridad pública. Una guía para la sociedad civil. Washington: Wola, 2000.

- O'MALLEY, Pat. Risk, power and crime prevention. *Economy and Society*, v. 21, n. 2, p. 252-275, 1992 <[10.1080/03085149200000013](https://doi.org/10.1080/03085149200000013)>.
- O'MALLEY, Pat; DARREN, Palmer. Post-Keynesian policing. *Economy and Society*, v. 25, n. 2, p. 137-155, 1996 <[10.1080/03085149600000007](https://doi.org/10.1080/03085149600000007)>.
- REINER, Robert. Policing a Posmodern Society. *The Modern Law Review*, v. 55, n. 6, p. 761-781, 1992 <[10.1111/j.1468-2230.1992.tb00940.x](https://doi.org/10.1111/j.1468-2230.1992.tb00940.x)>.
- REINER, Robert. *A política da polícia*. São Paulo: Edusp, 2004.
- RODRÍGUEZ, Alejandro. *Ley del servicio de policía y del cuerpo de Policía Nacional comentada*. Caracas: Ediciones Paredes, 2008.
- ROSALES, Elsie. Marco normativo de la policía venezolana. In: Andrés Antillano (org.). *Qué es, cómo se hace y para qué sirve el trabo policial*. Tomo I. Caracas: Consejo General de Policía, 2010. p. 29-60.
- SAIN, Marcelo. *El leviatán azul*. Policía y política en Argentina. Buenos Aires: Siglo XXI, 2008.
- SAVAGE, Steve. Give and take: the bifurcation of police reform in Britain. *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, v. 40, n. 3, 2007 <[10.1375/acri.40.3.313](https://doi.org/10.1375/acri.40.3.313)>.
- SCHILLAGI, Carolina. Problemas públicos, casos resonantes y escándalos. *Polis [on line]*, v. 30, 2011.
- SCHNEIDER, Joseph. Social problems theory: the constructionist view. *Annual Review of Sociology*, v. 11, p. 209-229, 1985 <[10.1146/annurev.so.11.080185.001233](https://doi.org/10.1146/annurev.so.11.080185.001233)>.
- SHEPTYCKY, James. Policing, postmodernity and transnationalisation. *British Journal of Criminology*, v. 38, n. 3, p. 485-503, 1998.
- SHERMAN, Lawrence. *Scandal and reform*. Controlling police corruption. Berkley: University of California Press, 1978.
- SMULOVITZ, Catalina. Policiamiento comunitario en Argentina, Brasil y Chile: lecciones de una experiencia incipient. In: Lilian Bobea (org.). *Entre el crimen y el castigo*. Seguridad Ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe. Caracas: Nueva Sociedad, 2003. p. 87-117.
- SPECTOR, Malcom; JOHN, Kitsuse. Social problems: a reformulation. *Social Problems*, v. 21, n. 2, p. 145-159, 1973 <[10.2307/799536](https://doi.org/10.2307/799536)>.
- SPECTOR, Malcom; JOHN Kitsuse. *Constructing social problems*. Nueva Jersey: Transaction Publishers, 2009.
- SYKES, Ghesham. The functional nature of police reform: The 'myth' of controlling the police". *Justice Quarterly*, v. 2, n. 1, p. 51-65, 1985 <[10.1080/07418828500088381](https://doi.org/10.1080/07418828500088381)>.
- THOMPSON, John. *Escándalo político: poder y visibilidad en la era de los medios de comunicación*. Barcelona: Paidós Ibérica, 2001.
- TRINDADE, Arthur. As reformas nas polícias e seus obstáculos: Uma análise comparada das interações entre a sociedade civil, a sociedade política e as polícias. *Civitas*, v. 8, n. 3, p. 409-427, 2008 <[10.15448/1984-7289.2008.3.4867](https://doi.org/10.15448/1984-7289.2008.3.4867)>.

VARENIK, Robert. *Accountability. sistema policial de rendición de cuentas*. Estudio internacional comparado. México: Insyde, 2005.

WACQUANT, Lóic. *Las cárceles de la miseria*. Buenos Aires: Manatíal, 2000.

Autor correspondiente:
Andrés Antillano
Universidad Central de Venezuela
Ciudad Universitaria Los Chaguaramos
Instituto de Ciencias Penales
1050 Caracas, Venezuela

Recibido el: 19 jun. 2016.

Aprobado el: 7 nov. 2016.