



Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología

ISSN 1315-0006 / Depósito legal pp 199202ZU44

Vol. 22 No. 3 (julio-septiembre, 2013): 667 - 679

La reforma policial en Venezuela: Lecciones aprendidas e implicaciones para las políticas públicas de seguridad ciudadana

*Luis Gerardo Gabaldón**

Resumen

El texto revisa el proceso de reforma policial adelantado en Venezuela desde la conformación de la Comisión Nacional para la Reforma Policial, en 2006, hasta el establecimiento y desarrollo del Consejo General de Policía a partir de 2009, discutiendo los antecedentes, supuestos de hecho y de derecho y directrices generales del nuevo modelo policial y su manifestación en las leyes y resoluciones ministeriales que se han producido desde entonces. Destaca la dinámica particular de la Comisión, que logró integrar diagnósticos con recomendaciones políticas debido a la coparticipación de los comisionados en diversas tareas y al flujo y transparencia de la información, destacando su influencia en procesos posteriores conducentes a formulación de políticas públicas y sugiriendo la evaluación de estos procesos de cambio institucional en un horizonte más amplio que el vinculado a los cambios de los cuadros políticos del gobierno.

Palabras clave: Policía, reformas policiales, políticas públicas, seguridad ciudadana, Venezuela.

Recibido: 28-01-2013/ Aceptado: 06-05-2013

* Universidad de los Andes, Mérida/Universidad Católica "Andrés Bello", Caracas, Venezuela. E-mail: luisgerardogabaldon@gmail.com

Police Reform in Venezuela: Lessons Learned and Implications for Public Policies of Citizen Security

Abstract

The article reviews the police reform process in Venezuela since the establishment of the National Police Reform Commission in 2006 until the development of the General Police Council in 2009, discussing the background, the suppositions of fact and law and general directives for the new police model and its manifestation in ministerial laws and resolutions produced since then. It highlights the particular dynamic of the Commission that achieved integrating diagnostics with political recommendations due to co-participation of the commissioners in diverse tasks and the fluidity and transparency of information, emphasizing their influence on later processes leading to the formulation of public policies and suggesting assessment of these processes for institutional change on a broader horizon than that which is linked to changes in the political platforms of government.

Key words: Police, police reform, public policy, public safety, Venezuela.

1. La Comisión Nacional para la Reforma Policial: Antecedentes, productos y vinculación con la agenda legislativa

La Comisión Nacional para la Reforma Policial fue instalada mediante Resolución del Ministerio del Interior y Justicia el 10 de abril de 2006. La integraron 16 personas, que incluían al Ministro del Interior y Justicia y sus Viceministros de Seguridad Ciudadana y Seguridad Jurídica, un representante del Tribunal Supremo de Justicia, uno de la Asamblea Nacional, un gobernador y un alcalde, un representante de la Defensoría del Pueblo y uno de la Fiscalía General de la República, un representante de la Policía de Investigaciones Penales, uno de los empresarios del país, dos de organizaciones de promoción y defensa de los derechos humanos y tres profesores universitarios. Era un grupo heterogéneo, muchos de cuyos integrantes se conocieron en la sesión de instalación de la Comisión, lo cual no era garantía de entendimiento y avance significativo. A ello había que agregar la conexión con un clima de denuncia moral de excesos policiales y una campaña electoral en ciernes que amenazaba el trabajo imparcial y ponderado de una Comisión con ese perfil.

El mandato de la Comisión fue la construcción de un nuevo modelo policial para el país que se adecuase a las normas constitucionales, a los principios internacionales sobre protección de los derechos humanos y a las exigencias de integración y prestación igualitaria de un servicio de policía que había registrado, desde los años 1990, una multiplicidad de agencias sin la debida coordinación y homologación.

Como antecedentes mediatos se podrían mencionar la promulgación de la Constitución de 1999, que estableció el principio de corresponsabilidad de los ciudadanos en la gestión estatal (art. 4), así como la definición de la seguridad ciudadana como responsabilidad compartida entre el Estado y los ciudadanos (art. 55), además de la exigencia contenida en la disposición transitoria cuarta, aparte 9, sobre la creación de un cuerpo de policía nacional. Todo ello exigía una regulación de la función policial conforme a nuevas exigencias normativas, entre ellas la transparencia y la contraloría social. Por otro lado, la proliferación de las policías municipales a partir de 1990 planteaba la necesidad de homologar principios de actuación y gerencia policiales respetando los principios sobre competencias concurrentes establecidos en los arts. 156, n. 6 (policía nacional), 164, n. 6 (policía estatal) y 178, n. 7 (policía municipal) de la Constitución. Entre los antecedentes inmediatos cabe destacar los escándalos de participación policial en graves hechos delictivos, en particular durante los seis meses anteriores a la Resolución, específicamente la denominada masacre de la Urbanización Kennedy en Caracas, donde varios estudiantes universitarios fueron muertos en un dudoso operativo policial, el secuestro y asesinato de un empresario en el estado Aragua, así como el secuestro y asesinato de dos hermanos, hijos adolescentes de un comerciante en Caracas y su chofer, hechos en los cuales se determinó la participación directa de funcionarios policiales. Estos episodios, muy próximos entre sí, representaron probablemente el detonante moral para adoptar la Resolución, que podría haber sido interpretada, en aquél momento, como una respuesta simbólica y de censura frente a un estado de desregulación y descontrol policial extremo.

Entre los estudios adelantados se contaron una reseña completa de las investigaciones sobre la policía venezolana en los últimos 25 años, la descripción detallada de rasgos, patrones, organización y conformación de 123 cuerpos policiales en el país, una revisión y organización de las normas nacionales, estatales y municipales que regulaban el funcionamiento de los cuerpos policiales, un estudio cuantitativo y cualitativo sobre las percepciones policiales de la seguridad, el servicio policial, las necesidades de la población y los mecanismos de control y supervisión, una Encuesta Nacional de Victimización y percepción policial sobre una muestra de 5.946 hogares, la revisión de 30 programas y centros de formación en el país para policías venezolanos, un ensayo de tipología organizacional y un estudio de organizaciones policiales en el país, una revisión del marco constitucional y la regulación de la seguridad social de

la policía, la revisión de la inversión y patrones de gasto de policías estatales y municipales, así como el marco legal actual y las proposiciones para un sistema de sanciones y control disciplinario de los cuerpos policiales.

La Consulta Nacional adelantada por Conarepol fue de gran envergadura. Se utilizaron mecanismos difusos y concentrados. El uso de "consulta concentrada" permitió aproximar a grupos de interés determinados y desarrollar un formato de interacción centrado en ocho áreas temáticas predefinidas que orientaron las guías de discusión. Se realizaron 121 actividades de consulta con grupos específicos abarcando a 5.429 personas entre mayo y octubre de 2006, mediante foros abiertos o talleres con grupos más pequeños.

El diagnóstico y la consulta adelantados permitieron, a través de la Secretaría Técnica de la Comisión, vincular hallazgos e identificar problemas con decisiones de política pública que culminaron, luego de un proceso de 9 meses trabajo y 12 meses de letargo institucional, en la promulgación de una Ley Orgánica sobre el Servicio de Policía y Cuerpo de Policía Nacional. Esta ley tradujo en un articulado los principios del modelo policial surgido del diagnóstico y la consulta.

2. Factores que obstaculizaron la puesta en marcha de las recomendaciones de la Comisión Nacional para la Reforma Policial

El proceso de implementación de la reforma sufrió los vaivenes de la política. En enero de 2007 el Vicepresidente de la República anunció la conformación de una Comisión de Implementación del nuevo modelo, o segunda fase, sin que tal propósito se realizara durante dicho año. En enero de 2008, tres antiguos miembros de la Comisión de Reforma Policial fuimos convocados por el nuevo Ministro de Interior y Justicia para asesorar en la redacción de un Decreto Ley sobre Policía Nacional y Servicio de Policía que, en el marco de la ley habilitante que había sido otorgada al Presidente de la República por la Asamblea Nacional, desarrollase el modelo propuesto por la Comisión. Esta tarea que culminó con un proyecto presentado al Presidente de la República en Consejo de Ministros el 12 de febrero de 2008. El Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional fue promulgado el 26 de febrero de 2008, con cambios de última hora efectuados por la Comisión Revisora de la Vicepresidencia de la República. Estos cambios se tradujeron, principalmente, en la modificación del perfil del Consejo General de Policía, de organismo colegiado a la cabeza del sistema policial a instancia de asesoría y participación, la eliminación de las facultades de los estados y municipios para definir políticas y planes de seguridad a nivel regional, la concentración del poder de habilitación de los cuerpos policiales en el Ministro del

Interior y Justicia, así como la eliminación de garantías procesales y judiciales para las medidas de intervención y suspensión de los cuerpos de policía.

Para mayo de 2009, al momento de instalarse el Consejo General de Policía y luego de un periodo de 14 meses de funcionamiento de una Comisión para el Desarrollo del Sistema Policial, se había avanzado en la preparación de manuales estandarizados sobre el uso de la fuerza y tratamiento de detenidos, normas de organización (aunque no protocolos de actuación) de la policía comunal, y un anteproyecto de Estatuto de la Función Policial que regulase el concurso, ingreso, permanencia, jerarquías, condiciones laborales y régimen disciplinario de los funcionarios policiales. Esta Ley fue finalmente aprobada por la Asamblea Nacional en diciembre de dicho año, luego de un complicado camino de negociación con la Comisión de Política Interior que venía trabajando con un proyecto originado en el Ministerio del Interior y Justicia y aprobado en primera discusión que poco tenía que ver con el nuevo modelo policial planteado por la ley orgánica.

Un factor importante que retardó la implementación del modelo y su generalización fue la relativamente escasa participación de funcionarios policiales en el proceso de la reforma. En la Conarepol hubo solo un representante de la policía, y no de las policías uniformadas, sino del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas. Es cierto que una representación significativa de más de 2200 funcionarios que cumplían funciones de policía fueron encuestados para analizar su visión sobre el rol, la función y las necesidades ciudadanas (Monsalve, 2007), pero algunos recelos derivados de la polarización política dificultaron la incorporación de funcionarios policiales uniformados al trabajo directivo de la Comisión. Por otro lado, la redacción del Código de Conducta Policial, cuya promulgación mediante Resolución del Ministerio del Interior y Justicia se realizó el 21 de Septiembre de 2006 (Venezuela, 2006) y que luego fue incorporado al articulado de la ley orgánica, no fue obra de la policía, lo cual indica una diferencia en cuanto al espacio y presencia de la policía en el contexto venezolano en comparación con otros países, donde la intervención policial en las iniciativas de reforma y en los códigos de conducta y desempeño ha sido determinante (Gabaldón y Antillano, 2008). Como se ha sostenido repetidamente, sin la participación activa de los policías el proceso de reforma no podrá avanzar debidamente, ya que la implementación, desarrollo y ejecución del nuevo modelo depende, fundamentalmente de la adopción de normas, estándares y criterios que deben ser aplicados desde el interior de la organización policial.

La reforma policial venezolana no ha enfatizado cambios simbólicos sobre la iconografía policial para moldear una nueva imagen, salvo la recomendación de que los uniformes debían ser estandarizados según se tratase de policías municipales, estatales y la policía nacional, así como que la identificación de los funcionarios fuese manifiesta, a fin de facilitar el reconocimiento vi-

sual y la determinación de eventuales responsabilidades (Gabaldón y Antillano, 2007, vol II: 244). A diferencia de lo ocurrido en otros países donde se han adelantado reformas policiales, el cambio promovido para la policía no era una cuestión de imagen sino de desempeño, y esta tendencia acaso indique que la presencia y reconocimiento simbólico de la policía en el colectivo venezolano no es tan relevante como en otras sociedades.

3. Condiciones que deben cumplirse para una reforma policial exitosa

En muchos países se han intentado reformas policiales, frecuentemente fallidas. En el caso venezolano se emprendieron diagnósticos y se realizaron propuestas con base en estudios sistemáticos y mediante amplios mecanismos de consulta pública. Esta consulta es fundamental no solo en cuanto a la legitimación misma del proceso de reforma sino en cuanto a la recepción de expectativas de la población sobre la policía. La relativa opacidad de la presencia policial en el proceso de reforma, una instancia que cuenta con muchos cuerpos de diverso perfil organizacional, débiles niveles de profesionalización y tradición, dentro de un marco de confrontación política y de reformas constitucionales, era de alguna manera previsible. Se ha avanzado para reducirla desde 2009. Ninguna reforma llegará a ningún punto sin la activa participación de la policía. La estrategia que ha emprendido el Consejo General de Policía ha sido difundir, expandir y consolidar un modelo democrático de policía que cubra a todos los venezolanos, sobre los principios de la publicidad, el respeto de los derechos humanos, la transparencia y rendición de cuentas, así como el fortalecimiento de la presencia estatal en su gobernanza, a cuyo efecto se han dictado 24 resoluciones ministeriales que desarrollan estándares operativos, organización, supervisión, régimen disciplinario y participación ciudadana en el control externo, con miras a consolidar en dos reglamentos el marco fundamental de la gestión para el nuevo modelo policial (CGP, 2011).

El proceso de implementación de la reforma es de largo aliento, y ello no es, seguramente, una particularidad del medio venezolano, aunque en nuestro caso deberían adoptarse salvaguardas especiales. En primer lugar se requiere la generación de un espacio de confianza y legitimidad para la instrumentación de la reforma y el desarrollo de la normativa institucional que corresponde dirigir al Ministerio del Interior y Justicia. Ello implica que el trabajo del Consejo General de Policía, aun con el perfil reducido de instancia de asesoría y participación que quedó definido en el texto final de la ley, será crucial. En esta instancia participa una representación de los gobernadores y los alcaldes, que debería ser amplia desde el punto de vista ideológico. En la medida en que los estándares, manuales, criterios operativos, planes de asistencia técnica y decisiones correctivas sean adoptados en beneficio del mejoramiento del servicio

policial, habrá mayor credibilidad, colaboración y sinergia en la prestación del servicio. Una importante función corresponde al Fondo Intergubernamental para el Desarrollo del Servicio de Policía, que debería contribuir a nivelar la prestación policial, uno de los objetivos del nuevo marco legal. En la medida en que la asistencia técnica sea suministrada con el propósito de incrementar los indicadores de rendimiento y desempeño, mayor credibilidad y aceptación tendrán dichos programas.

4. El marco normativo de la reforma y la transformación de la prestación del servicio de policía

Los principios generales del servicio de policía recogidos en el Capítulo III de la Ley Orgánica del Servicio de Policía y Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana establecen un marco general de desempeño policial orientado por la prontitud y eficiencia, la prestación uniforme, igualitaria e imparcial del servicio de policía, la adhesión al respeto de los derechos humanos y la participación de todos los ciudadanos mediante recomendaciones y respuestas frente a sus reclamos. Dichos principios deben orientar la adopción de medidas concretas que apuntan a la transformación de la policía en una agencia más transparente, con perfil de servicio público y más auditable.

La nueva ley, en el Capítulo VI, ha distinguido cuatro criterios complementarios para la actuación de los cuerpos policiales: Según los criterios de territorialidad, complejidad, intensidad y especificidad, corresponden a las policías municipales las situaciones limitadas al ámbito local, de baja complejidad, que requieren poca intensidad en el uso de la fuerza policial y de carácter genérico, mientras que situaciones de alcance territorial más amplio, de mayor complejidad, que requieren mayor intensidad en el uso de la fuerza y de mayor nivel de especificidad, deben corresponder a la policía de los estados. Finalmente, las situaciones con implicaciones territoriales nacionales, de elevada complejidad, de máximo nivel de intensidad en el uso de la fuerza y de más alta especificidad deberían corresponder a la policía Nacional. Los consensos políticos y operacionales para la mejor prestación del servicio policial deben articularse mediante protocolos que tomen en cuenta estos niveles de actuación, más allá de las diferencias de afiliación política de los alcaldes y gobernadores. Como se trata de un área novedosa que va a requerir desarrollo de estándares policiales a nivel del órgano rector, toda la experiencia que se pueda acumular y aportar a la definición de dichos estándares será muy valiosa. El Consejo General de Policía ha adelantado una investigación documental y de campo sobre la operacionalización de dichos criterios y se ha avanzado hacia un proyecto de reglamento de esta sección legal y un protocolo específico para la actuación

coordinada de los diversos cuerpos de policía en las áreas de patrullaje y servicio de policía comunal, tránsito terrestre y apoyo al sistema de justicia penal (Gabaldón *et al.*, 2011-2012).

Por lo que se refiere al control de la policía, el diagnóstico de la Comisión Nacional para la Reforma Policial dio cuenta de severas debilidades en el control y rendición de cuentas de las distintas policías (Antillano, 2007: 103-112). Se pudo documentar la desregulación de la actividad y comportamiento policial, que se expresa en carencia de marcos normativos claros, consistentes y eficientes. Se ha podido determinar la ausencia o inadecuación de los indicadores de desempeño para evaluar y supervisar la actuación de los funcionarios, la debilidad y arbitrariedad de los procedimientos disciplinarios, la ausencia de datos precisos sobre el desempeño policial o casos de abusos y mala conducta y el alto grado de impunidad de las infracciones cometidas. También se ha destacado un patrón de intenso corporativismo y de impermeabilidad al escrutinio público, lo cual perfila un cuadro complejo en cuanto a la gobernabilidad, control y supervisión de la organización policial en el país. El fortalecimiento institucional de la policía pasa por la reafirmación de la respetabilidad, dignidad y sentido de pertenencia entre sus miembros, a lo cual debería contribuir un sano balance entre el control interno, de carácter profesional, ético, oportuno y orientado hacia el desarrollo de buenas prácticas policiales, y el control externo, que no debe ser tumultuario, desorganizado, partisano o antojadizo, sino estar articulado en torno a criterios definidos de vigilancia, información, supervisión y control, por parte de los sectores organizados de la comunidad, para compensar la cultura de aislamiento que tiende a desarrollar la policía. El Consejo General de Policía ha elaborado varias resoluciones ministeriales que pretenden abordar estos problemas, entre ellas las relativas a los consejos disciplinarios y la Oficina Nacional de Control Disciplinario de los cuerpos de policía, adscrita al Vice Ministerio del Servicio Integrado de Policía, las vinculadas al desempeño institucional y desempeño individual en dichos cuerpos, que procuran definir, ponderar y aplicar indicadores específicos para estimar los productos y efectos observables para evaluar el trabajo policial y adoptar los correctivos necesarios y la relativa a la promoción de los Comités Ciudadanos de Control Policial, previstos en el art. 84 de la Ley del Estatuto de la Función Policial (CGP, 2011).

En cuanto a lo que se viene considerando como la policía comunitaria desde hace algunas décadas, la nueva ley define el propósito del servicio de policía comunal como el desarrollo de estrategias y procedimientos de proximidad que conduzcan al conocimiento óptimo del área geográfica y faciliten la comunicación e interacción con los residentes e instituciones locales. La cuestión del nombre no es lo importante, sino el alcance del servicio. Hay que alertar que el servicio de policía comunitaria, como se le ha denominado tradicionalmente en Venezuela y en el mundo, no debe implicar la desprofesionalización de la policía y la conversión de los policías en asistentes sociales, perfil que

los propios funcionarios policiales suelen rechazar, sino más bien un enfoque que potencie la función policial contemplada en el art. 4 de la ley, esto es, facilitar la resolución de conflictos mediante el diálogo, la mediación y la conciliación. Lo que es importante es facilitar una estrategia alternativa al desempeño estrictamente legalista y de captura de infractores para su enjuiciamiento, así como definir los alcances de esta estrategia, que se podrán fijar de acuerdo a la conformación y respuesta de las diversas regiones geográficas. Las dificultades, ambigüedades y tentativas para avanzar en este proceso han sido también materia de reflexión y discusión promovidas por el Consejo General de Policía (CGP, 2010).

Finalmente, un aspecto muy importante y al cual no se le ha dedicado suficiente atención en Venezuela, donde abundan inconsistencias normativas y tolerancia generalizada (Gabaldón y Birkbeck, 2003) es el uso de la fuerza policial. La nueva ley ha dedicado el Capítulo II del Título IV a esta importante cuestión. Allí se señala que la afirmación de la vida es el principio fundamental, que se deben adoptar escalas progresivas en función de la resistencia y oposición y que el uso de la fuerza mortal sólo está justificado para la defensa de la vida del funcionario o de un tercero. Uno de los primeros productos del Consejo General de Policía ha sido un Manual detallado sobre el uso progresivo y diferenciado de la fuerza física con un protocolo de Informe cada vez que opera contacto físico entre la policía y el ciudadano y se manifieste malestar físico, lo cual constituye un importante logro en cuanto a desarrollo de estándares policiales. En la actualidad 9.000 cursantes del Plan Único de Formación Policial de la Universidad Experimental de la Seguridad reciben entrenamiento en uso diferenciado y progresivo y de la fuerza, y dicho programa se pretende extender a 5.000 funcionarios y funcionarias del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (GMATVV, 2012). La aplicación consistente de dicho protocolo, a largo plazo, debería contribuir a reducir la violencia policial. La reducción de violencia social pasa también por la reducción de la violencia empleada para castigar los delitos, y no solo la empleada para cometerlos.

5. Implicaciones del proceso de reforma policial en Venezuela para las políticas públicas de seguridad ciudadana

La experiencia de la Comisión Nacional para la Reforma Policial sugiere algunas consideraciones importantes para la generación de espacios participativos en la formulación de políticas públicas.

En primer lugar, es importante la conexión entre el nivel técnico y el nivel político de decisión. La Secretaría Técnica de la Comisión estuvo dirigida por Comisionados mismos, lo cual permitió un flujo de información constante en-

tre todos los miembros en cuanto a los datos que se iban generando en el diagnóstico y la consulta nacional, facilitando la adopción de decisiones previa discusión y formación de opinión colectiva dentro del cuerpo político, esto es, la Comisión en pleno. Dicho procedimiento implicó la posibilidad de adoptar decisiones mediante informes sustanciados, algo muy útil y conveniente, siempre que se mantengan abiertos los canales para el flujo de la información y la participación de todos los agentes de las propuestas.

En segundo lugar, este proceso mostró la pertinencia de la consulta pública y la apertura como mecanismos para generar recomendaciones y adoptar políticas consensuadas. No se trata de construir un discurso o una política expropiando la contribución popular, sino encauzarla y darle sentido dentro de un marco interpretativo y de organización apropiado. Por ello lo técnico no puede ser elaborado a expensas de la percepción pública y de la vivencia de los legos, especialmente en áreas críticas como el control de la delincuencia, la policía y la seguridad ciudadana. Esta conexión permite reinterpretar el sentido popular y orientar las expectativas en función de fines compatibles con la racionalización de la acción pública, el estado de derecho y el mantenimiento de las garantías fundamentales. La consulta no cumple una función exclusivamente legitimadora de la política pública, sino que permite alimentarla, modularla y encauzarla en función de las necesidades de la población.

Finalmente, se debe tener en cuenta que la oportunidad política no coincide necesariamente con la pertinencia de la decisión o la medida adoptarse. Los actores políticos tienen agendas y tiempos que no siempre se acoplan con los de la visión profesional, la pertinencia social o la conveniencia institucional. Durante la gestión de la Conarepol y aun luego de concluido su mandato, se manifestó una tensión entre la presión de la Asamblea Nacional por elaborar una ley de policía que consideraba urgente y materia de su agenda por mandato constitucional, y la dinámica del diagnóstico y la consulta que aconsejaban la dilación hasta tanto se definiese el modelo policial. Al final se impuso la idea de que el momento legislativo debía esperar por el producto conceptual sobre el que se pretendía legislar. La agenda electoral de dicho año puso mucha presión sobre el trabajo de la Comisión, aunque se logró imponer un clima de ponderación y respeto institucional a su trabajo por parte de todos los actores políticos involucrados en la contienda. Un proceso muy parecido, con resultados menos halagadores, se ha presentado durante 2012 con el trabajo de la Comisión Presidencial para el Control de Armas, Municiones y Desarme, donde la contraposición entre el modelo legal inspirado en el diagnóstico y la consulta y el que deriva de intereses de grupos de poder con presencia en la Asamblea Nacional ha obstaculizado la promulgación de una legislación sensata y realista sobre este tema crucial para la reducción de la delincuencia y la violencia. En el caso de la reforma policial, además, el diferimiento en la redacción y aprobación de la ley que incorporaría el nuevo modelo policial, estuvo condicionado, además, por cambios de ministros y consideraciones de opor-

tunidad que incidieron, y todavía lo hacen, en la dinámica de la instrumentación y aplicación del nuevo modelo policial. A ello hay que agregar que el discurso político y los planes de gobierno en Venezuela, resultan, en general, inconsistentes y erráticos en cuanto a las políticas de seguridad pública y ciudadana (Monsalve y Gabaldón, 2012).

Dos nuevas experiencias venezolanas en materia de políticas públicas de seguridad han sido de alguna manera marcadas por la experiencia de la reforma policial: el establecimiento de la Comisión Presidencial para el Control de Armas, Municiones y Desarme, en mayo de 2011, y el lanzamiento de la Misión a Toda Vida Venezuela, un año después. Se trata de dos iniciativas muy ambiciosas, con temas complejos, desafíos conceptuales y metodológicos particulares y cuya evaluación en cuanto a resultados es muy prematuro adelantar. Sin embargo, han sido inspiradas en su diseño y propósito por dos presupuestos cruciales de la reforma policial: la necesidad del conocimiento fundado en estudios y diagnósticos y la amplia participación ciudadana. En ambas iniciativas se articularon equipos y propuestas para estudios e investigaciones que permitieran recopilar datos para fundamentar las propuestas y la discusión pública con base en el conocimiento informado, antes que en la especulación. En ambos procesos se ha propuesto también una amplia consulta nacional, replicando incluso perfiles y metodologías que fueron diseñados inicialmente por la Comisión Nacional para la Reforma Policial. Los tiempos son distintos seis años después y los desafíos probablemente mayores, ya que en materia de desarme se enfrentan poderosos intereses económicos, corporativos e ideológicos que rebasan los acuerdos probables, mientras en materia de una misión nacional de prevención y seguridad se encuentran involucradas múltiples instancias del poder público y resulta complicado definir una plataforma común de intereses y proyectos. Por otro lado, la policía era una instancia mayormente debilitada en 2006, lo cual favoreció el trabajo de una Comisión integrada y dirigida fundamentalmente desde fuera de su seno y facilitó avanzar con propuestas sin fuertes resistencias corporativas. Pero aunque las situaciones son distintas, lo importante es que se avanza sobre una senda ya desbrozada con conocimiento, experticia y voluntad autóctonas, lo cual constituye una ventaja indudable para cualquier propuesta sustentable en el tiempo.

6. Conclusión

En el caso venezolano, las recomendaciones de la Comisión para la Reforma Policial y el modelo policial que ha sido incorporado a las leyes Orgánica del Servicio de Policía y Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana y Estatuto de la Función Policial apuntan hacia la uniformidad y coherencia de una función pública hasta ahora dispersa y heterogénea, proponiendo un sistema que articule y estandarice el funcionamiento policial de acuerdo a principios democráticos

y participativos, con eficiencia y prontitud e informado por la perspectiva de los derechos humanos. Ello apunta a lograr una mayor profesionalización, respondiendo a patrones definidos más que a decisiones discrecionales, elevando la gobernanza pública y el control ciudadano de la actividad policial, aspectos que están resentidos por la utilización partisana de la policía y su participación frecuente en delitos y casos graves de abuso de poder. En la medida en que estos principios y criterios se extiendan más allá de las parcialidades políticas y las discrepancias ideológicas, tendremos una policía más efectiva y confiable para los ciudadanos, dentro del marco de una sociedad democrática. Es un camino que apenas se ha comenzado a transitar y donde podrán ser apreciados cambios institucionales en el mediano y largo plazo. Pero su gran fortaleza y valor es el anclaje en el conocimiento informado para la generación de una política pública, y en este sentido el camino recorrido, pese a las grandes dificultades y avatares que quedan por delante, es irreversible. Se trata de avanzar hacia un punto o estadio desde el cual no hay punto de regreso, y en este sentido su fuerza rebasa ampliamente el tema policial y su inspiración se ha extendido a otras iniciativas y propuestas en materia de control y prevención de la delincuencia.

Referencias bibliográficas

- ANTILLANO, A. (con Centro para la Paz y Derechos Humanos, UCV) (2007) "Características de la policía en Venezuela", en GABALDÓN, L.G. y ANTILLANO, A. (editores), **La Policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio** (vol I.). Caracas: Comisión Nacional para la Reforma Policial, pp. 65-158.
- CONSEJO GENERAL DE POLICÍA, CGP (2011) **Normativa sobre el Sistema Policial venezolano, Resoluciones Ministeriales 2009-2011**. Caracas: Consejo General de Policía, pp.180.
- CONSEJO GENERAL DE POLICÍA, CGP (2010) **Policía comunal: conceptos, modelos, experiencias y retos**. Caracas: Consejo General de Policía, pp. 186.
- GABALDÓN, L.G.; BECERRA, N.; RAMÍREZ, D.; ÁVILA, K. y PAREDES, G. (2011) "Construcción y desarrollo de los criterios y niveles de actuación para el nuevo modelo policial venezolano", en **Investigación para la Acción: conocimiento para el desarrollo del nuevo modelo policial venezolano**. Caracas: Consejo General de Policía, pp. 30-55.
- GABALDÓN, L.G.; BECERRA, N.; RAMÍREZ, D.; ÁVILA, K. y PANGRAZIO, R. (2012) "Desarrollo de Protocolos de Niveles y Criterios de Actuación Policial (Coordinación Policial, Tránsito Terrestre y Apoyo al Sistema de Justicia Penal)" en **Investigación para la Acción II: conocimiento para el desarrollo del nuevo modelo policial venezolano**. Caracas: Consejo General de Policía, pp. 8-39.

- GABALDÓN, L.G. y ANTILLANO, A. (2008) Las reformas policiales en Irlanda del Norte y en Venezuela: una visión comparada. **Capítulo Criminológico**, 36, 3, julio-septiembre, pp. 5-27.
- GABALDÓN, L.G. y BIRKBECK, C. (2003) "La policía en Venezuela: normativa y percepciones sobre el uso de la fuerza física", en GABALDÓN, L.G. y BIRKBECK, C. (eds.), **Policía y fuerza física en perspectiva intercultural**. Caracas: Nueva Sociedad, pp. 103-124.
- GMATVV (Gran Misión a Toda Vida Venezuela) (2012) Informe de Gestión al 3 de septiembre de 2012.
- MONSALVE, Y. y GABALDÓN, L.G. (2012) Seguridad ciudadana, planificación y discurso político en Venezuela. **Espacio Abierto**, 21, 5, julio-septiembre, pp. 502-518.
- MONSALVE, Y. (con la colaboración de BENAVIDES, A. y PERAZA, M.) (2007) "Visión de los policías sobre su función y desempeño", en GABALDÓN, L.G. y ANTILLANO, A. (edit.), **La Policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio** (vol I.) Caracas: Comisión Nacional para la Reforma Policial, pp. 267-305.
- VENEZUELA (2006) Código de Conducta Policial. Resolución n. 364 del 21/6/2006. Ministerio del Interior y Justicia.
- VENEZUELA (2008) Decreto con Rango, valor y fuerza de Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional. G.O. n. 5880, extraordinario, 9-4-2008.
- VENEZUELA (2009) Ley del Estatuto de la Función Policial, G.O. n. 5.490, extraordinario, 7-12-2009.