

# Las Fuerzas... ¿de qué orden? Policía, orden público y socialismo del siglo XXI en Venezuela.

María Dolores Liaudat.

Cita:

María Dolores Liaudat (2012). *Las Fuerzas... ¿de qué orden? Policía, orden público y socialismo del siglo XXI en Venezuela. VII Jornadas de Sociología de la UNLP. Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, La Plata.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-097/374>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eRxp/ya>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

**Título: Las Fuerzas... ¿de qué orden? Policía, orden público y socialismo del siglo XXI en Venezuela.**

**Autor:** María Dolores Liaudat

**Pertenencia institucional:** estudiante de Licenciatura en Sociología- FAHCE- UNLP

**Mail:** [doloresliaudat@yahoo.com.ar](mailto:doloresliaudat@yahoo.com.ar)

---

**Introducción**

En los últimos años Venezuela ha sido terreno de enormes transformaciones en el plano económico, social y político. Se ha logrado bajar la tasa de pobreza del 60% al 23% y la indigencia del 25% al 5% <sup>1</sup> además de haberse desarrollado una serie de programas orientados a cubrir las necesidades básicas de la población y para una mejor calidad de vida. Llegando a ubicarse en la actualidad como uno de los países con menor desigualdad y más justa distribución de la riqueza a nivel mundial<sup>2</sup>.

Estas políticas de inclusión social están enmarcadas en un sistema de planificación, producción y distribución orientado a la construcción de un nuevo sistema social denominado socialismo del siglo XXI, que pretende superar al sistema capitalista y a sus diversas variantes de desarrollo que han tenido primacía en este continente como son el modelo neoliberal y la propuestas desarrollistas cuyo máximo exponente en la región es la CEPAL (Comisión económica para América Latina y el Caribe).

Sin embargo, a pesar de las grandes transformaciones positivas que sufrieron los índices sociales y el proyecto de superar de manera integral al sistema social capitalista y a las consecuencias derivadas del mismo, nos encontramos en Venezuela con la vigencia y profundización de un problema social que usualmente desde el campo progresista hemos ligado íntimamente a la desigualdad social y la pobreza: la situación de violencia urbana. En lugar de descender las tasas de criminalidad y delito, estas han aumentado en los últimos años enormemente ubicando al país como uno de los más violentos de América Latina, junto a El

---

<sup>1</sup> Venezuela, cumple las metas del Milenio". Cartilla Gobierno Bolivariano de Venezuela.

<sup>2</sup> Así lo confirman claramente las mediciones del coeficiente de Gini que mide la desigualdad en la distribución de la riqueza de un país, ubicando a Venezuela en el 2010 en el índice más bajo de toda América Latina con 0,3898 ya que todos los países de la región están por los menos 0,10 puntos encima de Venezuela.

Salvador, Colombia y México. De esta manera se ponen en tensión algunos argumentos clásicos para explicar el problema de la inseguridad, anclados principalmente en los factores socio-económicos.

Desde el gobierno de Chávez se han intentado dar diversas respuestas a esta problemática, pero esencialmente las más importantes se han hecho en el plano del sistema policial, elaborándose en los últimos años una reforma, con un gran alcance en el territorio nacional y con elementos que resultan novedosos tanto para el campo de los estudios sobre la seguridad y delito; como para el campo político.

En este trabajo nos proponemos analizar los supuestos que hay detrás de la reformas policiales llevadas a cabo durante el gobierno de Chávez, intentando dilucidar centralmente que concepciones del orden público emergen, y que relación presentan con la definición de la función policial.

En nuestro acercamiento a los documentos de la reforma policial se abrieron innumerables posibilidades de abordajes de la misma a través de los debates que claramente la atraviesan: militarización/profesionalización, centralización/descentralización, servicio policial/trabajo policial. Sin embargo desde un enfoque macro social definimos abordar que definición del orden podemos dilucidar en estos documentos. Para esto partimos de entender a los agentes policiales como parte del campo del orden, es decir aquel campo donde se produce y reproduce el poder decir el correcto orden público (Hathazy 2006).

### **Consideraciones metodológicas**

Para llevar a cabo nuestro análisis decidimos tomar a los documentos y leyes como un género discursivo de carácter escrito susceptible de prestarse a un análisis ideológico en función del modo en que sus enunciados están formulados (Guemureman 2004). Para enriquecer nuestro abordaje tomamos elementos del enfoque etnopragmático del discurso, el cual parte de la consideración de que las combinaciones sintácticas y su evidente regularidad son motivadas por principios cognitivos generales a los que el hablante apela para lograr relevancia y coherencia comunicativas. El mismo centra específicamente su interés en mostrar como la frecuencia relativa de uso de las formas constituye un síntoma de la perspectiva cognitiva del hablante y refleja pautas culturales. (A. Martinez 2009)

Una vez tomada la definición sobre el enfoque con que analizaríamos los documentos

nos centramos en el estudio de aquellos que consideramos los documentos centrales en la Reforma Policial: Decreto con rango, valor y fuerza de ley orgánica del servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional (2008), Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana (2009); Ley del Estatuto de la Función Policial (2009); reglamentos de evaluación, de disciplina y normas de convivencia de la Universidad Nacional Experimental de seguridad (UNES) y Programa Experimental de la Unidad Curricular de la UNES. Para poder comprender los supuestos vigentes detrás de la reforma policial, revisamos la Constitución Nacional Bolivariana (1999), y analizamos con mayor detenimiento el Plan de Desarrollo económico-social 2001-2007 y el Plan de Desarrollo económico y social de la nación 2007-2013. Por último también tomamos como fuentes que nos permitieron comprender el marco político, discursos de los dirigentes del PSUV y funcionarios de gobierno, y artículos periodísticos de la actualidad sobre la reforma policial.

El acercamiento a los diversos documentos, especialmente las legislaciones, lo realizamos con el recaudo de comprender que estos son un instrumento más para analizar la reforma policial en Venezuela, pero sabiendo que un análisis más profundo necesariamente debe abordar otros elementos como son el arraigo comunitario de las políticas, los acontecimientos detonantes de las mismas, el impulso político que las acompaña, como son llevadas a la práctica, etc. De esta manera la dificultad primordial que debimos enfrentar en nuestro estudio fue la distancia del lugar de origen de la reforma policial, lo cual nos impidió contemplar varios elementos que elevarían la riqueza de este análisis. No menor fue el obstáculo de no contar con análisis teóricos que sistematicen y problematicen la reforma policial a causa de la cercanía del proceso. Lo cual no obstante, consideramos, revaloriza el aporte que intentamos hacer desde este sencillo trabajo.

### **Persiguiendo huellas, levantando el polvo. La policía en la Venezuela del siglo XX**

La policía en Venezuela nació fuertemente ligada al desarrollo del Estado moderno, especialmente en la búsqueda del mismo de conseguir el monopolio legítimo de la violencia, frente a los diversos focos dispersos de poderes locales. El Estado en Venezuela se edificó a la par de la expansión petrolera y la inserción del país en el capitalismo mundial. En este camino se fueron construyendo las fuerzas represivas, que se desarrollaron inicialmente a principios del siglo XX con la creación de un ejército moderno, mas tarde se reforzó este poder represivo con el surgimiento de las policías políticas y recién en los años '30 durante el gobierno de López Contreras (1935- 1941) se construyó una policía institucionalizada y

moderna, con una estructuración y funcionamiento organizados. Desde su nacimiento, según intelectuales de relevancia en la temática como El Ashkar, Gabaldón, Nuñez y Antillano la policía venezolana asumió ciertos rasgos que la marcaron durante todo el siglo XX: centralización, rígida jerarquización, falta de control externo de sus actividades y corrupción. Pero esencialmente hay dos elementos en que gran parte de los autores coinciden en que son característicos del sistema policial durante todo el siglo XX: la fuerte militarización y la subordinación al poder político que ha hecho de la policía una institución garantizadora de un orden específico.

Con respecto a la militarización estos autores se enfocan en diversos elementos para definirla, así encontramos análisis centrados en el tipo de formación que los agentes policiales han recibido (centrada en la extrema subordinación), en la estructura organizativa del cuerpo policial, en las formas de disciplina y la simbologías de tipo militar y en el plano más concreto han observado la dirección de los cuerpos policiales por militares activos o retirados.

En relación al segundo punto algunos autores como Gilda Nuñez o Soraya El Ashkar marcan que en este periodo prima en la institución policial la defensa de intereses particulares de quienes están en el gobierno, y no los del conjunto social. Para estas autoras se vuelve central en la función policial la defensa del orden publico entendido como el manteniendo de un grupo en el poder político, en periodos de gran inestabilidad social. La apropiación y el uso político partidario de las policías se acentuaron en los años '80 y '90 donde se crean policías municipales con un perfil descentralizado y con autonomía local en los municipios con mayores recursos. Se genera de esta manera en todo el periodo una especie de instrumentalización de los cuerpos de seguridad por parte de los gobiernos de turno, arrebatándole a la policía la función de defender a la ciudadanía, para reemplazarla por la tarea de defender al estado y los intereses de sectores políticos o de gobiernos de turno (Soraya El Ashkar 2007).

La línea de gran parte de estos autores es entender de esta manera que la policía en el siglo XX se configuro como un aparato del estado burgués, que se fue modificando en función de los cambios del sistema.

### **La policía en la Venezuela del siglo XXI: un nuevo modelo para un nuevo país.**

*Hoy se gradúan 1252 funcionarios y funcionarias de Policía que deben cumplir con esta misión tan compleja. Una nueva cohorte de oficiales que salen a fortalecer el nuevo modelo policial que ensaya instalarse desde la Policía Nacional Bolivariana. Todas nuestras esperanzas puestas en estos hombres y mujeres que salen al Metro de Caracas, a las zonas priorizadas y a las autopistas para garantizar el cumplimiento de la ley y persuadirnos a todos y todas de la necesidad de respetar las normas de convivencia y también salen a desplegar el socialismo de lo pequeño(...)*

Soraya El Ashkar, rectora de la UNES

El año 1999 será un año trascendental en la historia reciente de Venezuela, ya que llega al gobierno Hugo Chávez Frías luego de una serie de convulsiones que atravesaron al país y que marcarían el carácter radical de las propuestas de cambio del nuevo gobierno. Uno de los símbolos más claros del giro que provocó en la política nacional será la creación de una nueva constitución de la República bolivariana que marca claramente la apuesta hacia la refundación de la nación. Sin embargo analizando algunas políticas de gobierno, y especialmente los planes de desarrollo podemos ver que hacia el año 2006 hay una apuesta a la profundización del proceso de cambio poniéndose en agenda la proyección estratégica hacia el socialismo. Lo cual se plasmó visiblemente en políticas de gobierno en el Plan de Desarrollo 2007-2013 denominado elocuentemente Primer Plan Socialista.

Así como podemos identificar en términos generales dos periodos en el gobierno de Chávez, también podemos encontrar un quiebre en lo que respecta a las políticas de transformación del sistema policial teniendo en cuenta el tipo y contenido de las propuestas esbozadas. Es claramente a partir del año 2006 donde comienza un proceso de profundización de los cambios llevando a la práctica un plan integral de reforma policial que comienza con la constitución en ese año de la Comisión Nacional para la Reforma Policial (CONAREPOL) que realizó un estudio acabado sobre la realidad del sistema policial venezolano, elevando propuestas para su reforma.

Si bien la implementación de estas propuestas, tuvo un proceso de estancamiento especialmente por los “tiempos de la política” (Gabaldón 2007) es decir por la dinámica de la

puja por la hegemonía, ya hacia el año 2008 se comienzan a implementar las políticas que podemos considerar centrales en la constitución del nuevo modelo policial. Estas son: el Decreto con rango, valor y fuerza de ley orgánica del servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional (febrero 2008) y su posterior reforma y derogación con la sanción de La Ley Orgánica del Servicio de Policía y del cuerpo de Policía Nacional Bolivariana (diciembre 2009); la ley del estatuto de la función policial (diciembre 2009); la creación de la Universidad Nacional Experimental de Seguridad, y el desarrollo de un nuevo modelo pedagógico en el marco de la Misión Alma Mater (2009).

### **Rasgos generales de políticas de la Reforma Policial**

En este apartado haremos algunas breves referencias a cada una de las políticas que consideramos centrales en la reforma policial, destacando algunas singularidades.

*Decreto con rango, valor y fuerza de ley orgánica del servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional/ Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana (LPNB)*

En febrero del 2008, se promulgó el Decreto del servicio de Policía y del cuerpo de policía nacional tomando los aportes elaborados por la CONAREPOL en base al gran proceso de consulta nacional que realizaron, y enmarcado en el artículo 332 de la nueva constitución donde se plantea que el Ejecutivo organizara un cuerpo de policía nacional. En el mismo aparece la policía como una institución pública, civil, principalmente preventiva y humanista, orientada por los principios de los derechos humanos. Y aparece con fuerza la unificación de criterios para la actuación policial, que era uno de los principales problemas identificados.

La Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana se promulgo en diciembre del año 2009, derogando la legislación anterior, aunque plantea exactamente lo mismo, con la única diferencia de que ahora el Cuerpo de Policía Nacional pasara a llamarse Policía Nacional Bolivariana, en el marco de una concepción en la que el accionar policial se enmarcan en la misión de búsqueda de justicia social retomada del ideario de Simón Bolívar.

Los elementos más disruptivos que a simple vista aparecen en esta ley son la idea del carácter predominantemente preventivo de la policía, la aparición como una atribución de los cuerpos policiales la tarea de promover y desarrollar la participación de la comunidad

organizada en el servicio de policía comunal, la idea de seguridad individual y colectiva, el uso diferenciado de la fuerza, la vinculación de la policía con un ideario político- ideológico, entre otros.

*Ley del Estatuto de la Función Policial (LEFP):*

En diciembre del 2009 se aprobó esta ley que tiene como función regular las relaciones de empleo público entre los funcionarios policiales y los cuerpos de policía tanto a nivel nacional, estatal y municipal. Con esta ley se busca la articulación de la carrera policial, la homologación de los criterios administrativos entre los cuales se encuentran las condiciones de ingreso, de formación, de ascenso, las diversas jerárquicas que hacen a la construcción de un nuevo modelo organizativo, etc.

Entre las cuestiones que emergen con mayor reiteración en esta legislación, y que constituyen una ruptura con otras miradas están la idea de la participación protagónica en materia de gestión policial, el desarrollo integral del funcionario ligado a la idea de formación continua y la profesionalización, las instancias de control interno y externo de la función policial, la no aparición entre los deberes de la policía la defensa de la propiedad, la búsqueda continua de desestimular la violencia, entre otros

*La Universidad Experimental de Seguridad (UNES)*

Si bien en febrero del 2008 se crea el decreto de la policía nacional, no estaban en condiciones las instituciones de educación policial existentes para encarar la construcción de un nuevo modelo policial. La formación policial en el país era pésima, convivían al menos cinco modelos de formación con regímenes de ingreso y mecanismos de selección autónomos, documentos curriculares propios y concepciones sobre la educación policial diferentes. Pero principalmente existían una serie de problemas que eran comunes a todo el sistema de formación policial: la falta de continuidad en la formación, el perfil de los profesores (sin nivel académico ni formación profesional), la falta de espacio físico y recursos y la lógica militarizada, que se expresaba en un régimen disciplinar basado en la vejación y la tortura, y en un enfoque pedagógico que únicamente enseña a obedecer y a acatar órdenes. (Soraya El Ashkar, 2008)

Esto se comenzó a revertir a partir de la creación de la Universidad Nacional Experimental de Seguridad (UNES) en el año 2009. Esta institución asumirá la concepción

integral de la seguridad que aparece en la constitución bolivariana de 1999 que radica en la protección de las personas frente a situaciones que constituyan amenaza, vulnerabilidad o riesgo, y en ese sentido la UNES no solo busca formar a la policía nacional bolivariana y a los cuerpos de policías municipales y estatales, sino también al cuerpo de bomberos, a los penitenciarios, al cuerpo de administración civil y administración de desastres, al cuerpo técnico de vigilancia y transporte terrestre; y al cuerpo de investigaciones científicas, penales y criminalísticas. Las principales rupturas con el modelo de formación policial anterior que podemos encontrar en los documentos de la UNES<sup>3</sup> son: la pedagogía elegida basada en la educación popular y en la teoría crítica; la concepción de la disciplina como “disciplina voluntaria”; la concepción del estudiante (denominado “discente”) como sujeto activo ; el tipo de evaluación propuesto que busca ser no solo cuantitativo sino también cualitativo (evaluando tanto el proceso de aprendizaje como el nivel de empoderamiento logrado por los discentes); y la apertura del programa de formación a la valoración y evaluación continua por toda la comunidad educativa.

### **Rastreado el orden de las cosas**

*Vamos a ver como es el reino del revés...*

*María Elena Walsh*

Al intentar analizar como aparece la función policial en el marco de este nuevo modelo dilucidamos un rasgo que nos resulta de gran relevancia en las nuevas legislaciones: la pérdida de terreno en las mismas del concepto de orden público. Este concepto que fue tomado del derecho romano, pasó al código napoleón y de allí a todo el sistema constitucional europeo llegando luego a territorios americanos<sup>4</sup>, es elemental en la mayoría de las definiciones sobre la función policial. Sin embargo en la nueva ley orgánica del servicio de la policía, el mismo no aparece ni en la definición del rol ni en los fines de la policía. Tampoco lo encontramos entre las diversas tareas que definen a la función policial en La ley del estatuto de la misma. Este término que se ha caracterizado por su carácter ambiguo e indefinido ha dado lugar históricamente a diferentes usos políticos e interpretaciones

---

<sup>3</sup> Para el acceso a estos documentos visitar [www.unes.edu.ve](http://www.unes.edu.ve)

<sup>4</sup> La Noción de orden público entre la tónica jurídica y el análisis crítico del discurso. Lucia María Aseff (2003)

arbitrarias por parte de los agentes de policía.<sup>5</sup> En esta nueva ley, en cambio, aparece en primer lugar y en reiteradas ocasiones como prioridad la protección de las personas y comunidades: “*Los cuerpos de policía darán una respuesta oportuna, necesaria e inmediata para proteger a las personas y a las comunidades, frente a situaciones que constituyan amenaza, vulnerabilidad, riesgo o daño para su integridad física, a su hábitat y sus propiedades (art 8 LOPNB)*”

De esta definición inicial sobre la función policial podemos extraer una serie de elementos. En primer lugar es destacable el hecho de que aparezca como función central la protección de las personas y comunidades, y que esta no esté igualada en peso a tareas vinculadas a la protección del orden; o de la propiedad. Esto que parece algo elemental no lo es si comparamos con otras legislaciones donde aparecen desdibujadas las prioridades, lo que da lugar en la práctica a elecciones arbitrarias, por ejemplo la defensa de la propiedad por sobre la dignidad o integridad física de ciertas personas.<sup>6</sup> Se parte de una concepción de la seguridad que no está asociada necesariamente a la consecución del orden. No se produce lo que Lynch (2010) denomina la asimilación de la idea de orden y seguridad, que parte de una ilusión de orden absoluto.

En segundo lugar emerge ya en la definición de los principios generales del policía un doble registro que se tornara permanente en todos los documentos estudiados. Nos referimos al registro de lo individual y lo colectivo expresado en este artículo en los conceptos *persona* y *comunidad*. En ambas leyes policiales aparecen ambas palabras de manera conjunta expresando diversos sucesos de connotación positiva: vinculados a la idea de participación, derecho, seguridad, medidas preventivas y entre las tantas buenas prácticas policiales incentivadas. Sin embargo encontramos que en los momentos en que aparece solo el concepto *individual* el mismo está ligado siempre a elementos de connotación negativa: infracción, corrección y control. Parecería expresarse de esta manera un supuesto de que el delito es esencialmente un hecho individual; y por lo contrario existe una connotación muy positiva de lo colectivo, especialmente de la idea de comunidad. La frecuencia en que aparece esta palabra en las dos leyes (16 veces en la ley orgánica, 9 veces en el estatuto) nos habla del

---

<sup>5</sup> Para indagar sobre los significados construidos por la institución policial sobre el orden público, se recomienda a autores como Sain (2008), Frederik, Hathazy en el caso de Argentina. Y a las autoras Nuñez y El Ashkar (2008) en el caso venezolano.

<sup>6</sup> Ver Legislaciones argentinas: Ley policía Federal Argentina, Ley de la Policía de la Provincia de Buenos Aires (ley 13201), Ley Orgánica de la Policía de la ciudad de Buenos Aires (Ley 2894)

carácter de idea-fuerza de la misma, como concepción ordenadora y valorativa del accionar policial. Pero por otro lado debemos remarcar que el concepto *colectivo* jamás aparece solo, y el de comunidad, gran parte de las veces lo hace acompañado de la palabra persona. Acercándonos a documentos políticos como el Plan de desarrollo para este periodo podemos interpretar que esto se encuentra relacionado con una nueva concepción de sociedad en la que si bien se apuesta a la organización colectiva, a la vida comunitaria como ideal democrático, se busca reafirmar todo el tiempo el lugar de la individualidad: “*Es necesario que los individuos se organicen para lograr las ventajas que otorga la asociación cooperativa, es decir transformar su debilidad individual en fuerza colectiva, teniendo en cuenta que el establecimiento de la organización no implicara menoscabo de la independencia, autonomía, libertad y poder originario del individuo*” (parte III Plan Simón Bolívar)

Podemos enmarcar esta nueva concepción filosófica en un intento general que se expresa tanto en la Constitución como en los planes de desarrollo de articular dos ideologías políticas que históricamente han aparecido como antagónicas: el socialismo y la recuperación positiva de los derechos individuales del liberalismo. Esta articulación creativa de elementos de ambas filosofías estaría en la base de la construcción de la idea de socialismo del siglo XXI, concepción que pretende adecuarse a la realidad de nuestro continente, y superar la “desviación colectivista” (Harnecker 2011) de los socialismos reales.

### **En búsqueda del orden perdido...**

*Nos gusta el desorden*

*Rompemos con las reglas*

*Somos indisciplinados (...)*

*Calle 13*

Aunque el orden público como concepto objetivamente no es puesto de manera intencional como relevante en las nuevas leyes (aparece solo 4 veces en ambas leyes en comparación con el concepto de comunidad que aparece 16), si podemos tratar de desentrañar en las escasas ocasiones en las que surge que significados están jugando detrás del mismo.

Tanto en La ley orgánica de Los cuerpos de policía como en La ley del estatuto de la función policial encontramos que la mayoría de las veces (específicamente en la mitad de las veces en que aparece en ambos textos) la concepción de orden público aparece ligada a la del Poder Ejecutivo en sus diversas denominaciones: órgano rector, ministerios, etc.

*El Ministerio de Poder Popular con competencia en materia de seguridad ciudadana por motivo de interés público y social podrá mediante resolución especial, establecer prolongaciones de las jornadas de servicios por encima de los límites establecidos en la presente Ley, a los fines de salvaguardar los derechos humanos de la población, garantizar el funcionamiento óptimo de los servicios de policía y satisfacer las necesidades derivadas del orden público y la paz social. (Art 61 LEFP)*

Si desentrañamos los casos en los que aparecen juntas ambas palabras, encontramos que nos hablan de situaciones que se presentarían como excepcionales, como por fuera del orden normal de las cosas. De esta manera la única autoridad legítima para nombrar al orden público, para definir qué es y por lo tanto cuando intervenir para defenderlo parecería ser el poder ejecutivo.

La otra forma en la que aparece el concepto orden público, muy ligada a la anterior, es vinculada a situaciones en que se podría poner en cuestión o en peligro al Estado. Específicamente emerge en el artículo donde se prohíbe la organización gremial (asociación sindical, derecho a huelga) de los agentes policiales por ser una cuestión de *orden público y servicio público esencial* (artículo 7 LEFP). Y en otro artículo donde expresa el poder de los cuerpos de policías estatales para tener personal entrenado y equipado para intervenir en caso de movilizaciones y reuniones *que comprometan el orden público* pero también la paz social y la convivencia (art 43 LOSPB). ***De esta manera vemos que mientras que el causante del delito parece ser siempre el individuo, la posible ofensiva contra el estado provendría mayormente de organizaciones colectivas.***

En comparación con lo que nos marcaban autores como Nuñez o El Ashkar respecto a que durante todo el siglo XX la defensa del orden público se había constituido en la tarea central de los agentes policiales y que este estaba asociado a la defensa del poder político, en la actualidad es clara según la legislación, la pérdida de relevancia de la defensa del orden público en relación con la gran cantidad de tareas para la consecución de la seguridad democrática. Sin embargo existe una clara continuidad en que es el Estado quien sigue

definiendo que es el orden público, emergiendo según las leyes como el único autor con autoridad para decidir la intervención sobre el mismo. No aparece en ningún apartado de la legislaciones una definición explícita de que es el orden público, mas bien se presenta *como defensa del Estado ante aquello que el Poder ejecutivo decreta como peligroso*.

Sin embargo, nos parece importante recuperar un fragmento de la nueva constitución, para comprender este rol asignado a una nueva policía nacional, en el contexto de disputa política:

*El Ejecutivo Nacional, para mantener y restablecer el orden público, proteger al ciudadano o ciudadana, hogares y familias, apoyar las decisiones de las autoridades competentes y asegurar el pacífico disfrute de las garantías y derechos constitucionales, de conformidad con la ley, conformará: -Un cuerpo uniformado de policía nacional.-Un cuerpo de investigaciones científicas, penales y criminalísticas. -Un cuerpo de bomberos y bomberas y administración de emergencias de carácter civil. -Una organización de protección civil y administración de desastres. (Art.332 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela)*

En este artículo vemos que sí juega un rol importante la defensa del orden en el cuerpo de policía nacional que creara el poder ejecutivo, pero no como tarea para todo el servicio policial. Esto nos interpela a pensar que la creación de la policía nacional bolivariana con estas dotaciones, manejada desde la cumbre del Estado, toma la defensa del orden con relevancia y con cierta exclusividad en el marco de la particularidad venezolana de la existencia de una gran cantidad de policías estatales que quedaran a manos de las gobernaciones y gobiernos municipales, muchas de las cuales son opositoras políticamente. Es relevante este dato pues la historia nos muestra la fuerte partidización de estos cuerpos policiales.

### **Policía, estado comunal y socialismo**

*“La cuestión consiste en conocer como está racionalizadas las relaciones de poder. Plantearse esta cuestión es la única forma de evitar que otras instituciones, con los mismos objetivos y los mismos efectos, ocupen su lugar”.*

En el apartado anterior llegamos a la conclusión de que nuevamente la defensa del orden público se vincula con la protección de la institucionalidad estatal. Ahora bien ¿estamos hablando del mismo Estado del que hablaban Nuñez y El Ashkar sobre la Venezuela del siglo XX? Visiblemente, no. En todos los documentos analizados se presenta una mirada radicalmente distinta sobre el Estado, y la sociedad. Sostenemos que estas concepciones atraviesan e influyen claramente en la definición de la función de la policía bolivariana.

Si comparamos el Plan de Desarrollo 2001-2007 con el Plan 2008-2013 (Plan Simón Bolívar) vemos que hay una apuesta en el segundo periodo a la disolución del estado en las estructuras comunitarias. Si bien ya hacia el año 2001 se construye la idea de democracia participativa, esta aparece únicamente como un mecanismo para complementar a la democracia representativa. El cambio en la concepción de quien es la ciudadanía que debe participar de las instituciones democráticas nos habla claramente de una transformación en la concepción del sistema social. En el primer plan aparecen las empresas, los medios de comunicación, la familia como actores centrales de la sociedad civil, los cuales también aparecerán interpelados en los planes para la consecución de la seguridad ciudadana. En cambio, en el Plan Simón Bolívar hay una apuesta especial a los consejos comunales y organizaciones sociales y comunitarias como la base de la nueva sociedad.<sup>7</sup> Esto se expresa en las legislaciones de la reforma policial como los actores privilegiados de las propuestas de participación popular. Desde esta perspectiva se reconstruye la idea de un posible Estado representativo del “bien común” al estar sustentado por la soberanía del pueblo que a través de estas instituciones dirige al Estado: *“Esta dirección del Estado está indisolublemente unida a la búsqueda del bien común y no como en la democracia representativa en la que bajo la argucia de la libertad individual, con el camuflaje de la igualdad de oportunidades y el acicate de la competitividad se legitima el interés de grupos minoritarios contrapuestas al interés general de la sociedad”*. (Plan Simón Bolívar, Parte III)

Esta apuesta a la construcción de un Estado que sea representante de los intereses de las mayorías delegado en estructuras intermedias, en primer lugar marca una clara ruptura con la concepción inherentemente negativa del marxismo acerca del mismo. Da lugar a pensar

---

<sup>7</sup> Para un análisis más profundo sobre la participación popular en las nuevas legislaciones ver artículos 13, 83, 84, 85, 86 y 87 de la Ley del Estatuto de la función policial; y los artículos 16, 34, 47, 77y 78 de la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana.

en una organización cuyo rasgo central no sea el monopolio sobre la coerción física pues según los planes se busca constituir con todos los mecanismos participativos un Estado que deje de representar a las minorías que justificaban la represión para defender sus intereses. Esta reconfiguración sobre un Estado que deja de estar fundado en la violencia da el marco general para construir una policía asentada en otras bases, y con otra función.

El desafío de constitución de una sociedad sin desigualdad se expresa en los documentos políticos en la crítica constante al derecho liberal, y su descripción de un orden social abstracto asentado sobre desigualdades reales. Esta apuesta es un elemento que consideramos influyente en la cuasi desaparición en las nuevas legislaciones policiales del concepto de orden público. Ya que tanto la definición abstracta del mismo en la norma jurídica liberal como la interpretación de los diversos gobiernos en la historia venezolana han estado siempre vinculadas al respeto de la propiedad privada y de las instituciones garantes del sistema

Las rupturas con el derecho liberal en las nuevas legislaciones se expresan en primer lugar en la aparición de un ideario de orden construido, frente a la idea naturalizada del mismo que presentaba el derecho. En los manuales de la UNES se expresa una caracterización del estado real de la sociedad basada en la desigualdad (explicada por las consecuencias del neoliberalismo) y se construye a partir de esto a la tarea policial como un servicio en la causa de la construcción de una sociedad justa. El Plan Simón Bolívar marca claramente que *la justicia está por encima del derecho* por lo que los agentes policiales antes que defensores de la ley son interpelados a trabajar por la construcción de un orden justo. Aparece en esta definición la antinomia entre justicia formal y material. De esta manera la formación universitaria de los mismos a través de la educación popular, las teorías críticas y la evaluación atendiendo al apego al cambio y la construcción colectiva está orientada en la búsqueda de la constitución de los futuros policías como sujetos históricos y políticos. En el estatuto policial esta apuesta se expresa en la idea de protección de las personas más débiles como un mandato central para los agentes policiales, rompiendo de esta forma con la igualación artificial del derecho burgués para tener en cuenta las necesidades diferenciadas de las personas.

Podemos afirmar, de esta manera que hay un desplazamiento del concepto abstracto e indefinido de orden público por una aparición con fuerza de la idea concreta de la construcción de un orden social basado en la justicia como equidad. Se constituye de esta

manera una nueva *cosmología del orden* (Hathazy 2006), una nueva mirada sobre lo que es *el correcto orden* basado ahora en la participación protagónica y democrática del pueblo y la consecución de la igualdad material, estos horizontes se detallan explícitamente en las legislaciones y en la formación policial, por lo que se intenta no dejar espacio a reinterpretaciones arbitrarias hechas por la propia institución.

Es interesante, en este sentido que mientras históricamente la policía ha jugado el rol de garante de un *orden constituido* presentado como natural por el derecho liberal, en estas nuevas legislaciones aparece la idea de un *orden que se está instituyendo*, y a partir de esto es que se justifica el rol del policía como sujeto histórico y político. ***Pero también es a partir de este estado novedoso (en un contexto social de fuerte disputa entre fuerzas antagónicas) de convivencia en la mismas legislaciones del intento de institucionalizar un orden, con un apuesta de transformación popular del mismo que podemos identificar una serie de tensiones que atraviesan la definición del rol policial tanto en su relación con el orden social como con el concepto de orden público.***

Por un lado en la redefinición del policía como servidor de una causa que es la construcción de un orden social justo, comunitario, basado en raíces consensuales parecen reaparecer ciertas miradas de un *orden sin tensiones, no-conflictivo*. En las legislaciones una de las maneras reiteradas de referirse a la tarea específica de construcción del orden social por los agentes policiales emerge en la idea de paz social. La cual se encuentra construida como la búsqueda por solucionar los conflictos, con nuevos mecanismos como son el dialogo y la mediación. De esta forma se vislumbra como idea constitutiva de la función policial la solución de los conflictos, y no la gestión de los mismos, lo que supone de cierta manera la posibilidad de un orden no conflictivo. La idea que reiteradamente se plantea como valor guía del accionar policial para esta tarea es la de *bien común*. Esta idea la encontramos atravesada en su definición por dos concepciones: como representante de los intereses naturales de las comunidades y como apuesta cultural y valorativa para un orden por construirse sobre nuevas bases, cuestión que expresa las tensiones antes señaladas entre *orden constituido-orden instituyente*. En algunos artículos se desarrolla la necesidad de cercanía con la comunidad para comprometer a los agentes policiales con la cultura, valores e identidad de las mismas. La amenaza en este tipo de concepciones no conflictivas del orden, es que pueden llegar a dar lugar a que cualquier práctica que exprese diferencia sobre la identidad y valores que se suponen constitutivos de esas comunidades sea área de intervención de lo que Ranciere (1996) denomina la lógica policial. Es decir que la policía se salga de las tareas específicas

demarcadas, para constituirse en términos foucaultianos en una técnica de intervención, de gobierno para la normalización, para la reproducción de un orden jerárquico.

La segunda tensión la encontramos en aquellas escasas ocasiones de aparición en las legislaciones de la idea imprecisa de orden público junto al poder monopólico del Ejecutivo para definirlo. Es importante reforzar que este puede ser un elemento que este fuertemente anclado en el contexto de disputa fuerte por la hegemonía en un periodo denominado de transición hacia construcción de otro sistema en Venezuela. Pero nos parece interesante no naturalizarlo y poder marcar que a largo plazo este puede dar lugar (junto a las miradas no conflictiva del orden) a que la lógica policial (la organización del consentimiento) reemplace a lo que debería ser la lógica de la política, la del conflicto la del reconocimiento de la diversidad (Ranciere 1996).

El peligro de la lógica policial es que es inherente a la misma lógica estatal, que busca garantizar su propia permanencia a través de la eliminación del conflicto. Al hacer el proceso Venezolano una apuesta por transformar la sociedad contando con un rol central del Estado, ha decidido cabalgar sobre estas contradicciones. De esta manera si bien es hasta cierto punto utópico que desaparezca esta lógica de organización del orden, la misma puede ser mejor o peor en función de la manera en como se distribuyen los bienes, el establecimiento de mayores limitaciones al Poder Ejecutivo para definir que es el orden público y la apertura cada vez mayor a espacios autónomos de participación popular donde se puedan expresar libremente los desacuerdos.

### **Consideraciones finales**

Es indudable por lo analizado que la reforma policial encarada por el Estado venezolano tiene una riqueza única para el campo académico y político. Por un lado se basa en la apuesta creativa de constituir una institución policial que no defina su rol en la sociedad a partir del monopolio de la violencia física, sino que se constituya como un servidor del pueblo. Esta tarea esta enmarcada en una lucha de recuperación del sentido de lo público, después de años de avance privatista del modelo neoliberal. Pero hay otro elemento que asoma en las legislaciones y documentos que es la combinación de ciertos equilibrios entre el interés individual y el colectivo en la definición del orden social visión política y filosófica que intenta superar las desviaciones totalitarias en que las que cayeron los socialismos reales.

Esta apuesta que ya por presentarse es muy valiosa se encuentra atravesada como

cualquier proceso de transformación real por elementos contradictorios y que la tensionan. Especialmente nos parece importante llamar la atención sobre la aparición de visiones no conflictivas del orden social, y el rol único como garante del orden publico que se le asigna al Estado central. Consideramos que estos son algunos elementos a tener en cuenta para delimitar y construir funcionarios públicos que estén realmente volcados a la construcción junto al pueblo de una seguridad democrática, en el camino de la edificación de un nuevo sistema social más justo e igualitario.

## **Bibliografía**

**Aseff**, Lucia María (2003); *La noción de orden publico entre la tónica jurídica y el discurso crítico*. XVII Jornadas de Filosofía jurídica y social. Asociación Argentina de Filosofía del Derecho, Argentina.

**El Ashkar**, Soraya (2007); *Reforma Policial en Venezuela: una experiencia en curso*. Red latinoamericana de Policías y sociedad civil. <http://blog.comunidadessegura.org> (Fecha de acceso: 30/08/ 2011)

**El Ashkar**, Soraya (2008); *Con la formación policial no se juega*. Diario el universal, 22 de diciembre del 2008, Caracas.

**Gabaldón**, Luis Gerardo (2008); *Seguridad Ciudadana y políticas publicas en Venezuela*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), Caracas, p.5, disponible en [www.ildis.org.ve](http://www.ildis.org.ve) (Fecha de acceso: 30/04/2011)

**Gabaldón**, Luis Gerardo (2004); “Policía y seguridad ciudadana en Venezuela entre 2002 y 2004”, *Revista Nueva Sociedad*, Venezuela pp 65-77

**Gabaldón**, Luis Gerardo y Antillano Andrés. Comisión Nacional para la Reforma Policial (2007); *La policía venezolana. Desarrollo institucional y perspectivas de Reforma al inicio del tercer milenio*. Ministerio de Interior y Justicia en Venezuela.

**Harnecker**, Marta (2010); *Democracia y socialismo: el futuro enraizado en el*

presente. Disponible en: [www.rebellion.org/docs/118327.pdf](http://www.rebellion.org/docs/118327.pdf) (Fecha de acceso: 06/08/2011)

**Hathazy, Paul. (2006);** “Cosmologías del orden: disciplina y sacrificio de los agentes antidisturbios”, Revista *Apuntes de Investigación* No.11. Buenos Aires: CECYP.

**Lynch, Gloria (2006).** *Concepciones de “orden” y “seguridad” en la normativa policial bonaerense, 1955-1982.* Universidad Nacional de Luján

**Martínez, Angelita (2009);** Seminario de Tesis. Metodología de la investigación lingüística: el enfoque etnopragmático. En *Escritura y producción de conocimiento en las carreras de posgrado*, Elvira Arnoux (dir.), Buenos Aires: Santiago Arcos editor, pp 259-286.

**Nuñez, Gilda (2006);** “Orígenes y desarrollo del aparato policial venezolano”, en *Politeia*, 2006, vol 29. Disponible en internet: <http://www.redalyc.org> ISSN 0303-9757 (Fecha de acceso 09/07/2011)

**Petzold Rodríguez María (1998);** “La noción de orden publico en el derecho civil venezolano, doctrina y jurisprudencia” *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, N° 110 Universidad Central de Venezuela, Caracas.

**Ranciere, Jacques (1996);** *El Desacuerdo, Política y Filosofía.* Editorial Nueva Visión, Buenos Aires, pp 35-60.

**Sáin, Marcelo (2008);** *El Leviatán Azul.* Editorial Siglo XXI, Buenos Aires

#### **Documentos:**

**Venezuela:** *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y social de la Nación 2001-2001.* Ministerio de Planificación y Desarrollo. [www.mpd.gob.ve/pedeysn.pdf](http://www.mpd.gob.ve/pedeysn.pdf) (Fecha de acceso 10/05/2011)

**Venezuela:** *Líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y social de la Nación 2007-2013.* Ministerio de Planificación y Desarrollo. [http://www.gobiernoenlinea.ve/lineas\\_generales\\_de\\_la\\_nacion.pdf](http://www.gobiernoenlinea.ve/lineas_generales_de_la_nacion.pdf) (Fecha de acceso 11/05/2011)

**Venezuela:** *Ley Orgánica del Servicio de Policía y Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana* (2009) G.O. (5.940E). <http://www.ministeriopublico.gob.ve> (Fecha de acceso 11/06/2011)

**Venezuela:** *Ley del Estatuto de la función policial* (2009) G.O 5940E. <http://www.ministeriopublico.gob.ve> (Fecha de acceso 15/06/2011)

**Venezuela:** *Programa experimental de la Unidad Curricular. Tramo I. Universidad*

*Nacional Experimental de la Seguridad.* Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria. (Fecha de acceso 20/06/2011)