

Tesis de Maestría en Ciencias Sociales UNGS-IDES

Populismo penal, políticas públicas y seguridad ciudadana en Venezuela en el período bolivariano (1999-2015)

Tesista: Carlos L. Avendaño

Directora: Carolina Schillagi

Miembros del jurado de defensa: Violeta Dikenstein, Mariana Lorenz y Jeremías Silva

Fecha de defensa: 10 de noviembre de 2020

Esta investigación se realizó con la finalidad de analizar las políticas públicas antidelictivas ejecutadas por el Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores, Justicia y Paz, en Venezuela, durante el período bolivariano (1999-2015). A partir del análisis de documentos oficiales, entrevistas a diferentes actores, encuestas y cifras de criminalidad a nivel nacional se intentó profundizar en la gestión de la política antidelictiva que impulsó dicho ministerio, con la finalidad de comprender, desde la mirada de los actores, la realidad de las acciones que se llevaron a cabo y analizar la posible relación entre el “populismo penal” y la ejecución de las políticas públicas antidelictivas. Se plantearon así las siguientes preguntas: ¿podemos hablar de un giro punitivo en la política criminal venezolana?, ¿cuáles son las características de los planes y programas destinados a disminuir la criminalidad ejecutados por el Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores, Justicia y Paz?, ¿cuáles han sido los alcances y las limitaciones de la política antidelictiva en Venezuela en el período bolivariano?, ¿cuál es la opinión de los diferentes actores (académicos, funcionarios públicos, ciudadanos) sobre la política antidelictiva en Venezuela?, ¿existe una relación entre el “populismo penal” y la política antidelictiva en Venezuela en el período bolivariano?

Para responder estas preguntas se realizó una investigación social cualitativa, puesto que se intentó reconstruir la política criminal venezolana entre 1999 y 2015, a partir de la lógica de los diversos actores sociales con una mirada “desde adentro” y rescatando la singularidad y las particularidades propias. Se realizaron entrevistas a seis informantes claves que luego fueron transcritas y codificadas con la ayuda del programa QDA Miner Lite para su posterior análisis, y también se realizó una encuesta *online* para acercarnos a una parte de la opinión pública.

Se planteó como objetivo general analizar las políticas públicas antidelictivas ejecutadas por el Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores, Justicia y Paz durante el período bolivariano (1999-2015). Para lograrlo se caracterizó la situación delictiva de Venezuela durante el período bolivariano (1999-2015) a partir de fuentes secundarias y de estadística delictiva. También se analizaron las actividades dirigidas por el Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores, Justicia y Paz para identificar la problemática y adoptar medidas tendentes a minimizar los efectos de la criminalidad durante el período



bolivariano (1999-2015). Asimismo, se estudiaron diferentes perspectivas: actores políticos, académicos y las opiniones públicas con respecto a la política criminal en Venezuela durante el período bolivariano (1999-2015), y también se exploró la posible relación entre el “populismo penal” y la política criminal en Venezuela durante el período que venimos refiriendo.

Esta investigación permitió desvelar formas de la labor estatal vinculadas a la formulación e implementación de una política pública, el papel que juegan numerosos actores sociales y políticos, así como los poderes públicos, las instituciones y el marco jurídico. En Venezuela queda claro que el Estado no se comporta como un monolito o bloque que actúa bajo las líneas y directrices emanadas del líder del partido de gobierno; por el contrario, nos encontramos con un ente heterogéneo en el que conviven numerosas posturas y pugnas de poder que terminan dificultando la concreción y la evaluación de planes y programas. En primer lugar, es importante destacar el papel de Hugo Chávez como líder, quien asciende al poder con un apoyo importante, lo que otorga gran legitimidad en la Venezuela de finales de los años noventa. Ese apoyo popular fue utilizado para impulsar un cambio constitucional que significó un viraje en la forma de hacer política y en la organización estatal. Chávez se identificaba como bolivariano, rescatando una forma de nacionalismo que logró condensar diferentes demandas colectivas, sobre todo las de los sectores más vulnerables de la sociedad venezolana. Podemos afirmar que era un líder populista y que alrededor de su figura se formaron identidades colectivas que buscaban un cambio en el sistema. Esta distinción es importante, puesto que la articulación de diferentes demandas “desde abajo” es un punto de encuentro entre el populismo y el populismo penal. En el discurso populista siempre encontramos imprecisiones y fluctuaciones. Como ha dicho Ernesto Laclau, “no por una falla cognitiva, sino porque intenta operar performativamente dentro de una realidad social que es heterogénea y fluctuante”. La configuración de estrategias del gobierno dentro de la Revolución bolivariana fue muy heterogénea, pero siempre le dio importancia a lo percibido como el “sentido común popular” atribuido al pueblo por encima del conocimiento experto, al menos en materia de política criminal, un elemento central en la noción de populismo penal.

En el Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores, Justicia y Paz durante el período bolivariano (1999-2015), de trece ministros, solamente tres (23%) eran de naturaleza civil, mientras que el resto (77%) eran militares. Aun bajo la administración de ministros civiles, los militares ocupaban diferentes cargos de importancia que implicaban constantes tensiones y luchas de poder internas, que eran sobrellevadas por la obediencia a las directrices emanadas desde la figura de Chávez. Esto significa que se hacía lo que Chávez, como líder del proceso, disponía. Sin embargo, en las acciones concretas, muchos de los lineamientos se iban transformando conforme los actores involucrados intervenían desde sus posturas y lugares de poder; de este modo, dentro de las propias instituciones, la labor estatal experimentaba formas de actuar heterogéneas. Otro elemento importante para comprender la dinámica que operaba en la toma de decisiones y que está vinculado a la concepción del populismo penal es el papel que jugaron los casos de conmoción pública. La escalada de la inseguridad a problema público por medio de procesos que involucraron movilización de colectivos, la puesta en escena de los debates públicos en los medios de comunicación y el interés de factores políticos en volver visibles los problemas en la agenda pública representaron un momento importante en la toma de decisiones. Todo ello motivó una

respuesta institucional que se vio plasmada en la creación de la Comisión Nacional para la Reforma Policial (Conarepol), la Comisión Nacional para la Prevención del Delito, la reforma penitenciaria, la Gran Misión a Toda Vida Venezuela y el Ministerio del Poder Popular para el Servicio Penitenciario.

El elemento en común de todas estas instancias institucionales fue la respuesta contingente y poco planificada a través de la instrumentación de acciones, como herramienta frente a los grupos insatisfechos con la propia gestión del gobierno. En consecuencia, se reformaron leyes en un sentido más punitivo, aumentaron las tasas de encarcelamiento, la reforma penitenciaria contempló la construcción de nuevos centros penitenciarios, y la implementación de operativos policiales militarizados convirtió el castigo en un espectáculo público disuasorio para disminuir la criminalidad.

Como efecto de esta heterogeneidad de actores, posturas y tradiciones institucionales, una de las consecuencias directas fue la imposibilidad de establecer una política pública sostenible en el tiempo y susceptible de ser evaluada en función de sus objetivos y resultados. El Estado y la administración pública, en materia de seguridad, terminaron siendo ineficientes. Paradójicamente, como ha señalado André-Noël Roth Deubel, “la ineficiencia es también un elemento que permite legitimar más fácilmente los cambios de política frente a la población”; de esta manera, en el contexto discursivo, mientras no sea superado el capitalismo, la delincuencia seguirá actuando. Por ende, se legitiman siempre las acciones contingentes, reactivas y punitivas como denominadores comunes en las acciones desplegadas por el Ministerio de Seguridad venezolano. Se continúa con la criminalización de la pobreza, con el abuso de la detención preventiva o la privación de libertad sin condena, así como con ejecuciones extrajudiciales atribuidas a la acción de órganos de seguridad policiales y militares.

Finalmente, esta primera aproximación a la política criminal venezolana entre 1999 y 2015, lejos de representar un análisis terminado, abre la puerta para plantear otras cuestiones, como el análisis de las estrategias populistas desplegadas y la participación del componente militar en la esfera política. Esto puede desembocar en una transición del populismo a una burocracia autoritaria, degradación ya advertida por Benjamín Arditi en 2009 como una alternativa del populismo en contextos democráticos, cuando sostiene que un líder es populista mientras atiende las demandas populares o de las bases, y cuando deja de hacerlo, hay autoritarismo. El análisis de la política criminal venezolana, vista desde adentro, nos permite concluir, preliminarmente, que la falta de equilibrio entre la racionalidad técnica y la racionalidad política en un contexto de radicalización permea la política pública con la intervención de varias comunidades políticas que generan conflictos y pugnas de poder para conquistar espacios y tener visibilidad, en detrimento de la eficiencia de los planes y programas que se diseñan y ejecutan.

Ante una política criminal deficiente, el Estado puede ser percibido como ausente y los grupos sociales tienden a buscar formas de autoprotección y autogobierno que desencadenan acciones como linchamientos por parte de las comunidades o ejecuciones extrajudiciales por parte de instituciones policiales y militares. En el caso venezolano, la hiperactividad del aparato penal parece ir en aumento, y ante la impunidad en torno a actuaciones policiales desproporcionadas, se evidencia un retroceso en materia de protección de derechos fundamentales. En consecuencia, el sistema de justicia parece comportarse, en la práctica, como el sistema inquisitivo que se había superado a finales de los años noventa.