

1

REPORTE
DE INVESTIGACIÓN
LACSO

¿Actúa la policía cumpliendo la ley?
Percepción sobre la legalidad policial
y el Estado de derecho



ROBERTO BRICEÑO-LEÓN
ALBERTO CAMARDIEL

LACSO

INTRODUCCIÓN

Los policías son la representación de la ley en la sociedad. Sus funciones de garantizar el orden público y la seguridad de las personas son la expresión de una normativa legal que les otorga autoridad sobre el resto de los ciudadanos y las habilita para el uso de la fuerza en caso de que sea necesaria para garantizar la seguridad de las personas, sus bienes y el bienestar colectivo. En definitiva, son la personificación de la ley y los más cercanos guardianes del Estado de derecho del cual son expresión y creación.

La función que las leyes le otorgan a los policías de vigilar y forzar el cumplimiento de las normas por los demás ciudadanos, viene siempre precedida de unos textos legales donde se establece la obligación de cumplimiento de ese mismo régimen jurídico por los propios funcionarios policiales. Por eso, los artículos de las legislaciones enuncian su función primaria como “...cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes...”.

En ese contexto normativo la pregunta de si la policía cumple la ley resulta un exabrupto, pues la respuesta teórica de Perogrullo sería que sí, pues no es concebible que sea de otro modo, ya que la función policial y ley deben ser lo mismo.

Sin embargo, no es así, lo sabe la sociedad y lo saben los propios cuerpos policiales quienes muchas veces establecen regulaciones, procedimientos habituales y oficinas de control interno para verificar que ese supuesto se cumpla. Pero eso no siempre es eficaz y salta a la opinión pública y al conocimiento de la población general el incumplimiento de la ley o el delito abierto de las policías, cuando una semana los funcionarios de un organismo policial realizan la captura in fraganti de funcionarios de otra dependencia policial o militar, y unas semanas después la situación se invierte (Guerrero, 2019) (Rojas, 2019) (Bolívar, 2020) (González, 2020).

¿Las aprehensiones de funcionarios que han quebrantado la ley se deben resolver y castigar, o no castigar, en los tribunales o con las normas de disciplina interna de cada dependencia? La Fiscalía General de la República, cuando ha querido y

ha sido posible, ha presentado reportes de los casos de denuncias de violaciones de la ley por los funcionarios policiales que ha recibido, procesado, y de los resultados en castigo que esas acusaciones han obtenido. Y ése es un tema de relevancia. Ahora bien, y ¿qué opina el ciudadano común sobre la actuación ilegal de la policía?

Allende las decisiones y sanciones que tome el sistema de justicia penal sobre el incumplimiento de la ley por parte de los funcionarios policiales, es importante saber cuál es la opinión de los ciudadanos sobre el apego que tienen los funcionarios policiales a la ley que representan. Y no solo en su vida personal y privada, sino en el cumplimiento de las funciones propias que le han sido encomendadas, ¿cumplen la ley los funcionarios policiales en sus afanes para combatir las acciones del delito que está infringiendo la ley?

Ése fue el propósito del estudio que en este documento reportamos y en el cual se presenta el método que utilizamos, los resultados que obtuvimos y el análisis estadístico que fue aplicado y finalmente discutimos los hallazgos y sacamos unas breves conclusiones sobre el impacto que tiene la percepción de la legalidad de la actuación policial en la sociedad.

MÉTODO

Se utilizó una encuesta nacional con el propósito de evaluar la percepción de los entrevistados sobre eficacia, confianza y corrección del sistema de protección policial y de las instituciones de justicia penal, colocando el énfasis en la legalidad y legitimidad de las actuaciones de los cuerpos policiales. En particular se investigó la opinión de los entrevistados sobre la letalidad policial, entendida ésta como la actuación ilegal en contra de la integridad física de las personas por parte de los cuerpos de seguridad que cumplen funciones de policía.

En el estudio se incluyeron cuatro preguntas bajo un mismo formato y en el cual cambiaba solamente el nombre de uno de los cuatro cuerpos policiales investigados. La pregunta estándar era: ¿Cree Usted que la actuación del CICPC para combatir el delito se realiza totalmente dentro de la ley, en ocasiones

dentro de la ley o totalmente fuera de la ley? Luego se repetía, pero refiriéndose a la GNB, a la PNB y a las FAES.

La encuesta fue aplicada a una muestra nacional de 1.200 hogares distribuidos en todo el país entre fines de noviembre del 2019 y fines de enero del 2020. El muestreo aplicado se llevó a cabo en tres etapas en la primera de las cuales se seleccionaron 120 segmentos censales con probabilidad proporcional al número de viviendas de uso residencial permanente según el Censo de Población y Vivienda del 2011, luego en cada segmento se seleccionaron dos manzanas y por un mecanismo de selección sistemático con un inicio aleatorio se escogieron los hogares. En cada hogar seleccionado se entrevistó a un integrante del mismo de 18 años o mayor. Se incluyeron personas de ambos sexos, de todos los estratos socioeconómicos, habitantes en viviendas familiares de uso residencial permanente ubicadas en centros poblados de Venezuela con más de 2.500 habitantes. La información fue proporcionada por el respondiente al entrevistador de manera directa con el empleo de un cuestionario impreso.

La caracterización sociodemográfica de los entrevistados se puede sintetizar listando la clase modal de las variables sociodemográficas medidas en la encuesta: sexo femenino (50.2%), edad comprendida entre 30 y 55 años (53.3%), al menos un grado de educación secundaria (51.4%), trabajador remunerado (62.7%), blanco (34.3%), soltero (39.0%), católico (71.2%), habitante de una ciudad grande (42.8%), opositor (37.3%), de clase socioeconómica objetiva D (60.8%; A: Alta - E: Baja) y de clase socioeconómica autodefinida 5 (30.6%; 1: Baja - 10: Alta).

Tres entidades (Zulia, Miranda y Distrito Federal) proporcionaron entrevistados por encima del 10%, seis estados (Carabobo, Aragua, Lara, Anzoátegui, la tríada Bolívar-Amazonas-Delta Amacuro y Táchira) aportaron cada uno entre 5% y menos del 10% y el resto de las entidades porcentajes entre 1% y menos del 5%.

RESULTADOS

El porcentaje promedio de opiniones que consideran que los cuerpos policiales CICPC, GNB, PNB y FAES actúan siempre dentro de la ley es apenas 8%. El 48% de las opiniones afirman que en ocasiones actúan dentro de la ley y el 44% restante

coinciden en que sus actuaciones siempre están fuera de la ley. Los cuerpos mejor evaluados en sus actuaciones son el CICPC y la GNB y el peor es las FAES. Además, resulta evidente que la percepción de la actuación dentro de la ley se ordena de más a menos desde el CICPC hasta las FAES y de menos a más cuando se trata de la actuación fuera de la ley, también desde el CICPC hasta las FAES (ver Tabla 1).

Tabla 1: Porcentajes de personas que creen que la actuación para combatir el delito de los cuerpos de seguridad CICPC, GNB, PNB y FAES se realiza conforme a la ley.

Opciones	CICPC	GNB	PNB	FAES	Total
Totalmente dentro de la ley	9.6	8.3	7.7	6.4	8.0
En ocasiones dentro de la ley	53.8	51.0	48.4	39.9	48.3
Totalmente fuera de la ley	36.6	40.7	43.9	53.7	43.6
Total de casos válidos	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Encuesta Nacional de Violencia y Letalidad Policial, LACSO, 2020. Cálculos propios.

La variable latente que recoge la percepción de la legalidad de la actuación policial en general, expresada en una escala de 0 (siempre dentro de la ley) hasta 100 (siempre fuera de la ley), tiene una media de 67.5 y un error estándar de 0.832 con una acentuada asimetría negativa. Adicionalmente, su mediana es 56.3, es decir que más de la mitad de los entrevistados aprecian una actuación policial cargada hacia la ilegalidad.

Esta variable fue construida empleando un análisis de factores de las cuatro preguntas que se referían a la opinión de las personas sobre si la actuación de cada uno de los cuatro cuerpos policiales estudiados CICPC, GNB, PNB y FAES para combatir el delito se realizaba ajustada a lo dispuesto por las leyes del país.

El método de estimación empleado consideró únicamente registros completos (sin valores perdidos) y utilizamos estimación por mínimos cuadrados generalizados. Los puntajes de la variable se determinaron aplicando el método de la regresión con el fin de maximizar su correlación con el factor (DiStefano et al, 2009; Pág. 5). Denominamos a esta variable Percepción de Ilegalidad de la Actuación Policial y la abreviaremos por el acrónimo PIAP.

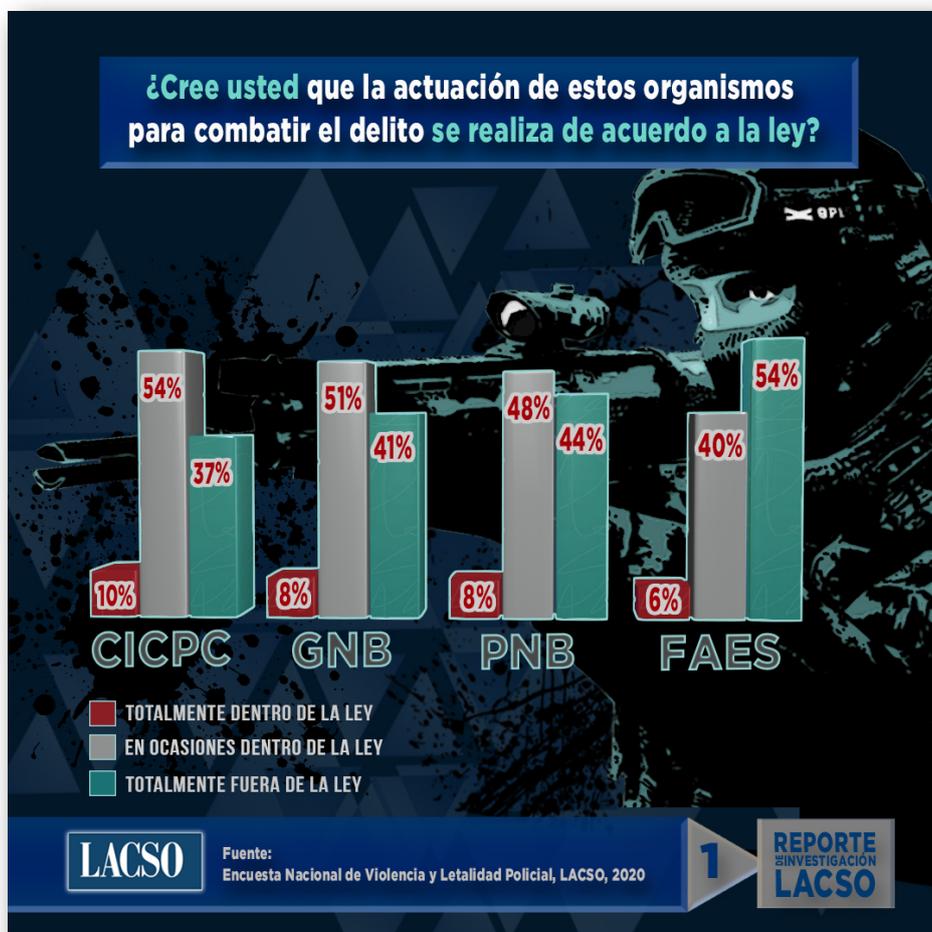
Encontramos fuertes diferencias entre distintos grupos de entrevistados en cuanto al comportamiento de la variable PIAP. Las personas sin trabajo registran un valor de 66 ± 1.1 (media \pm error estándar), mientras que para los entrevistados con trabajo alcanza valores de 69.3 ± 1.3 . La diferencia para los grupos extremos de la clase social autodefinida con 5 clases va de un mínimo de 58.5 ± 4.2 para la clase más alta hasta un máximo de 72.3 ± 1.65 para la más baja. Hay que destacar que el cambio para esta variable es monótono decreciente con el ascenso en la clase social; es decir, cuanto peor es la autoubicación en el espectro social del entrevistado mayor es la percepción de ilegalidad de la actuación policial. El lugar en el que se habita también presenta fuertes diferencias, obteniendo el valor más alto la modalidad pueblo campesino o finca o vivienda campesina (80.1 ± 5.4) y el más bajo pueblo o ciudad pequeña (65.6 ± 1.9). La autodefinición política varía desde $59.1 (\pm 1.6)$ para los que se definen como chavistas hasta $72.6 (\pm 1.2)$ para los que se declaran como de oposición. El examen de la PIAP para los estados también presenta diferencias desde un $53 (\pm 6)$ para el estado Guárico hasta un $89.4 (\pm 7.4)$ para Cojedes.

Antes de presentar una caracterización particular de los cuerpos policiales que se encuentran en los extremos del continuo legalidad-ilegalidad de sus actuaciones, es conveniente destacar que en general, la percepción de un entrevistado sobre la actuación de un cuerpo policial, sea ésta favorable o desfavorable, tiende a repetirse para los otros cuerpos de seguridad. Los coeficientes de correlación de Spearman y de Kendall (Tau) calculados para todas las parejas de los cuatro cuerpos policiales están entre 0.63 y 0.78.

El cuerpo policial que más se percibe con actuaciones totalmente fuera de la ley cuando combate el delito es las FAES. Así, el 54% cree que su actuación siempre está fuera de la ley, el 40% opina que en ocasiones está dentro de la ley y apenas el 6% considera que su acción siempre está dentro de la ley. Dicho esto, lo que identifica adicionalmente al grupo de los entrevistados que consideran que la actuación de las FAES está totalmente dentro de la ley es que el 69% percibe que ese organismo policial ha dado buenos resultados para la disminución del delito y

que el 56% se autodefine como chavista. En contraste, el grupo que considera que la actuación de las FAES está siempre fuera de la ley se caracteriza por opinar que ese cuerpo policial no ha dado buenos resultados (55%), se definen como de oposición (44%) y habitan en barrios de una ciudad grande (40%).

El CICPC es el cuerpo que se considera que opera más apegado a la ley. Un 10% estima que funciona totalmente dentro de la ley, un 54% que lo hace en ocasiones y el 37% restante que ejecuta sus acciones contra el delito totalmente fuera de la ley. Las características que definen al primer grupo son que el 51% cree que el CICPC sí ha dado buenos resultados, el 55% se autodefine como chavista, el 81% son católicos y el 10% se ubica en las tres clases sociales más altas. Lo que caracteriza al segundo grupo es que el 20% se sitúa en los grados 6 y 7 de la escala social de 10 clases. Y para el tercer grupo, un 54% considera que el CICPC no actúa bajo la ley, el 45% es de oposición, y el 31% se ubica en las tres primeras clases de la escala social de 10 clases.



Al inicio de este texto afirmábamos que el funcionario policial es el representante de la ley, es la humanización de la ley y la figura más próxima que tiene la ciudadanía del Estado y del Estado de derecho, por lo tanto, es sorprendente que solo uno de cada diez personas piense que la policía actúa siempre de acuerdo a la ley. Lo que debiera ser una excepción en la sociedad, que existan policías-delinquentes en tanto incumplidores de la ley, se convierte en la regla a los ojos de la población. Quizá sea injusto considerar que la mayoría de los policías están incurso en delitos, pero la percepción de la ciudadanía es que no se rigen por la ley en su actuación. Y eso tiene consecuencias muy negativas en la vida social, pues quienes deberían ser el modelo de cumplimiento de las leyes se transforman en todo lo contrario, con lo cual se daña no solo a la institución policial, sino la vida social regida por normas, por las leyes que los cuerpos policiales están en obligación de hacer cumplir. ¿Cómo le pueden exigir a la población que acaten la ley cuando las figuras que simbolizan dicha ley están asociadas con su transgresión?

Los resultados obtenidos en la encuesta nos ilustran sobre la magnitud de la percepción de ilegalidad policial en el conjunto de la población, pero el análisis estadístico nos permite ahondar en las diferencias de opinión que existen sobre la legalidad o ilegalidad de la actuación policial. Aunque la sospecha o certeza de la incorrección policial sea muy extendida en toda la población, como lo muestran los porcentajes de la Tabla 1, no es posible decir que hay homogeneidad de opinión entre toda la población, sino que se observan variaciones por estrato social, espacio territorial y orientación política.

Estrato social. Lo primero a destacar es el sesgo que existe dependiendo de la clase o estrato social de las personas. El estudio muestra que quienes opinan que las policías sí cumplen con la ley están entre los sectores de mayores ingresos de la sociedad y, al contrario, los que opinan que siempre incumplen la ley, están entre los sectores de menores ingresos de la sociedad. No significa esto que todos los pobres opinen que siempre incumplen, ni que todos los ricos afirmen lo contrario, sino que las mayorías relativas se mueven en esas direcciones. Éste es un hallazgo que puede calificarse como recurrente en muchas sociedades, lo que

llama la atención es que en Venezuela el discurso oficial que fue utilizado para justificar la reforma policial, los cambios en las políticas de seguridad, y que destacó la abundante propaganda que las acompañó, apuntaban a obtener todo lo contrario. En el acto de creación de la Policía Nacional Bolivariana el presidente Chávez afirmó en su discurso que esa nueva policía no era para proteger a la “burguesía”, que era una policía revolucionaria para proteger al “pueblo”, lo cual, en su mensaje quería significar los sectores de bajos ingresos, pues todos los estratos medios y altos no eran considerados pueblo.

Territorio. El segundo aspecto que destaca es el lugar donde se habita, encontrándose una importante diferencia entre las ciudades pequeñas y las zonas rurales, los pueblos campesinos o las viviendas campesinas, siendo en estos últimos donde se pensaba que más incumplían la ley las policías. Al contrario, en las ciudades pequeñas o pueblos fue donde pensaban que menos incumplían la ley. La explicación de las zonas rurales y aisladas como los lugares de mayor abuso policial es más sencillo de explicar, pues el aislamiento geográfico de esas zonas facilita la arbitrariedad policial, ya que en esos espacios los policías son los únicos representantes del Estado y la impunidad está casi garantizada. La respuesta de los habitantes de las ciudades pequeñas es más compleja, es posible que sean espacios de menor delito y violencia, tal vez por eso la presencia policial en estos lugares esté limitada a la policía del estado, la cual está formada por funcionarios nativos o que viven en la zona, y que por lo tanto tienen unos controles sociales diferentes a los que pueden sentir los funcionarios policiales que llegan en operaciones puntuales desde otras ciudades. En cualquier caso, las policías de los estados no fueron investigadas en la encuesta.

Autodefinición Política. El tercer aspecto es la división política en las respuestas obtenidas. En el grupo de quienes pensaban que las policías siempre actuaban acatando la ley, apareció con significación estadística la presencia de quienes se calificaban a sí mismos como chavistas. Y, al contrario, entre quienes pensaban que siempre faltaban a la ley en sus acciones, destacaron los que se calificaban como simpatizantes de la oposición política. Una vez más, no es que todos los chavistas aprobaran y todos los opositores censuraran la legalidad de la actuación policial, pues había de todo, sino que mostraban una preferencia relativa por esa opinión.

FAES y CICPC. Las opiniones divergentes sobre la actuación de las FAES y del CICPC nos permiten comprender una imagen de conjunto de la percepción ciudadana. Las FAES aparecen con la peor calificación, más de la mitad (53%) de los venezolanos piensa que su actuación está totalmente fuera de la ley y es el cuerpo con menor porcentaje (6.3%) de personas que opinan que siempre actúan dentro de la ley. Ahora bien, cuando uno busca cuál es el rasgo distintivo de ese grupo reducido que considera que las FAES actúan legalmente, se encuentra que el único rasgo distintivo es que allí se encuentran quienes se califican a sí mismo como chavistas, es decir, expresan una opinión política. Y lo que caracteriza a los que opinan que su actuación está totalmente fuera de la ley, se encuentra que el único rasgo diferenciador es que son habitantes de los barrios pobres, lo cual es comprensible pues es en esas zonas donde se ha desarrollado con mayor ahínco el despliegue de las acciones extrajudiciales de ese cuerpo.

En el otro extremo se encuentra el CICPC, que es la policía de investigación del país y de larga historia, y aunque los resultados no son halagadores tampoco, tiene una mejor calificación que los demás cuerpos policiales. Cuando se analizan los rasgos característicos de quienes opinan que siempre cumplen con la ley, los que creen que unas veces sí y otras no y los que consideran que siempre actúan fuera de la ley, se encuentra con dos variables discriminadoras, una es la autodefinición política y la otra la clase o estrato social. El grupo que piensa que la actuación del CICPC está totalmente dentro de la ley se identifica a sí mismo como chavista y se ubicó entre las clases de mayores ingresos del país. El grupo que afirma que unas veces actúan acogiéndose a la ley y otras veces no lo hace, no tuvo un rasgo político dominante, su única caracterización fue por estar integrado por personas de la clase media. Y, finalmente, el grupo que opina que en su modo de combatir el delito el CICPC actúa fuera de la ley, se calificó a sí mismo como de la oposición y se ubicó entre los estratos de menores ingresos del país. En resumen, los chavistas y ricos opinan que las policías sí cumplen con la ley y los opositores y pobres que no lo hacen.

Es posible extraer dos conclusiones generales a partir de los resultados del estudio. La primera es que a la policía no se le considera como representante de la ley sino como violadora de la ley, y que por lo tanto es vista por la población como parte del problema de la inseguridad y no como un factor en la solución del problema del delito y el quiebre del Estado de derecho en el país.

La segunda es que la policía es percibida como una herramienta política del gobierno y no como una institución del Estado, y por eso es que existen esas diferencias tan extremas en la manera de calificar la legalidad de la actuación policial, pues es aprobada por los partidarios del gobierno y rechazada por los opositores. Aunque las magnitudes de ambas posiciones son diametralmente distintas, es importante resaltar que en la muestra las magnitudes de quienes se consideraban opositores o chavistas eran bastante parecidas, por lo tanto, la gran diferencia a favor de quienes estiman que actúan totalmente fuera de la ley, solo se puede explicar porque mucho autocalificados como chavistas también consideran que los cuerpos policiales actúan fuera de la ley.

Finalmente, lo que resulta muy evidente es que esta evaluación negativa de la legalidad de la actuación policial constituye un elemento clave para entender la fractura de la institucionalidad en el país y la razón por la cual en el índice de cumplimiento del Estado de derecho en el mundo (World Justice Project, 2020), Venezuela aparece en el puesto 128 de las 128 naciones, el último lugar en el ranking de vigencia del Estado de derecho.

BIBLIOGRAFÍA

Bolívar, M. F. (18 de abril de 2020).

Obtenido de Bolívar <https://www.todosahora.com/venezuela/tres-guardias-nacionales-detenido-por-contrabando-de-gasolina/>

DiStefano, C., Zhu, M. y Mîndrilă, D. (2009). Understanding and Using Factor Scores: Considerations for the Applied Researcher. *Practical Assessment, Research, and Evaluation*, Volume 14, Article 20.

González, E. (10 de marzo de 2020).

Obtenido de <https://www.laprensalarara.com.ve/nota/13955/2020/03/conas-detiene-a-cuatro-pnb-por-extorsion-en-yaracuy>.

Guerrero, S. (10 de diciembre de 2019).

Obtenido de <https://www.elnacional.com/venezuela/sucesos/capturados-5-funcionarios-de-la-gnb-que-integraban-banda-que-secuestraba-y-robaba-vehiculos-en-miranda/>

Rojas, E. (11 de diciembre de 2019).

Obtenido de <https://www.elnacional.com/venezuela/sucesos/capturados-5-funcionarios-de-la-gnb-que-integraban-banda-que-secuestraba-y-robaba-vehiculos-en-miranda/>

World Justice Project (2020) Rule of Law Index 2020. Washington, WJP, 2020.

