

Democracy, institutional performance and police

Sumario:

1. La democracia y sus implicaciones. 2. La democracia es una realidad, su consolidación un reto. 3. El desempeño policial en democracia. Conclusiones.

Resumen:

El artículo presenta el debate teórico sobre la relación vinculante entre consolidación democracia y desempeño policial. Para ello, aborda las implicaciones políticas, sociales y económicas de la democracia, la consolidación del régimen y el desempeño institucional e identifica las características que debe tener un cuerpo policial coherente con los principios y fundamentos democráticos.

Palabras Claves: Democracia, instituciones, policía, seguridad.

Abstract:

The article presents the theoretical debate on the binding relationship between democracy consolidation and police performance. To do this, addresses the political, social and economic implications of democracy, regime consolidation and institutional performance and identifies the characteristics required a police force consistent with democratic principles and fundamentals.

Key words: Democracy, institutions, police, security

Artículo: Recibido el 22 de diciembre del 2014 y aprobado el 26 de febrero del 2015.

María Eugenia Bonilla Ovallos: Investigadora del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB), Doctoranda en Procesos Políticos Contemporáneos de la Universidad de Salamanca (USAL)-España.

Correo electrónico: mbonilla566@unab.edu.co

Democracia, desempeño institucional y cuerpos policiales¹

María Eugenia Bonilla Ovallos

Introducción

El presente artículo pretende reflexionar en torno a las particularidades que debe tener el desempeño de una institución policial favorable a la consolidación del sistema democrático. Para ello se entenderá por consolidación democrática “el proceso de reforzamiento, afirmación, robustecimiento del sistema democrático, encaminado a aumentar su estabilidad, su capacidad de persistencia y a contrarrestar y prevenir posibles crisis” (Morlino, 1985, p.13). En este sentido, la consolidación es el proceso mediante el cual las estructuras, las normas, los ideales y los principios democráticos, además de estar definidos, se afianzan, interiorizan, arraigan y se convierten en el común denominador de las relaciones existentes entre las diversas instituciones políticas y los miembros de la sociedad, lo cual implica mayores niveles de calidad de la democracia sustentados en un buen desempeño institucional.

Partiendo de dicho precepto, la hipótesis aquí planteada señala que la existencia de una institución policial cuyo desempeño no favorezca, ni contribuya, ni garantice el fortalecimiento de los principios fundamentales de la democracia, se convertirá en un obstáculo para mejorar la consolidación del sistema político. La democracia debe garantizar la seguridad, pero también la libertad, la igualdad, la justicia y ninguno de estos valores fundamentales deben transarse por la consecución del otro, de allí la importancia de que los Estados limiten, regulen y controlen el desempeño de sus cuerpos policiales.

Por tanto, es vital que la Policía en el afán de proveer seguridad no transgreda los derechos de las personas reconocidos constitucionalmente. “La búsqueda de seguridad debe ser coherente y complementaria con los propósitos del Estado y de la democracia y este desafío demanda la adecuada interrelación de las políticas y la gestión de los gobiernos enmarcados e inspirados en una visión de seguridad en democracia” (López y Tudela, 2005, p.22).

Con miras alcanzar el objetivo propuesto, este artículo se encuentra estructurado en tres partes. En la primera de ellas aborda el concepto de democracia y sus implicaciones políticas, sociales y económicas; en segundo lugar, hace referencia al reto de la consolidación democrática y a su relación con el desempeño institucional y, finalmente, desarrolla el debate teórico sobre las características que debe tener el desempeño de una institución policial coherente con los principios del sistema democrático y, por ende, favorable para su consolidación.

¹ Este artículo es resultado de una investigación sobre desempeño policial en Colombia y El Salvador que adelanta la autora para optar al título de Doctora en Procesos Políticos Contemporáneos de la Universidad de Salamanca (USAL), España. Así mismo, cuenta con el respaldo del Instituto de Estudios Políticos (IEP) de la Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia, donde se encuentra vinculado al Grupo de Investigación de Instituciones políticas y Opinión Pública.

1. La democracia y sus implicaciones

Las conceptualizaciones que se han desarrollado sobre la democracia a lo largo del tiempo son diversas, sus componentes o atributos difieren con regularidad entre los autores, dificultando su comprensión y medición. “La transición entre el concepto antiguo y moderno de la democracia, a través de la ampliación de su ámbito de acción, hace que el estudio de esta sea cada vez más complejo²” (Sartori, 1992, p.35). Dicha complejidad radica en “la vaguedad y el carácter cambiante de los significados atribuidos al término” (O'Donnell, 2002, pp. 305-306). En este sentido Collier y Levitsky (1997, p.45), quienes encontraron más de quinientos cincuenta (550) adjetivos que han acompañado al concepto, sostienen que “la democracia se presenta en la actualidad como un concepto adjetivado, es decir, que cambia de definición de acuerdo con el adjetivo que carga consigo”, es allí donde radica la vaguedad y la ambigüedad del término en “las categorías agregadas o sustraídas de este concepto nuclear (O'Donnell, 2007, p.24)”.

Cada vez con mayor frecuencia el concepto hace referencia a una multiplicidad de factores de orden no sólo político, sino también social y económico, lo cual puede desencadenar en estudios incompletos e imprecisos, en la medida en que “un término que puede significar tantas cosas no significa ninguna” (Dahl, 2002, p.10), debido a que “una definición que nos dice que algo forma parte de una familia no nos sirve de mucho si nuestra idea sobre esa familia es vaga y confusa” (Hart, 1961, p.14). No obstante, no es necesario debatir sobre lo que entendemos por democracia en la actualidad, dado que hoy en día nadie cuestiona “que las democracias con adjetivos (...) sean modelos alternativos a la democracia tal y como nosotros la entendemos” (Linz, 1998, p.226).

En la actualidad la democracia es un sistema político basado en un principio de legitimidad llamado a resolver los problemas de bienestar y es percibida como un ideal (Sartori, 1992; Dahl, 2002). “En ningún caso, la democracia tal y como se concibe, no coincidirá jamás con la democracia tal y como quisiéramos que fuera” (Sartori, 1992, p. 31) y se convierte en ideal en la medida en que deja de ser entendida como un concepto netamente político y comienza

a relacionarse con un concepto social y económico. En consecuencia, la evolución histórica de la democracia ha ampliado de forma considerable las implicaciones del concepto.

Si se les mide por el desmesurado ideal, las imperfecciones de cualquier democracia actual son tan obvias y enormes que la discrepancia palpable entre el ideal y la realidad, estimula de continuo desenfadadas esperanzas de tornar de algún modo real lo ideal; pero las soluciones materializables se vuelven esquivas, y quienes con tanta facilidad construyen en su imaginación una democracia ideal, descubren muy pronto que es muchísimo más difícil, o imposible, construir ese ideal en el mundo real (Dahl, 2002, p. 375).

Lo anterior nos lleva a nuestra primera conclusión: la teoría de la democracia es bastante compleja y por tanto se hace necesario alejarla del concepto utópico y estudiarla pensando siempre en sus límites y en sus posibilidades.

Cuando se pretende estudiar la democracia o medir sus niveles de consolidación y/o calidad, es indispensable abordar el estudio apoyándose en las conceptualizaciones existentes, bien sean “minimalistas” o “maximalistas”, lo cual indudablemente desemboca en estudios sesgados que permiten evidenciar las fortalezas o debilidades que presenta parcialmente el régimen.

Por un lado se encuentran aquellas definiciones sobre democracia que se centran en el método de competencia electoral para establecer un gobierno que se prolonga a lo largo del tiempo, las cuales forman parte del grupo de conceptualizaciones denominadas “Shumpeterianas”, “minimalistas” o “procesalistas”, las cuales han sido objeto de críticas por el hecho de acotar el papel de la ciudadanía al acto de votar. Este tipo de teorías hacen referencia exclusiva a un ámbito importante de la democracia, el político, y dejan de lado aspectos sociales, económicos y jurídicos.

Por el contrario, otros autores ven la democracia como un atributo sistémico,

2 Las marcadas diferencias entre el concepto de democracia de los antiguos y los modernos radica, entre otras cosas, en el desarrollo del Estado-Nación que reemplazó a la Ciudad-Estado y estimuló el surgimiento de un conjunto de instituciones nuevas, afectando de forma significativa las prácticas democráticas que hasta entonces habían imperado. Algunos de estos cambios fueron: 1) la evolución de la idea de mayorías, las cuales pasaron de ejercer un poder directo (democracia directa) a un poder controlado y limitado (democracia representativa) como consecuencia del crecimiento demográfico y la universalización del derecho al voto; 2) los cambios que se presentaron en la relación de servicio entre los ciudadanos y el Estado, al reconocer el valor de la persona de forma intrínseca, bajo esquemas de libertad y dignidad; 3) la transición que se dio entre democracia pura, liberalismo, y democracia moderna (democracia liberal y generalmente representativa).



dependiente de la existencia de un grado importante de igualdad socioeconómica, y/o como un orden social y político general orientado hacia el logro de esa igualdad” (O'Donnell, 2007, p. 153). Son precisamente las conceptualizaciones “maximalistas” las que han complementado las definiciones de democracia “procesalistas” o “formales”, referenciando la necesidad de incluir ámbitos que trascienden al método político. Es por ello que la democracia moderna se asocia con principios de libertad política, igualdad jurídico-política, legitimidad y bienestar (Sartori, 1992), estableciéndose como un sistema pluripartidista en donde las mayorías, a través de sus representantes, gobiernan respetando los derechos de las minorías, supliendo las demandas de la sociedad en un esquema de competencia abierta y periódica dentro del mercado electoral.

En consecuencia, la democracia es a la vez un fin y un instrumento dado que contiene procedimientos para el acceso y el ejercicio del poder, pero también es el resultado de esos procedimientos. “La democracia excede un método para elegir a quienes gobiernan, es también una manera de construir, garantizar y expandir la libertad, la justicia y el progreso, organizando los conflictos y las tensiones que generan las luchas de poder” (PNUD, 2004, p.36), por ello cuando tiende a identificarse a la democracia con un simple régimen político, se priva a los individuos de la capacidad que tienen como actores políticos reconocidos de gestionar e impulsar cambios o reestructuraciones en pos del mejoramiento tanto individual como colectivo.

De esta manera más que el reconocimiento de la igualdad del ciudadano establecida por la democracia social de la que habla Sartori (1992), esta expansión de la democracia al ámbito social implica la necesidad de que el ciudadano descubra la posibilidad que tiene de influir, a través de la política, en las condiciones sociales de su entorno. Lo anterior señala que no basta con ser reconocido como ciudadano, sino que es fundamental ejercer la ciudadanía en un Estado que garantice el acceso a la participación y se legitime mediante un ejercicio representativo eficiente. “Restringir la democracia al régimen político la expropia de cualquier relación activa frente a la injusticia social que resulta de un Estado ineficaz” (PNUD, 2004, p.54).

“La democracia tiende a producir el mejor sistema político factible” (Dahl, 1989, p.104) para un pueblo o para un Estado, debido a que los países que han cumplido con mayor

rigurosidad los criterios básicos para que los sistemas se acerquen al ideal democrático, han transformado sus prácticas políticas y, en términos generales, han obtenido mejores resultados en materia de bienestar social. De allí la necesidad de que la democracia trascienda a las elecciones y a su dimensión política, debido a que si bien estas son necesarias para su existencia, no son suficientes para agotar su significado, resultando indispensable extrapolarla a otros ámbitos de la vida humana, como el social, el económico y el legal. “La democracia es también la persecución de un estadio deseable de la sociedad caracterizado por miembros que conjuntamente gozan de mayores libertades, conviven en un contexto generalizado, y en el óptimo universal, de igualdades, oportunidades y bienes, materiales e ideales” (Pinto y Flisfisch, 2011, p.21).

En este sentido la democracia es “el sistema político entre cuyas características se cuenta la disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos” (Dahl, 2002, p.13). Así pues, llegamos a nuestra segunda conclusión: *la universalización del sufragio y la garantía de las elecciones es un componente importante de la democracia mas no suficiente. Para que ella se complemente necesita extrapolarse al ámbito social, económico y jurídico, por lo que debe estar acompañada de igualdad, libertad, justicia y progreso. La democracia entendida como el reconocimiento del valor del individuo como agente político y social, necesita liberarse de falencias como la opresión, la desigualdad y la injusticia. La legitimidad de los gobiernos depende de la capacidad en que estos, en su calidad de representantes y a través sus políticas públicas, planteen soluciones de forma eficaz y eficiente a las presiones sociales que se generen y sean capaces de mejorar las condiciones de vida de la población.*

2. La democracia es una realidad, su consolidación un reto

En el escenario político actual la democracia se ha popularizado en el mundo y los distintos regímenes políticos intentan de cualquier forma hacerse acreedores de tales calificativos o señalan desear como objetivo último la instauración de sus principios. No obstante, encontramos serias deficiencias de orden institucional que llevan a cuestionar el sistema democrático en ciertos países y que nos presentan diversos grados de empoderamiento

de sus ideales fundamentales. En América Latina se habla de “una institucionalidad democrática débil donde la calidad de la democracia y el Estado de derecho se constituyen como variables frágiles en la ecuación del proceso de democratización” (Domingo, 2009, p.35). La democratización comprende, “tanto la transición de regímenes no democráticos, sobre todo autoritarios, a distintos regímenes democráticos, como los sucesivos y eventuales procesos de instauración, consolidación, crisis y también de crecimiento de la calidad de la democracia” (Morlino, 2009, p.1).

Así pues, los procesos de democratización implican un reto que trasciende a la instauración del régimen democrático y a la garantía de los principios básicos de la democracia “minimalista” y presiona a los países a interiorizar y proyectar en cada una de las acciones de sus instituciones democráticas, la persecución incansable por el respeto de los derechos ciudadanos y por ende su bienestar. En consecuencia, potencializar la democracia implica la existencia de una serie de características cuya presencia o ausencia permiten clasificar a los sistemas como democracias perfectas o no.

Dado el contenido utópico de la democracia, “en la práctica tal vez no exista jamás un proceso democrático perfecto, ni un gobierno democrático perfecto” (Dahl, 2002, p.134). No obstante, los esfuerzos de medición del grado de democratización de un régimen son vitales para distinguir los diferentes umbrales de democracia existentes y poder así evidenciar lo cercano o lejano que se encuentra un país democrático del ideal teórico, para con ello marcar rutas de acción encaminadas a potenciar el empoderamiento de sus principios.

Para que un Estado goce de una democracia perfecta es necesario, según Dahl (2002), que se cumplan los siguientes criterios: (1) participación efectiva³; (2) igualdad de los votos en la etapa decisoria⁴; (3) comprensión esclarecida⁵; (4) control del programa de acción⁶, y (5) inclusión⁷. En el mundo real, los estados cumplen con algunos de los criterios anteriormente señalados de manera parcial y casi nunca en conjunto, lo que nos permite dar cuenta del amplio espectro de democracias

existentes. Sin embargo, hoy en día no basta con medir el umbral de democratización, sino que se hace necesario cuestionarse sobre la posibilidad que tiene la democracia de sobrevivir en los países en que se ha instaurado, lo cual está relacionado con la consolidación democrática.

Una de las divergencias constantes que se encuentran en las conceptualizaciones existentes sobre consolidación democrática, radica en que no está claramente definido el momento del acontecer político que les da origen. En este sentido para Morlino (1985) comienza inmediatamente después de que se instaure la democracia; para O’Donnell (1988,1996) esta implica una “segunda transición” u “otra institucionalización” y, Gunther, Diamondouros y Puhle (1995) entre otros, la han interpretado como un continuum inherentemente teológico.

Este artículo comparte la hipótesis de que la consolidación democrática sigue a la instauración del régimen, de tal manera que esta “solo comienza cuando cada una de las nuevas instituciones y normas del sistema están ya creadas, o restauradas, y empiezan a funcionar” (Morlino, 1985, p.112). Sin embargo, la consolidación es solo uno de todos los posibles resultados que pueden derivarse de la instauración; en este sentido pueden presentarse crisis, rupturas y cambios en el sistema político que lleven al quiebre de la democracia. Si no hay quiebre de la democracia, es posible afirmar que la consolidación democrática es un proceso que desemboca en la estabilidad del régimen político y está altamente asociada con los niveles de legitimidad.

En este orden de ideas es importante resaltar que la consolidación democrática es un proceso que requiere tiempo para completarse, de manera que los diversos agentes del Estado, institucionales y civiles, comiencen a interrelacionarse dentro de esquemas fundamentados en los principios democráticos y, en consecuencia, estos sean constantemente reforzados y reafirmados, desembocando en la estabilidad del régimen. “La consolidación es el proceso de reforzamiento, afirmación y robustecimiento del sistema democrático, encaminado a aumentar su estabilidad, su capacidad de persistencia y a contrarrestar y prevenir posibles crisis” (Morlino, 1985, p.13).

3 Es decir que en el proceso de toma de decisiones los ciudadanos cuenten con “oportunidades apropiadas y equitativas para expresar sus preferencias con respecto a la solución final (...) y para incorporar temas a los programas de acción” (Dahl, 2002, pp.134-141).

4 Lo cual implica que “a todos los ciudadanos debe garantizarseles iguales oportunidades para expresar una opción, cuyo peso se considerará igual al de las opciones expresadas por cualesquiera otros ciudadanos” (Dahl, 2002, pp.134-141).

5 Lo que equivale al hecho de que cada ciudadano cuente “con oportunidades apropiadas e iguales para descubrir y convalidar la elección de los asuntos a ser debatidos” (Dahl, 2002, pp. 134-141).

6 Es decir, que “el demos debe ser el único que cuente con la oportunidad de resolver cómo se ordenarán, dentro del programa de acción, las cuestiones que deben decidirse mediante el proceso democrático” (Dahl, 2002, pp. 134-141)

7 Lo cual implica que “el demos debe incluir a todos los adultos sujetos a las decisiones colectivas obligatorias de la asociación” (Dahl, 2002, pp.134-141).



La cristalización de los caracteres esenciales y secundarios de las distintas estructuras y normas democráticas representa un reto para cualquier país democrático. Sin embargo, “la cristalización no implica necesariamente rigidez, sino solo la fijación de instituciones y procedimientos propios de un determinado régimen democrático” (Morlino, 1985, p.13). En consecuencia, la consolidación requiere la aceptación y utilización de dichas estructuras y normas democráticas por parte de la sociedad civil, para la resolución de los distintos conflictos que puedan afectarla. Lo anterior indica que la consolidación demanda, entre otras cosas, el fortalecimiento de los principios intrínsecos de la democracia, la libertad y la igualdad. Esta postura, compartida por diversos autores (Morlino, 2009; Tilly, 1984; O'Donnell, 2002) enfatiza en que para que la libertad y la igualdad se presenten en el seno de una sociedad es necesario (además de los principios de inclusión, participación, igualdad en el voto, y control del programa de acción, entre otros) que se garanticen un amplio conjunto de derechos individuales, económicos y sociales.

En este sentido, la consolidación democrática no centra su atención de forma exclusiva en el régimen o en el sistema político, en si existen o no reglas que lo soporten, sino que compete también al conjunto de la sociedad y a sus instituciones, a la forma en que han interiorizado y afirmado los valores y las normas democráticas. Esta idea se refuerza en los planteamientos de Linz y Stepan (1996) quienes señalan que para no caer en una “democracia disminuida” es indispensable que se presente una “consolidación constitucional”, es decir, que se remuevan las reglas no democráticas que se encuentran en las constituciones, pero también comparte la posición de Morlino (1995), Schmitter (1993), Przeworski (1995) Schedler (1998), Dahl (2002) y Diamond (1997), en la medida en que considera indispensable la existencia de instituciones fuertes y democráticas, cuyo desempeño contribuya a la expansión de su legitimidad y la del régimen.

No obstante, para que se alcance la consolidación es fundamental que los derechos y las libertades democráticas estén garantizados y que exista plena ciudadanía civil y política. Por ello, además de “elecciones limpias e institucionalizadas junto con cierto grado de libertades concaminantes” (O'Donnell, 2007, p.43) se requiere que exista un reconocimiento legal de la ciudadanía política sobre una base universalista e incluyente, que establezca los

derechos y las obligaciones que se derivan de la apuesta democrática. Así mismo, los juicios sobre el grado de democratización política deben hacerse en virtud de “la vigencia de los derechos y las libertades incluidas en el mismo, junto con las medidas que aumentan, por un lado las posibilidades de participación de los ciudadanos y, por el otro, la transparencia y *accountability* de los gobernantes” (O'Donnell, 2007, p.81).

Lo anteriormente señalado promueve la necesidad de que los instrumentos del Estado sean utilizados en pos de reconocer, aumentar y garantizar los derechos y las obligaciones que se derivan del orden democrático. Así mismo, la consolidación aboga por la existencia de instituciones transparentes y respetuosas del marco constitucional y, por ende, democráticas, de manera que los ciudadanos reconozcan en ellas la mejor opción para llevar a cabo sus acuerdos y resolver sus diferencias.

La consolidación democrática es un proceso en el que se transforman los acuerdos accidentales, las normas prudenciales y las soluciones fortuitas que han surgido durante la transición, con objeto de lograr relaciones de cooperación y competitividad que han demostrado ser más confiables, que se practican con regularidad y son aceptadas voluntariamente por individuos o colectividades, es decir, por políticos y ciudadanos que participan en un gobierno democrático (Schmitter, 1993, p.3)

Así pues, la consolidación democrática requiere la existencia de un conjunto de instituciones arraigadas y legitimadas en el imaginario colectivo, hasta el punto de que para los agentes sociales, económicos y políticos no es concebible resolver sus conflictos al margen de ellas, ni mucho menos remplazarlas, lo cual implica la necesidad de “crear instituciones que los políticos aprueben y los ciudadanos consientan en apoyar” (Schmitter, 1993, p. 3). De esta forma arribamos a nuestra tercera conclusión, *la consolidación es el proceso mediante el cual las estructuras, las normas, los ideales y los principios democráticos, además de estar definidos se afianzan, interiorizan, arraigan y se convierten en el común denominador de las relaciones existentes entre las diversas instituciones políticas y los miembros de la sociedad.*

Las instituciones generalmente interiorizan los principios democráticos en mayor o menor medida, es por ello que pueden existir diversas categorías de democracias consolidadas (Linz y Stepan, 1996) las cuales se determinan en torno a los niveles de calidad que las caracterizan (baja, media o alta). De allí que el mejoramiento de la calidad de las democracias consolidadas sea una tarea política e intelectual urgente (Schedler, 1998; Linz y Stepan, 1996).

Para que exista una “democracia sustentable” Przeworski (1995) el desempeño de las instituciones democráticas debe garantizar la igualdad, la inclusión, la libertad, la justicia y el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos. “La democracia es sustentable cuando su marco institucional promueve objetivos normativamente deseables y políticamente deseados, como la erradicación de la violencia arbitraria, la seguridad material, la igualdad y la justicia, y cuando, al mismo tiempo, las instituciones son capaces de enfrentar las crisis que se producen si esos objetivos no llegan a cumplirse” (Przeworski, 1995, p.157).

En consecuencia, observar la estructura institucional de los países es fundamental, debido a que en ella radica la explicación a las diferencias encontradas en los niveles de calidad de los sistemas democráticos, lo cual es a su vez vital para la supervivencia de la democracia⁸. “La estabilidad democrática no es solo una cuestión de condiciones económicas, sociales o culturales, pues los diseños institucionales difieren entre sí en cuanto a su capacidad para procesar conflictos, en particular cuando estas condiciones son tan adversas que llega a percibirse que el desempeño democrático es inadecuado” (Przeworski, 1995, p.208). La democracia es sustentable cuando todas las fuerzas políticas importantes encuentran que lo mejor es promover sus intereses y valores dentro del marco institucional, aunque la mayoría de las democracias nuevas enfrentan el desafío de consolidar las instituciones políticas nacientes (pp.158-160).

Que los ciudadanos reconozcan en las instituciones democráticas “the only game in town” (Linz y Stepan, 1996), es decir, la mejor opción para llevar a cabo sus acuerdos y resolver sus diferencias, implica que estas han tenido que revisar y adaptar sus comportamientos y sus actitudes, configurándose como instrumentos favorables a la consolidación democrática;

alejándose de los intentos por derribar el régimen político a través de la violencia; impulsando cambios sociopolíticos y socioeconómicos con base en los procedimientos democráticos establecidos y; considerando que la violación de las normas y las leyes vigentes desembocará en salidas costosas e ineficientes, ante lo cual se sujetan y habitúan a la resolución de los conflictos dentro de los límites que esta les impone.

De allí se deriva nuestra cuarta conclusión: *Para que se consolide la democracia es indispensable, entre otras cosas, que las instituciones democráticas garanticen las libertades civiles y políticas de los ciudadanos, así como el derecho a la protesta pacífica y la libertad de expresión; actúen sujetas a los lineamientos de la ley; sean útiles y eficientes para garantizar la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía; ofrezcan a los miembros de la sociedad un trato igualitario, sin discriminaciones de raza, sexo, condición socioeconómica y/o género; protejan a los ciudadanos del arresto injustificado, del exilio, del terror y de la tortura; mantengan el compromiso democrático de manera que sean consistentes con sus principios básicos, con el fin de garantizar un conjunto más amplio de derechos a la población y lograr que el régimen se legitime.*

Sin lugar a dudas, en el contexto de la democracia latinoamericana en mayor o menor medida las diversas instituciones democráticas enfrentan obstáculos que cuestionan la funcionalidad del desempeño institucional para la consolidación del régimen. El concepto “máximo” de la democracia se presenta marcadamente como utópico si tenemos en cuenta que la democracia ha estado conviviendo con: 1) niveles elevados de violencia, pobreza, desigualdad, injusticia, ilegalidad; 2) déficit de legitimidad institucional; 3) estructuras militares y policiales con rezagos autoritarios y poco subordinadas al control civil; 4) predominio de valores y principios autoritarios sobre los democráticos; (5) la ausencia de un sistema de partidos fuertes y auge de los sistemas hegemónicos; (6) ausencia de garantías para la realización de elecciones libres y limpias, como consecuencia del uso privilegiado del presupuesto público y de los medios de comunicación; (7) introducción de leyes ciudadanas excluyentes que violan las normas

8 Varios autores reconocidos han realizado trabajos indagando sobre la relación entre consolidación democrática e instituciones políticas y extrapolándola, en el caso de Morlino (1992) a los partidos políticos, en el de Liebert y Cotta (1990) al parlamento y en el de Przeworski (1991) a ciertas instituciones económicas. Otros estudios que se han desarrollado en esta dirección son los de Gunther, Diamondouros y Puhle (1995), Huntington (1994), Linz y Stepan (1996), O'Donnell (1996).



democráticas de inclusión y que restringen los mecanismos de democracia directa; (8) la amenaza de los actores antisistema; entre otros.

Pese a los avances y la ola de reformas constitucionales que han acontecido en los diversos países, la democracia continúa conviviendo con dichos problemas. En algunos casos se hace evidente el legado autoritario y/o el retroceso legal que se ha presentado con la formulación de algunas reformas y políticas públicas que impactan de manera significativa el desempeño institucional, en la medida en que obstaculizan la adaptación y la cristalización de las estructuras, las normas y los valores democráticos, por lo cual la consolidación del régimen continúa siendo un reto.

3. El desempeño policial en democracia

El fortalecimiento y la legitimación de las instituciones democráticas es un reto pendiente en América Latina. Siguiendo las directrices establecidas por Schedler (1998), Dahl (2002) y Diamond (1997) la consolidación democrática requiere: primero, la existencia de instituciones eficientes en la reducción de los conflictos; segundo, instituciones limitadas, subordinadas y controladas por el poder civil; tercero, instituciones cuyo accionar se caracterice por el respeto de los principios y los valores democráticos y cuarto, instituciones legitimadas. Dentro del amplio conjunto de instituciones que conforman el Estado democrático, nos centraremos particularmente en el debate en torno a ¿cuáles deben ser las características del desempeño de una institución policial coherente con los principios del sistema democrático y, por ende, favorable a su consolidación?

En democracia es indispensable que exista coacción. El monopolio de la fuerza, la coacción física del Estado, reside en las organizaciones militares y policiales cuyo principal objetivo es aplicar la violencia sistemática en miras de mantener en niveles aceptables el orden y la seguridad.

La policía es un instituto de administración positiva dirigido a hacer valer las limitaciones que la ley impone a la libertad de los individuos y de los grupos a fin de salvaguardar y conservar el orden público, en sus diversas manifestaciones: de la seguridad de las personas a la propiedad privada, de la tranquilidad de los conglomerados humanos a la protección de cualquier

otro bien titulado con disposiciones penales. (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 2005, p.1203)

Dicha función policial permite sostener que “en un Estado democrático es necesaria la policía, una policía democrática” (Rico, 1983, p.10) que progrese constantemente hacia su modernización. Para ello, es esencial el desarrollo de políticas públicas, modelos institucionales e instrumentos de gestión especializados (López y Frühling, 2008) que rompan con el rezago de arbitrariedad que a lo largo de la historia documentada ha caracterizado el desempeño de estos cuerpos de seguridad (Cruz, 2010; Dahl, 2002).

Tradicionalmente las fuerzas militares y policiales han participado en la vida política de los Estados operando al servicio de la defensa de los intereses de la burguesía, convirtiéndose en garantes del mantenimiento del *statu quo*, mediante la represión de movimientos sociales y ataques constantes a la población civil (Cruz, 2010; Dahl, 2002). Incluso en la actualidad varias investigaciones sostienen que miembros de los cuerpos de seguridad se han visto envueltos en escándalos de desapariciones y persecuciones en casi la totalidad de los países, afectando los niveles de seguridad y de consolidación democrática.

El Estado juega un papel primordial en la reproducción de la violencia criminal. No solo porque la ineficiencia y negligencia de sus instituciones contribuye a reproducir y mantener sistemas de impunidad sino también, y sobre todo, porque en muchos casos es el Estado mismo, a través de sus instituciones y agentes, el responsable directo de los crímenes y actos de violencia que sufre la población. (Cruz, 2010, p. 70)

En democracia, la policía debe ser garante de los derechos ciudadanos “que forman parte integral del proceso democrático o son esenciales para él” (Dahl, 2002, p.219). No obstante, en algunos casos es posible que el cuerpo policial, en miras de maximizar el bienestar colectivo, transgreda ciertos intereses particulares debido a que generalmente “las decisiones vinculadas a los asuntos públicos son, en gran parte, decisiones sobre la distribución de los beneficios y los costos y las ganancias y los prejuicios” (Dahl, 2002, p. 220).

Los cuerpos policiales, al tener la facultad del uso de la fuerza, con bastante regularidad enfrentan dicha dicotomía debido a que son ellos los responsables de hacer efectivo el derecho y se encuentran frecuentemente en contacto directo y constante con los ciudadanos, las víctimas, los victimarios y el crimen, por lo que sus efectivos están propensos a incurrir en malas prácticas policiales durante en el ejercicio de sus funciones, caracterizadas por el excesivo uso de la fuerza, el abuso de autoridad, la negligencia, la arbitrariedad y la corrupción, todo lo cual afecta su relación con la ciudadanía, el nivel de confianza que esta deposita en la institución y la percepción que tiene sobre la seguridad.

Al ser “el uso de la fuerza física el rasgo más destacado de la actividad policial” (González, 2006, p. 17), la cual puede ser usada, en nombre de la colectividad, para prevenir y reprimir la violación de las reglas que rigen al grupo, es posible que los miembros de la institución policial violen de manera temporal el ejercicio de los derechos de algunos ciudadanos. De allí, que el uso de la fuerza policial sea “un problema que es preciso gobernar” (Aimar, 2005, p. 16), evitando que el desempeño policial infrinja los principios fundamentales de la democracia y termine estableciéndose como un obstáculo para la consolidación del régimen.

En democracia existen unos “derechos o intereses considerados inviolables y por ende superiores al proceso democrático mismo” (Dahl, 2002, p. 220) que deben ser protegidos por las instituciones de seguridad y, en consecuencia, resulta inaceptable que el desempeño policial los transgreda. Es indispensable que la policía no se preste para la defensa de intereses políticos, ni sea instrumento para la violación de los derechos ciudadanos, al contrario, los cuerpos policiales deben ser garantes de los derechos constitucionalmente reconocidos y sus acciones deben enfocarse en alcanzar dicho objetivo. La consolidación democrática requiere la existencia de un cuerpo policial que, entre otras cosas, no utilice su principal potestad, el uso de la fuerza, de manera arbitraria, desigual, injusta y sesgada.

De esta manera se evidencia que los atributos fundamentales de una institución policial democrática también incluyen la relación que esta tiene con los ciudadanos y la naturaleza de sus actuaciones, además de función elemental de prevención y control de la criminalidad. La consolidación de la democracia requiere que la policía “menos atención en qué

hace y por qué lo hace, y enfatice más en cómo lo hace, o cómo “se hace policía” o “policiamiento” (policing)” (Tudela, 2007, p.14).

Para que la policía pueda garantizar al ciudadano el libre y pacífico ejercicio de los derechos que la ley le ha reconocido, es indispensable que sea capaz de prestar un servicio público democrático caracterizado por: “a) la desmilitarización del servicio; b) un total respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos; c) la adopción y rigurosa aplicación de un código de deontología policial; d) la participación de todos los miembros del servicio y del conjunto de la población en la elaboración de las políticas policiales; e) la aceptación de la obligación de rendir periódicamente cuenta de sus actividades; f) la necesidad de que el servicio sea profesional e involucre en sus acciones la planificación, de la coordinación y de la evaluación de sus actividades” (Frühling, 2001, p.7).

Sin embargo, no basta con garantizar que el accionar policial sea respetuoso de los derechos del orden constitucional para que exista una policía favorable a la consolidación democrática, también es necesario que esta sea capaz de suplir las necesidades de los ciudadanos. El mantenimiento de la paz ciudadana tendrá repercusiones importantes sobre la forma en que los ciudadanos resuelven sus diferencias y la credibilidad que tienen en la Policía.

En consecuencia, los problemas de seguridad ciudadana y convivencia que aquejan cada vez con mayor fuerza a la población, introducen reflexiones en torno a cuestionamientos aun más pertinentes cuando pensamos en que las instituciones competentes deben proveer seguridad dentro del marco de los principios fundamentales del sistema democrático, entonces: ¿la policía debe proporcionar seguridad bajo qué circunstancias o condiciones?, ¿a qué costo?, ¿de qué forma?

Las exigencias actuales del Estado de derecho y del fortalecimiento democrático obligan a pensar en que el enfoque de la seguridad y las prácticas que se implementan para alcanzar los niveles requeridos por la sociedad están relacionados directamente con los conceptos de democracia y gobernabilidad, lo cual “configura un espacio sociopolítico determinante en las condiciones y la viabilidad de los esfuerzos” (Tudela, 2007, p. 3).

La democracia debe garantizar la seguridad, pero también la libertad, la igualdad, la justicia y ninguno de estos valores fundamentales deben transarse por la consecución del otro. Por tanto,



es vital que en el afán de proveer seguridad no se transgredan los derechos de las personas reconocidos constitucionalmente. Así pues, “la búsqueda de seguridad debe ser coherente y complementaria con los propósitos del Estado y de la democracia y este desafío demanda la adecuada interrelación de las políticas y la gestión de los gobiernos enmarcados e inspirados en una visión de seguridad en democracia” (López y Tudela, 2005: 22).

Actualmente el objeto de la seguridad ya no es el Estado sino el ciudadano a quien debe protegerse y garantizarse sus derechos, sus libertades (Rico, 1983). De esta manera la seguridad no es en sí misma un fin, por el contrario, es una garantía para el ejercicio de los derechos y el bien social, por lo cual es fundamental que las instituciones de seguridad operen dentro del marco del Estado de Derecho y eviten la realización de prácticas que atenten contra su misión y la calidad de la democracia. Así, “la calidad de los servicios policiales y los modelos y estrategias empleados son claves, tanto desde una perspectiva sociopolítica (calidad de la democracia) como desde el punto de vista de las personas (inseguridad)” (Tudela, 2012, p. 381).

Resulta fundamental para la consolidación democrática que las acciones de la institución policial se efectúen dentro de los parámetros del sistema democrático, lo cual “implica la supervisión del uso de los poderes policiales, no para que no se usen, sino para que se usen legítimamente” (López y Frühling, 2008, p.7). Las Policías generalmente tienen establecidos códigos de ética y de conducta para regular sus prácticas y enmarcarlas dentro del respeto de los derechos de los ciudadanos y el orden constitucional, con el objetivo de ser funcionales para el fortalecimiento del régimen.

El concepto democrático más moderno de la doctrina policial significa simplemente que esta se someta a un código de conducta fundamentado en el respeto de los derechos humanos; que realice su función con una orientación de servicio público; que los efectivos que incurran en infracciones al derecho sean sancionados, y que este debe rendir cuentas ante la ciudadanía sobre las “estrategias que utiliza para protegerlo, la eficiencia o acuciosidad con la que despliega sus tareas y el respeto que demuestra por los intereses y valores de la democracia” (Frühling, 2001, p.7). De allí, la necesidad de que incorporen elementos claves para estimular la transparencia, como las rendiciones de cuentas y el grado de

accesibilidad que tengan los ciudadanos a la información pública para realizar ejercicios de control social.

Para garantizar que el desempeño policial se adhiera a los principios democráticos es vital que la policía esté sometida a mecanismos de supervisión, internos y externos, que contribuyan a la consolidación de un desempeño policial más transparente, moderno y eficiente.

El avance hacia una policía sujeta a las reglas de la ley y respetuosa de los derechos de las personas, implica garantizar la responsabilidad de las conductas de la institución y de cada uno de sus representantes. Para ello se requiere construir sistemas de responsabilización policial que impliquen la existencia de controles coherentes y complementarios y que requieren la participación de distintas instituciones (López y Frühling, 2008, p.8).

Sin embargo, es indispensable que aquellos quienes están a cargo de ejercer el control sobre el cuerpo policial también estén sometidos al proceso democrático.

Además de que la policía esté sometida a la existencia de mecanismos e instituciones independientes abocadas al control de la actuación policial (*accountability*) y se preocupe por la calidad de la respuesta que ofrece a las demandas ciudadanas (*responsiveness*), debe ser más responsable ante la ley que ante un gobierno (Bayley 1985). El hecho de que las instituciones de seguridad asuman un rol político también es inaceptable en democracia, debido a que no es válido que superpongan los intereses de grupos políticos y económicos, al bienestar colectivo.

Con base en lo hasta ahora planteado es posible arribar a nuestra quinta conclusión. *La consolidación democrática requiere que el Estado sea capaz de garantizar la existencia de una institución policial que cumpla con las siguientes características: (1) que sea capaz de mantener los conflictos en un mínimo tolerable; (2) que se encuentre restringida, limitada, subordinada y controlada; (3) que sus integrantes, al igual que el resto de ciudadanos del Estado, hayan sido capaces de interiorizar y reflejar en sus actos la tolerancia, el respeto por el pluralismo y por los principios fundamentales de la democracia y; (4) que se encuentre legitimada ante la población, es*

decir, que goce de altos niveles de confianza y los ciudadanos vean en ella la mejor opción para resolver sus diferencias y conflictos.

Si se analizan los principios de un cuerpo policial moderno señalados por Robert Peel (1840), es posible encontrar luces sobre cuáles dimensiones deben tenerse en cuenta a la hora de evaluar de forma integral el desempeño de dicha institución. Así pues, para que un país cuente con una policía moderna y funcional para el sistema democrático el autor señala que: 1) su misión debe ser prevenir la criminalidad y el desorden público; 2) su labor debe estar sometida a la aprobación pública de sus acciones; 3) debe asegurarse la libre cooperación de la ciudadanía en el acatamiento voluntario de la ley; 4) debe promover la disminución del uso de la fuerza; 5) debe demostrar constantemente un absoluto e imparcial servicio a la ley; 6) debe utilizar la fuerza física sólo en el grado necesario para asegurar el cumplimiento de la ley o para restablecer el orden cuando el ejercicio de la persuasión, exhortación y advertencias resulte ser insuficiente; 7) debe mantener una relación armónica y cercana con la población, reconociendo que el policía es ante todo un ciudadano más; 8) debe limitarse a la realización de su función sin usurpar los poderes del aparato judicial y; 9) debe reconocer que la prueba de la eficiencia policial era la ausencia de criminalidad y desorden, no la evidencia visible de la acción policial en el manejo de esas realidades.

Lo anterior nos permite sostener que el buen desempeño policial implica que la institución sea capaz de mantener el orden y controlar los niveles de criminalidad y violencia, es decir, que sus labores sean efectivas para el cumplimiento de su deber ser. En la búsqueda de dicho objetivo, el cuerpo policial debe hacer uso de la fuerza de manera limitada y recurrir a esta solo en casos extremos. Así mismo, su cercanía con la ciudadanía, permite que se encuentre legitimada ante ella, más aún cuando la policía ha interpuesto la defensa de los intereses y derechos de la comunidad a los intereses políticos y económicos de grupos específicos, lo cual garantiza el trabajo conjunto en aras del bienestar colectivo.

Un componente adicional que ha venido ganando peso dentro de las reflexiones teóricas sobre policía y democracia, radica en el hecho de separar las acciones policiales de las militares. “Una policía plenamente inserta en el sistema democrático responde a una doctrina civil (desmilitarización del servicio) que privilegia su rol junto a la ciudadanía, evitando actuaciones

que la alejan de su misión fundamental y del respeto y promoción de los derechos humanos y civiles, y que es capaz de dar evidencias de esto y demostrarlo” (Tudela, 2007, p.16). En este sentido, resulta riesgoso que en aras de alcanzar mejores condiciones de seguridad ciudadana se estimule el trabajo conjunto de dos instituciones de seguridad (policía y ejército) que cuentan con procesos de formación de personal incompatibles y que persiguen objetivos distintos.

Conclusiones

Tras la revisión teórica desarrollada hasta el momento es posible concluir que para determinar el grado de funcionalidad democrática del desempeño policial es indispensable que los países realicen un esfuerzo por observar y cuantificar las siguientes dimensiones:

- a) Efectividad en el control del delito y las contravenciones: La Policía debe garantizar el derecho de la sociedad a vivir en “paz ciudadana”, lo cual implica minimizar los delitos y las contravenciones que afecten la seguridad de los individuos que hacen parte de la unidad territorial donde opera. Para lograr dicho objetivo, debe contar con la colaboración de la comunidad y alejarse de cualquier trabajo conjunto con el ejército.
- b) Buenas prácticas policiales: El accionar de la policía debe caracterizarse por el respeto de los derechos ciudadanos reconocidos constitucionalmente, así como por el cumplimiento de los códigos, normas y leyes que regulan sus prácticas. Por ningún motivo, las prácticas policiales deben estar inmersas en escándalos de corrupción.
- c) Rendición de cuentas: La policía debe rendir cuentas de sus acciones y facilitar tanto el control social como el institucional (mecanismos internos y externos). Para ello, debe facilitar el acceso a la información, por parte de las personas naturales y jurídicas que la requieran, así como los procesos para realizar denuncias y seguimiento a los procesos.
- d) La policía debe gozar de altos niveles de legitimidad, lo cual implica contar con el respeto y el reconocimiento de la ciudadanía, por ende debe ser acreedora de su confianza, exaltada en su trato respetuoso, atento, diligente. Al ser el ciudadano “el cliente” de la gestión policial, la percepción que este tenga de ella es determinante en la evaluación de su desempeño.



Bibliografía

- Aimar, V., González, G., Monteri, A. & Sozz, M. (2005). Política, policía y violencia en la Provincia de Santa Fe. En M. Sozzo, *Política, violencia, democracia. Ensayos sociológicos*. (pp. 15-63). Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- Bayley, D. (1985). *Patterns of policing. A comparative international analysis*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Bobbio, N., Matteucci, N. & Pasquino, G. (2005). *Diccionario de Política*. México: Siglo veintiuno editores.
- Cruz, J. (2010). Estado y violencia criminal en América Latina. Reflexiones a partir del Golpe en Honduras. *Revista Nueva Sociedad*, (226), 67-84.
- Collier, D. & Levitski, S. (1997). Democracy with adjectives: conceptual innovations in comparative research. *World Politics*, 49, (3), 430-451. Recuperado de: http://www.uky.edu/~clthyn2/PS671/Collier_WP1997.pdf
- Dahl, R. (2002). *La democracia y sus críticos*. Madrid: Paidós, Estado y Sociedad.
- _____ (1989). *La poliarquía: Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- Diamond, L. (1997). Is the third wave of democratization over?. *Assessment*. Recuperado de: <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/236.pdf>
- Domingo, P. (2009). Estado de derecho: ciudadanía, derechos y justicia en América Latina. Ciudadanización y judicialización de la política. *Revista CIDOB d'Affers Internationals*, (85-86) 33-52.
- Frühling, H. (2001). *La reforma policial y el proceso de democratización en América Latina*. Santiago de Chile: Centro de Estudios para el desarrollo
- González, E. (2006). Sobre el concepto de represión. *Revista de Historia contemporánea*, (6). Recuperado en: <http://hispanianova.rediris.es/6/dossier/6d022.pdf>
- Gunther, R., Diamondouros, N. & Puhle, J. (eds.) (1995). *The politics of democratic consolidations: Southern Europe in comparative perspective*. Baltimore: Johns Hopkind University Press.
- Hart, H. (1961). *The concept of law*. Oxford: Clarendon Press.
- Linz, J. (1998). Los problemas de la democracia y la diversidad de democracias. En R. del Aguila, et alt. *La democracia en sus textos*. (pp. 225-266). Madrid: Alianza Editorial.
- Linz, J. & Stepan, A. (1996). *Problems of democratic transition and consolidation: Souther Europe, South America, and post-communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- López, B. & Tudela, P. (2005). *Marco conceptual para el estudio de políticas públicas de seguridad ciudadana. Los casos de Argentina, Chile y Uruguay*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- López, E. & Frühling, H. (2008) *Responsabilidad policial en democracia. Una propuesta para América Latina*. México: Cambio XXI.
- Morlino, L. (2009). *Democracias y democratizaciones*. Madrid: CIS.
- _____ (1985). Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis. *Revista REIS*, (35), 7-61.
- O'donnell, G. (2007). *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo libros.
- _____ (2002). Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina. En Méndez, J., O'donnell, G. & Pinheiro, P. (org.). *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina* (pp. 305-336). Buenos Aires: Paidós.
- _____ (1996). Illusions about consolidation. *Journal of Democracy*. 7 (2) 34-51.
- _____ (1988). Transicoes, continuidades e alguns paradoxos. En F. Wandelely & G. O'Donnell (eds.) *A democracia no Brasil e Perspectivas*. Sao Pablo: Vértice.
- Pinto, A Y Fisflisch, A. (2011). Transformaciones, logros y desafíos: democracia, ciudadanía y Estado. En A. Pinto & A. Fisflisch (Coords.). *El Estado de ciudadanía: transformaciones, logros y desafíos del Estado en América Latina en el siglo XXI*. Buenos Aires: PNUD.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Nueva York: PNUD Recuperado de: <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>
- Przeworski, A. (1995). *Sustainable democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rico, J. (1983). *Policía y sociedad democrática*. Madrid: Alianza Universidad.
- Sartori, G. (1987). *The theory democracy revisited*. New Jersey: Chatham.
- Schmitter, P. (1993). The international context of contemporary democratization.

Stanford Journal of International Affairs, 2 (1) 1-34.

Schedler, A. (1998). What is democratic consolidation? *Journal of Democracy*. 9(2) 91-107.

Stepan, A. & Linz, J. (1996) Toward consolidated democracies. *Journal of Democracy*. 7 (2) 14-33.

Tilly, C. (1984). *Big structures, large processes, huge comparisons*. Nueva York: Russel Sarge Foundation.

Tudela, P. (2012). La evaluación del desempeño de la policía: explorando relaciones entre opinión pública y labor policial en Chile. *Revista Criminalidad*. 54 (1) 341-366.

____ (2007). *Sociedad y Policía: Desarrollo y retos de la función policial en las democracias latinoamericanas*. Recuperado de: <http://www.policia.deinvestigacionesdechile.cl/cidepol/biblioteca/sociedadypolicia.pdf>