



*Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2010 (Num..33)\**

## Mala conducta policial y democracia en América Latina<sup>1</sup>

José Miguel Cruz  
jose.m.cruz@vanderbilt.edu  
Vanderbilt University

La policía juega un papel fundamental en cualquier régimen político. Ya sea un régimen autoritario o una democracia liberal, la policía es responsable de garantizar la seguridad interna, hacer cumplir las leyes y canalizar los reclamos de justicia. Las acciones de la policía están vinculadas con el desempeño del régimen, dado que ellas son el mostrador de cómo el Estado responde a los problemas cotidianos. La policía, no los diputados ni los alcaldes, son usualmente los primeros oficiales públicos a quienes la gente busca cuando los problemas de seguridad aparecen (Marenin 1996). Las percepciones de los ciudadanos sobre el trabajo policial son, por lo tanto, un componente importante en la legitimidad del régimen. En algunos casos estas percepciones sobre el desempeño de la policía contribuyen más a la legitimidad del sistema que la confianza en otras instituciones políticas como el Congreso, los partidos políticos o el Ejecutivo.

\* La serie *Perspectivas* es coeditada por los profesores Mitchell A. Seligson y Elizabeth Zechmeister, con el apoyo técnico, intelectual y administrativo del equipo de LAPOP en la Universidad de Vanderbilt.

<sup>1</sup> Ediciones previas de *Perspectivas* se encuentran en: <http://sitemason.vanderbilt.edu/lapop/AmericasBarometerInightsSeries>. Los datos en los que se basan se encuentran en: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/datasets>.

El desempeño policial es vital en las democracias consolidadas, pero lo es aún más en las democracias emergentes (Bayley 2006), en las cuales la legitimidad del sistema no está del todo establecida. Las instituciones de seguridad pública en los países post-transicionales enfrentan la tarea de proveer seguridad y hacer cumplir el Estado de derecho al mismo tiempo que deben superar la profunda desconfianza pública generada por largos períodos de gobiernos represivos y autoritarios, en los cuales la policía funcionaba como el instrumento para aterrorizar a los ciudadanos. (Frühling 2003).

Trabajos recientes han señalado la importancia de reformar y fortalecer las instituciones policiales con el propósito de apuntalar los procesos de consolidación democrática (Bayley 2006; Frühling, Tulchin, and Golding 2003). Algunos estudios se han concentrado en la legitimidad policial, en la confianza pública y cómo las actitudes hacia la policía están relacionadas con las características del régimen.<sup>2</sup> Por ejemplo, comparando Costa Rica, México y los Estados Unidos, Walker y Waterman (2008) encontraron que las actitudes hacia la policía estaban determinadas por el grado de consolidación del régimen.

En este reporte del *Barómetro de las Américas*, exploramos empíricamente el impacto de las percepciones acerca del desempeño policial sobre el apoyo ciudadano a la democracia. Para eso, utilizamos una selección de variables de la encuesta 2008 del Barómetro de las Américas, la cual incluye percepciones del comportamiento de la policía y medimos su impacto sobre las actitudes claves para el apoyo de la democracia.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> En general, las investigaciones en esta área se han basado en estudios de caso en América Latina (Bailey and Dammert 2007), Europa del este (Caparini and Marenin 2004) y otras regiones del mundo (Hinton and Newburn 2009).

<sup>3</sup> El financiamiento de la ronda 2008 provino sustancialmente de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Otras fuentes importantes fueron: el BID, el PNUD, el Centro para las Américas (CFA) y la Universidad de Vanderbilt.

En concreto, medimos si las percepciones de que la policía está involucrada en el crimen afectan el apoyo popular en la democracia. En esta evaluación incluimos también medidas de corrupción policial y maltrato como indicadores de mala conducta policial.<sup>4</sup>

La corrupción policial es considerada como un problema crítico en América Latina. Las noticias sobre que la policía está involucrada en abuso de autoridad, sobornos, ejecuciones extrajudiciales y carteles de crimen organizado son frecuentes en países como Argentina, Brasil, Guatemala, Honduras, México y Venezuela; pero el problema de la mala conducta policial tampoco es raro en otros países latinoamericanos (Beltrán 2007).

Las percepciones de los ciudadanos sobre que la policía está involucrada en actividades criminales puede ser una buena forma de medir la mala conducta policial dado que no solamente recoge las percepciones de actividades criminales cometidas por oficiales policiales, sino también, como dice Paul Chevigny (2003), pueden reflejar el grado de corrupción y abuso que la gente sufre de su policía local. La encuesta de 2008 incluyó una pregunta que examinaba qué tanto los policías eran percibidos como individuos involucrados en crímenes o, por el contrario, como agentes que protegían a la gente de la delincuencia. La pregunta rezaba de la siguiente forma: **AOJ18**. “Algunas personas dicen que la policía de este barrio (pueblo) protege a la gente de los delincuentes, mientras que otros dicen que es la policía la que está involucrada en la delincuencia. ¿Qué opina usted? (1) La policía protege, o (2) La policía está involucrada en la delincuencia.

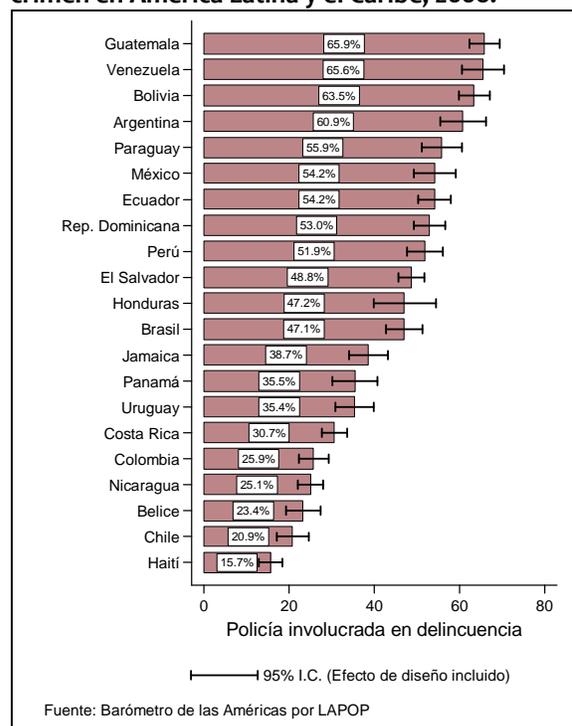
Esta pregunta fue hecha a 34,320 personas en veintidós países de América Latina y el Caribe.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Ver Chevigny (2003) para un examen detallado sobre la relación entre corrupción policial, maltrato policial e impunidad.

<sup>5</sup> Esta pregunta no se hizo en Canadá, Guyana y Estados Unidos. La tasa de no respuesta para esta pregunta en la muestra general de veintidós países fue de 10.9 por ciento.

Los resultados pintan un panorama alarmante. Cerca del 44 por ciento de los entrevistados a nivel regional dijeron que su policía local está involucrada en la delincuencia, mientras que solamente el 38 por ciento dijo que la policía protegía a los ciudadanos. El resto (18 por ciento) dijo que la policía no protegía a la gente, pero que tampoco estaba involucrada en actividades criminales. Los datos permiten hacer una comparación del porcentaje de personas que dijo que la policía estaba involucrada en crímenes. Los resultados se muestran en el Gráfico 1.

**Gráfico 1.**  
**Percepciones de que la policía está involucrada en crimen en América Latina y el Caribe, 2008.**



En Guatemala, Venezuela, Bolivia y Argentina, más del 60 por ciento de la gente encuestada piensa que la policía local está involucrada con la delincuencia. Los resultados tampoco son positivos en muchos otros países. En la mayoría de naciones, la proporción de gente que ve a la policía con preocupación está por encima del 30 por ciento. Solamente en Colombia, Nicaragua, Belice, Chile y Haití las percepciones negativas

sobre la policía están por debajo del 30 por ciento.

¿Tienen estas percepciones algún impacto sobre el apoyo a la democracia? Cuando se piensa en los países que están luchando por consolidar el Estado de derecho, esta pregunta se vuelve aún más urgente. Con el propósito de evaluar la relación entre estas visiones y el apoyo popular a la democracia, llevamos a cabo algunos análisis de regresión.

## El impacto de la mala conducta policial sobre el apoyo a la democracia

Las opiniones sobre el mal comportamiento policial junto con reportes de maltrato policial<sup>6</sup> y corrupción<sup>7</sup> fueron utilizadas como una medida de mal comportamiento policial. En esta ocasión analizamos si estas percepciones reducen el apoyo a la democracia, medida en la noción churchiliana de que la democracia puede tener problemas pero es mejor que cualquier otra forma de gobierno.<sup>8</sup> Al hacerlo incluimos como control las variables de género, edad, educación, riqueza y el tamaño de la ciudad donde vive el entrevistado. Asimismo, y reconociendo el posible impacto del crimen en la relación entre el desempeño policial y la democracia, añadimos la victimización por crimen en la

<sup>6</sup> Otra opción puede ser usar la confianza en la policía como indicador aproximado de mal comportamiento policial. Sin embargo, el ítem utilizado aquí recoge mejor las percepciones de comportamientos ilegales.

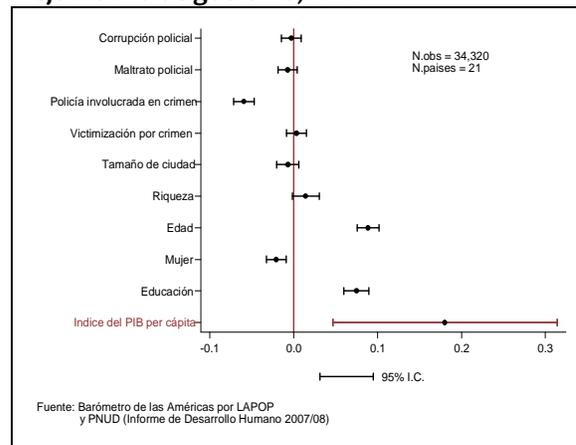
<sup>7</sup> El maltrato policial fue medido utilizando la siguiente pregunta: VIC27. “¿En los últimos doce meses algún policía lo maltrató verbalmente, lo golpeó o lo maltrató físicamente? ¿Cuántas veces?” La corrupción policial fue medida con la siguiente pregunta: “EXC2. ¿Algún agente de policía le pidió una mordida (o soborno) en el último año?” Para un tratado detallado de estas preguntas, ver los reportes previos de *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas*: Orcés (2008) and Cruz (2009).

<sup>8</sup> Esta pregunta se hizo de la siguiente forma: ING4. “Puede que la democracia tenga problemas, pero es mejor que cualquier otra forma de gobierno. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta frase?”

ecuación. Dado que el nivel de riqueza del país juega un papel importante en la supervivencia de la democracia (Przeworski et al 2000), también incorporamos el índice del PIB per cápita y realizamos una regresión lineal de multinivel.<sup>9</sup>

En el Gráfico 2 mostramos los coeficientes estandarizados de cada variable usando un punto alrededor de la línea “0” vertical (en rojo). Si el punto cae a la derecha de la línea del cero, el resultado implica un impacto positivo, como en los casos de “edad” y “educación”. Si el punto cae al lado izquierdo del eje del cero, como en los casos de “mujer” y “policía involucrada en crimen”, los resultados significan un impacto negativo sobre la variable dependiente (apoyo a la democracia). Las líneas horizontales que cruzan cada punto representan los intervalos de confianza: solo cuando los intervalos de confianza no se traslapan con el eje del cero, podemos decir que la variable es estadísticamente significativa ( $p < .05$ ).

**Gráfico 2.**  
**Determinantes del apoyo a la democracia como mejor forma de gobierno, 2008**



Los resultados en el Gráfico 2 muestran que las percepciones de que la policía está involucrada en la criminalidad afectan el apoyo a la

<sup>9</sup> Todos los análisis estadísticos reportados en este artículo fueron realizados con Stata v10, y han sido ajustados para controlar los efectos de diseños de muestras complejas.

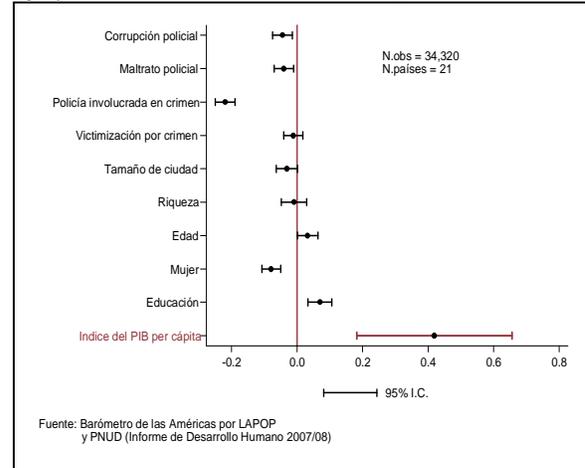
democracia en Latinoamérica y el Caribe. En la misma medida en que más gente ve a la policía involucrada en crimen, disminuye también la opinión de que la democracia es mejor que cualquier otra forma de gobierno. Otras variables acerca de la conducta policial no mostraron significancia estadística alguna, así como tampoco lo hizo la victimización por crimen. El índice del PIB per cápita resultó ser una de las variables más importantes en la predicción del apoyo a un gobierno democrático. Otros factores importantes son la edad (la gente de más edad tiende a mostrar más apoyo a la democracia), el género (los hombres parecen más comprometidos con la democracia) y la educación (como se esperaba, la gente con mayor nivel educativo apoya más el régimen democrático). Aún con estos controles en el modelo, es importante hacer notar que nuestra medida de mal comportamiento policial se mantuvo como un factor significativo.

También medimos el impacto del mal comportamiento policial sobre el apoyo a la democracia haciendo uso de una variable dependiente más elaborada, esta es, la medida del apoyo a una democracia estable desarrollada por Seligson (2002). Esta variable es un índice compuesto de indicadores de apoyo al sistema y tolerancia política. La teoría detrás de esta variable sostiene que aquellos países que combinan altos niveles de apoyo al sistema y tolerancia política en la población tienen mejores perspectivas de mantener una democracia estable que aquellos países que combinan bajos niveles de cada factor. Con respecto al desempeño policial, la hipótesis es que el mal comportamiento policial va a afectar negativamente la cultura política que sostiene una democracia estable.

El Gráfico 3 muestra los resultados de una regresión logística de multinivel usando la cultura política democrática como variable dependiente. Repetimos el mismo modelo usado en el Gráfico 2 y confirmamos nuestras expectativas. De nuevo, el grado en que la policía está involucrada en la delincuencia

destaca como un factor importante en la erosión de la cultura política democrática en Latinoamérica y el Caribe. Es más, el maltrato policial directo y la victimización por corrupción por parte de la policía también afecta negativamente los prospectos de apoyo al sistema democrático. En otras palabras, en aquellos lugares en donde la policía es percibida como asociada a la comisión de delitos, corrupción y maltrato de la población, la probabilidad de encontrar una ciudadanía que apoya a la democracia es significativamente menor.

**Gráfico 3.**  
**Determinantes de las actitudes políticas que apoyan la estabilidad democrática, 2008**



En resumen, estos hallazgos proveen evidencias sobre la importancia del trabajo policial en la consolidación de la democracia. En realidad, una policía respetuosa de la ley no es suficiente para consolidar la democracia, pero una policía corrupta es un obstáculo significativo para la gobernabilidad democrática. La mala conducta policial no solo afecta el Estado de derecho y dificulta la gestión del orden, la seguridad y la justicia; también erosiona las bases de la legitimidad del régimen político en condiciones muchas veces agravadas por la pobreza, la desigualdad y la violencia.

## Implicaciones para programas y políticas públicas

Las implicaciones de estos resultados son claras. Las instituciones de seguridad pública son importantes para la consolidación democrática. Estas no solo hacen cumplir la ley y garantizan el orden, sino también contribuyen a construir la legitimidad del régimen dado que cumplen con una de las funciones fundamentales del Estado moderno, esto es, la provisión de seguridad.

Por lo tanto, la reforma policial surge como un proyecto crítico para la consolidación democrática, especialmente en aquellos países con un fuerte legado de autoritarismo y abusos a los derechos humanos. Sin embargo, las necesidades urgentes de enfrentar altos niveles de delincuencia y de apaciguar las demandas populares por seguridad no han ayudado mucho a fortalecer esta empresa en la región.

En algunos casos, como en Centroamérica por ejemplo, los arrestos frecuentes de altos oficiales de la policía involucrados en carteles de crimen organizado al mismo tiempo que dirigían las guerras en contra de las pandillas, sugiere que el alcance de las reformas policiales han sido entorpecidas por los mismos esfuerzos de llevar a cabo campañas draconianas contra el crimen. Irónicamente, se puede decir que los programas de mano dura, basados en una interpretación particular de las políticas de cero tolerancia originadas en los Estados Unidos, han terminado fortaleciendo los elementos corruptos dentro de las instituciones policiales. Estos individuos han socavado los esfuerzos de desarrollar instituciones profesionales y transparentes en muchos países.

De ahí que, como hemos sostenido en números previos de *Perspectivas desde Barómetro de las Américas*, la reforma policial no solo debe incluir el fortalecimiento de las capacidades de investigación criminal y el mejoramiento de los recursos técnicos; también debe involucrar el desarrollo de instituciones transparentes y con

capacidad de rendir cuentas. En ese sentido, programas de cooperación internacional, como el Plan Mérida<sup>10</sup>, deben poner el desarrollo de una policía democrática en el centro de las estrategias para combatir el crimen, las drogas y las pandillas en la región.

## Referencias

Bailey, John y Lucía Dammert. 2006. *Public security and police reform in the Americas*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Bayley, David H. 2006. *Changing the Guard: Developing Democratic Policing Abroad*. Nueva York: Oxford University Press.

Beltrán, Adriana. 2007. The Captive State. Organized Crime and Human Rights in Latin America. In *WOLA Special Report*. Washington, D.C.: WOLA.

Caparini, Marina, and Otwin Marenin. 2004. Police Transformation in Central and Eastern Europe: The Challenge of Change. En *Transforming Police in Central and Eastern Europe. Process and Progress*, editado por M. Caparini y O. Marenin. Ginebra: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.

Chevigny, Paul. 2003. The Control of Police Misconduct in the Americas. En *Crime and Violence in Latin America. Citizen Security, Democracy, and the State*, editado por H. Fruhling, J. Tulchin y H. Golding. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.

Cruz, José Miguel. 2009. "Abuso policial en América Latina." *AmericasBarometer Insights* 11. Puede encontrarse en: [\[http://sitemason.vanderbilt.edu/lapop/AmericasBarometerInsightsSeries\]](http://sitemason.vanderbilt.edu/lapop/AmericasBarometerInsightsSeries).

Fruhling, Hugo. 2003. Police Reform and the Process of Democratization. En *Crime and Violence in Latin America. Citizen Security, Democracy, and the State*, editado por H. Fruhling, J. Tulchin y H. Golding. Baltimore, MD.: The Johns Hopkins University Press.

---

<sup>10</sup> También llamado la Iniciativa Mérida. Este es un programa de cooperación en materia de seguridad entre los gobiernos de los Estados Unidos, México y los países de Centroamérica, el cual se concentra en el combate del crimen organizado internacional.

Fruhling, Hugo, Joseph Tulchin, y Heather Golding, eds. 2003. *Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy, and the State*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.

Hinton, Mercedes, y Tim Newburn. 2009. Policing Developing Democracies. In *Policing Developing Democracies*, editado por M. Hinton y T. Newburn. Nueva York: Routledge.

Marenin, Otwin. 1996. Policing Change, Changing Police: Some Thematic Questions. En *Policing Change, Changing Police. International Perspectives*, editado por O. Marenin. Nueva York Garland Publishing.

Orcés, Diana María. 2008. "Victimización por corrupción por la policía." *AmericasBarometer Insights* 03. Puede encontrarse en: <http://sitemason.vanderbilt.edu/lapop/AmericasBarometerInsightsSeries>].

Przeworski, Adam, Michael Alvarez, Jose Antonio Cheibub y Fernando Limongi. 2000. *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Nueva York: Cambridge University Press.

Seligson, Mitchell A. 2000. Toward a Model of Democratic Stability: Political Culture in Central America. *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe* 11 (2):5-29.

Walker, Lee Demetrius, y Richard W. Waterman. 2008. Elections as Focusing Events: Explaining Attitudes toward the Police and the Government in Comparative Perspective. *Law and Society Review* 42 (2):337-366.