

**La policía y su evaluación.
Propuestas para la construcción de indicadores de
evaluación en el trabajo policial.**

Ignacio Cano.

Centro de Estudios para el Desarrollo, Área Seguridad Ciudadana

Nueva de Lyon 0128, Providencia, Santiago de Chile

www.policiaisociedad.org

**La policía y su evaluación.
Propuestas para la construcción de indicadores de
evaluación en el trabajo policial**

Ignacio Cano*

* El autor es Doctor en sociología, con especialidad en psicología social. Desde 1996, es investigador del Núcleo de Estudios de la Violencia y profesor de metodología de la investigación en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad Federal Fluminense, Río de Janeiro.

Presentación

El Programa *Policía y Sociedad Democrática*, perteneciente al Área de Seguridad Ciudadana del Centro de Estudios para el Desarrollo (CED), publica ahora un interesante trabajo del sociólogo residente en Brasil Ignacio Cano, que busca contribuir en uno de los temas más complejos en la construcción de fuerzas policiales eficientes y democráticas: métodos e indicadores utilizables para la evaluación de la calidad del trabajo policial y de sus resultados. Tal y como han sostenido otros autores, la policía se caracteriza porque la producción de los operadores de la institución (outputs) y los resultados de esa producción son de difícil observación. Ello dificulta notoriamente la tarea de evaluar la labor policial, cuyos resultados positivos son a menudo “invisibles”: prevenir el delito, evitar la violencia y controlar situaciones que lesionan los bienes, los derechos y la buena convivencia de la comunidad. Una buena policía preventiva es, en parte, una policía que logra que ciertos hechos *no* ocurran.

Una dificultad adicional al momento de evaluar a la organización policial responde al hecho que la información utilizable depende de manera importante de la actividad que la propia policía realiza, en un área de acción donde la información carece de precisión debido a la enorme multiplicidad de hechos que se producen, a la frecuencia con la que los afectados no los denuncian, y a que algunos de esos hechos no son denunciados pues carecen de víctimas, dado que se perfeccionan por el acuerdo entre las dos partes participantes, como es el caso del tráfico de drogas.

Frente a esta complejidad, el autor analiza y propone diferentes alternativas para dicha evaluación y los indicadores necesarios para realizarla. Para ello recurre a los estudios comparados, especialmente a los realizados en Gran Bretaña y en Estados Unidos. Ello no quiere decir, sin embargo, que se deje de lado la realidad que enfrentan las policías latinoamericanas, puesto que en cada caso el autor expone su visión general al respecto. Del análisis se desprende entonces, tanto un estudio sistemático del proceso de evaluación, como esa visión aludida.

Este estudio es de interés para la propia policía, para los organismos de gobierno y también para la sociedad civil en su conjunto. Esta, como es su derecho, demanda eficacia y eficiencia de la labor policial. Este artículo entrega elementos de conocimiento imprescindibles para evaluar la información que entrega la policía. Por otra parte, cabe recordar aquí lo que a menudo se dice, esto es, que la seguridad no es una tarea exclusiva de la policía; es una tarea de todos. De tal manera, dicha demanda implica también una colaboración.

Programa Policía y Sociedad Democrática
Area Seguridad Ciudadana
CED

Introducción

Los ciudadanos de una ciudad o de un país tienen una imagen formada de cómo es su policía y de en qué medida es una buena policía. Sin embargo, hacer una evaluación más precisa, como por ejemplo comparar la calidad de dos fuerzas policiales, es una tarea cargada de dificultades.

En el lenguaje de la evaluación, se distinguen dos dimensiones básicas:

- a) la eficacia o efectividad, o sea, el grado en que una persona o una organización alcanza los objetivos que estaban marcados;
- b) la eficiencia, esto es, la capacidad de lograr esos objetivos con el mínimo costo posible. En el caso de la policía, la noción de costo podría ser considerada no sólo en términos económicos sino también de otros gravámenes que puede imponer la actuación policial, en términos de derechos individuales limitados por su actuación.

Si una organización no consigue sus metas, no cabe hablar de eficiencia, puesto que ésta sólo puede ser medida como costo por objetivo logrado; por ejemplo, gasto en policía por cada sospechoso capturado o por cada crimen evitado. No obstante, la importancia de la idea de eficiencia es recordarnos que no vale la pena la eficacia a cualquier costo, menos todavía cuando éste incide en el ejercicio de derechos individuales o puede recaer en un incremento de las denuncias por abusos policiales.

Este artículo tratará fundamentalmente de la medición de la eficacia de la policía, de forma que cabe al lector reflexionar posteriormente sobre cómo aplicar estas consideraciones a la hora de medir eficiencia.

La primera puntualización que debemos hacer es que cualquier evaluación debe ser

realizada en función de los objetivos inicialmente trazados y de los medios disponibles. No es posible ni sería justo evaluar “a posteriori” una institución sin que se conozcan de antemano qué funciones o metas debe atender. Estas metas pueden ser de distinta índole e involucrar concepciones valóricas contrapuestas.

Este trabajo contempla la evaluación de una policía democrática, concebida fundamentalmente como un servicio social, en los términos pioneros enunciados por Sir Robert Peel cuando creó la policía londinense en el siglo pasado. Así, nuestra tarea consiste en evaluar a una policía que tiene como objetivo principal la protección de los ciudadanos y no su control o su sometimiento al poder político. Desgraciadamente, no es posible afirmar que todas las policías de la región tengan asumido o interiorizado estos principios. Sin embargo, si las evaluamos con arreglo a estos criterios, estaremos contribuyendo a que estos criterios de servicio público y protección de todos los ciudadanos sean tomados cada vez más en cuenta en el trabajo policial.

Los únicos límites que la policía debe observar en su disposición de servicio a los ciudadanos son la ley y los principios democráticos contenidos en la Constitución del país, los que implican que su actuación no será discriminatoria ni abusiva.

El otro elemento que debe ser considerado son los medios a disposición de los policías y el contexto en que trabajan. No sería razonable esperar el mismo desempeño de fuerzas policiales que operan en metrópolis urbanas caracterizadas por el crecimiento descontrolado, la desigualdad y la violencia, y de policías que trabajan en una zona rural y habitada por pequeños productores. De la misma forma, ¿cómo exigir los mismos resultados de organizaciones policiales que cuentan con todos los medios técnicos y altos salarios, y de cuerpos mal pagados que trabajan en condiciones precarias? En palabras de David Bailey (1996) precisamos evaluar a las policías “en términos que reflejen las necesidades públicas y en términos de lo que razonablemente puede esperarse que consigan”.

Cuando hablamos de evaluaciones policiales, tres son los posibles ámbitos en los que puede

recaer dicha evaluación:

- a) **el desempeño individual de cada policía**, en la línea, por ejemplo, del trabajo del Comité Sheehy en el Reino Unido. Este componente es de gran utilidad gerencial para los dirigentes de la organización policial, a la hora de decidir sobre ascensos, sanciones y destinaciones de los agentes, pero no se aplica al nivel macro;
- b) **el impacto de un nuevo programa de trabajo policial**. En las últimas décadas, especialmente en el mundo anglosajón, se ha experimentado el surgimiento de estrategias de vigilancia comunitarias, descentralizadas y basadas en la resolución de problemas. Cada innovación operativa debe ser evaluada para conocer sus resultados y límites. A pesar de la dificultad técnica, existe toda una metodología de evaluación de programas sociales destinada específicamente a este fin. Famosos experimentos sobre el patrullaje preventivo e inespecífico en la ciudad de Kansas o sobre el efecto de los interrogatorios en la calle en la ciudad de San Diego en los Estados Unidos lograron, de hecho, cambiar la forma de pensar sobre la policía en las últimas décadas;
- c) **la calidad de una organización policial en su conjunto**, para responder a las preguntas “¿tenemos una buena policía?” o “¿cómo debería mejorar nuestra policía?”. Un ejemplo son los 22 indicadores de calidad policial propuestos por la Comisión de Auditoría para Autoridades Locales y el Servicio Nacional de Salud del Reino Unido. Este es, probablemente, el más difícil de los tres tipos de evaluaciones, considerando la multiplicidad de dimensiones, abordajes e indicadores, así como las limitaciones de los datos existentes. Este artículo estará centrado en esta última opción: cómo evaluar una organización policial.

Otra de las consideraciones previas a una evaluación en esta área es el propósito de la evaluación. Una evaluación puede ser desarrollada como un procedimiento rutinario de monitoreamiento, para permitir un control central sobre fuerzas locales, o para premiar unidades policiales con un mejor desempeño. El propósito de la evaluación es fundamental no sólo porque ayuda a decidir las dimensiones y los indicadores escogidos para ser

medidos, sino porque también determinará la actitud de la propia institución policial ante la misma. Así, cuanto más importantes sean las consecuencias prácticas de la evaluación para los policías (premios, aumentos o disminuciones de presupuestos, etc.) más probable será que ellos tiendan a influenciar las informaciones correspondientes. Toda evaluación debe considerar que la información recibida sea enteramente confiable y consistente, teniendo en cuenta que el organismo fiscalizado lo es, según las informaciones que el mismo produce. Como veremos más adelante, una policía evaluada según el esclarecimiento de los casos investigados, podría registrar un número menor de casos de hurtos de poca cuantía que son también de difícil solución. Por ejemplo, una policía crecientemente presionada para ser eficaz y eficiente en el Reino Unido a finales de la década de 1990 mostraba una reducción en los crímenes registrados, mientras que las encuestas continuaban señalando un aumento en la incidencia criminal (Reiner, 1998). Esto era debido, según el autor, a que la policía estaría jugando “el juego de los números”. Esta es una de las paradojas típicas en este área: cuanto más relevante sea una evaluación mayor es el riesgo de que los datos obtenidos sean poco fiables.

Funciones, Dimensiones e Indicadores

Las policías cumplen funciones diversas. Muchos países cuentan con varias fuerzas policiales que tienen cometidos diferentes. La división más usual es la que separa la función de investigar los delitos de la función de preservar el orden y la paz ciudadana.

La primera corresponde a las policías judiciales o investigativas, que constituyen un órgano fundamental del sistema de justicia criminal. En general, estas unidades o fuerzas policiales sólo actúan de forma reactiva, y su objetivo es colocar a los culpables de los crímenes a disposición de los jueces con pruebas suficientes para permitir una condena judicial.

La segunda función se aplica a las policías que realizan patrullaje preventivo, a los cuerpos anti-disturbios y a cualquier unidad que tenga por objetivo la prevención del crimen o el mantenimiento del orden. Su actuación puede ser tanto reactiva como por iniciativa propia, como en el caso del patrullaje.

Puede decirse que la naturaleza de una policía investigativa es fundamentalmente represiva, mientras que la de una policía de patrullaje es principalmente preventiva, aunque en última instancia las dos convergen. Así, no hay mejor medida preventiva que la captura y puesta a disposición judicial de los delincuentes habituales que actúan en un área, y, por otro lado, es normal que durante el patrullaje la función preventiva se transforme inmediatamente en represiva cuando el policía presencia un delito flagrante.

Es importante no olvidar que tanto la investigación criminal como la preservación del orden son dos aspectos distintos de una función más amplia, que es la provisión de un servicio de seguridad a los ciudadanos¹. De cualquier forma, estos dos cometidos deberán ser evaluados de forma diferente y con indicadores distintos.

Una distinción fundamental entre los indicadores posibles es la que determina qué tipo de dimensión está siendo medida:

- a) De un lado tenemos indicadores dirigidos a las actividades-medio, esto es, que analizan lo que la policía hace (por ejemplo, número de detenciones o número horas/agente de patrulla por día);
- b) Del otro lado encontramos indicadores que miden el impacto final, los objetivos últimos de la actividad policial (por ejemplo, la incidencia criminal).

Es indudable que cualquier evaluación de impacto de una institución debe contemplar, prioritariamente, los resultados finales obtenidos, y no simplemente los esfuerzos desarrollados para conseguirlos; de qué serviría tener más agentes patrullando en la calle si, al final, esto no consigue disminuir la inseguridad reinante. Así, las actividades-medio deberían ser consideradas sólo en la medida en que consiguiesen sus objetivos. Vistas las cosas de esta forma, ¿ no sería más simple medir los resultados y olvidarse de los medios?

¹ Una policía pensada como servicio privilegia el bienestar de la comunidad, en todas las circunstancias, incluso en su labor de combate al crimen.

En un mundo ideal, la respuesta a esta pregunta debería ser un sí rotundo. En el mundo real la respuesta es más complicada. El problema principal, como Bailey (1994) ha mostrado mejor que nadie, es que el producto final del trabajo policial --la seguridad de las personas-- depende principalmente de factores que están lejos del alcance de la policía. Las tasas de criminalidad varían mucho más en función de factores estructurales —como la pobreza, la desigualdad, los hábitats urbanos inadecuados, las migraciones masivas, la desestructuración familiar, la presencia de minorías marginalizadas— que como resultado del desempeño de la policía local. La mejor policía del Canadá, por ejemplo, tendría problemas muy serios para acabar con la inseguridad de las poblaciones marginales, ranchitos, villas miserias y favelas latinoamericanas, si tuviera que trabajar en estas condiciones. El mito de que cualquier problema de seguridad es resultado de una mala policía y que podría ser resuelto por una buena policía es simplemente eso, un mito recurrente, que sigue poblando las conciencias de mucha gente y los programas electorales de algunos candidatos.

En este estado de cosas, evaluar a la policía en función de este producto final significa juzgarla como resultado de elementos que muchas veces están fuera de su control y, posiblemente, colocarle una vara exageradamente alta. Cuando se piensa en evaluación de intervenciones o programas concretos, es posible pensar en metodologías que intenten aislar el efecto específico de los cambios en la policía en este contexto, analizando la situación con anterioridad o posterioridad al programa concreto, comparando la situación de áreas donde hubo y donde no hubo cambios en la actuación policial. Sin embargo, cuando se trata de evaluaciones sistémicas, esta posibilidad se nos antoja muy limitada.

Por otro lado, la medición de ese producto final que es la seguridad es bastante compleja y está sujeta a sesgos de diverso tipo, como veremos más adelante.

Si le sumamos a todo esto el hecho de que las actividades-medio están bajo control directo de la policía — que puede así incrementarlas o disminuirlas para conseguir un mejor “desempeño”— y no sujetas al albur incontrolable de los elementos sociales, no es difícil entender por qué los criterios de evaluación tradicionales de las policías son, sobre

todo, indicadores de actividad policial. Entre ellos, por ejemplo: número de arrestos; número de objetos o productos incautados; y tasa de esclarecimiento de crímenes investigados.

Estos tres indicadores fueron los más usados para evaluar fuerzas policiales durante las últimas décadas, junto al número de crímenes registrados por la policía, el cual no es exactamente un indicador de actividad policial aunque también sea producto, en parte, del modo como la policía actúa.

La insatisfacción con algunos de estos indicadores, como los índices de desempeño, es clara. El número de arrestos o de productos incautados, por ejemplo, puede incrementarse como resultado de un mejor trabajo de la policía, pero también en función, simplemente, de un aumento de la criminalidad. Así, cuando la policía relata un aumento espectacular del volumen de drogas confiscado como un ejemplo de eficacia, muchos analistas fruncen el ceño pensando en un probable crecimiento del volumen de drogas en circulación.

Por su parte, las acciones preventivas solían ser evaluadas en función también de la actividad policial: número de policías por habitante, número de horas/agente de patrullaje en carro o a pie, etc. Como ya hemos señalado, estas acciones policiales pueden no tener el impacto deseado en el resultado final: el aumento de la seguridad. De hecho, algunas investigaciones muy conocidas, como el experimento de patrullaje de Kansas City en 1972-1973, mostraron que el simple aumento del patrullaje no disminuyó la criminalidad ni la percepción de inseguridad y ni siquiera mejoró la evaluación que los ciudadanos tenían de la policía. Otros estudios (Spelman & Brown, 1981) mostraron que la reducción en el tiempo de reacción a las llamadas de emergencia no aumentaba la probabilidad de captura de los sospechosos, fundamentalmente porque las personas denunciaban bastantes minutos después de los hechos, de forma que la rapidez de la llegada de la policía no tenía ninguna consecuencia. Todos estos trabajos contribuyeron para cuestionar el vínculo, supuestamente automático, entre actividades de prevención y reducción de la criminalidad.

¿Qué hacer ante este escenario de resultados finales que no son consecuencia fundamental del trabajo policial, y de actividades-medio que no garantizan el objetivo final? La respuesta no puede ser volver a contar simplemente arrestos, drogas y agentes. De hecho, no existe una respuesta definitiva y satisfactoria a este dilema. En consecuencia, los especialistas tienden a concordar en que son necesarios tanto los indicadores de impacto final como los indicadores de actividad y aun los de estructura de la propia fuerza policial. Nunca debemos olvidar el producto final, pero como éste es resultado de múltiples factores, es preciso también examinar lo que la policía hace y cómo se estructura.

A la hora de evaluar a la policía hay que tomar en cuenta no sólo las funciones teóricas que desempeña sino todas las otras que realiza en la práctica. Estudios en varios países muestran que las policías que realizan el patrullaje preventivo pasan buena parte de su tiempo en actividades ajenas al control del delito: regulación del tráfico y de grandes eventos, auxilio en emergencias de diversa índole, etc. Una parte de esta actividad corresponde al mantenimiento del orden, pero otra corresponde a actividades asistenciales que no están contempladas dentro de sus funciones específicas. Estas intervenciones normalmente se inician por el sistema de llamadas telefónicas de emergencia o por pedidos en la calle. Con frecuencia, la intervención policial se limita a un primer momento y acaba en el encaminamiento a una agencia pública más apropiada para tratar con el problema.

En cualquier caso, dado que esta actividad ocupa buena parte del tiempo de la policía y es demandada por la ciudadanía, una evaluación basada en la visión de la policía como un servicio no puede dejar de lado estas intervenciones. Por otro lado, la ayuda ofrecida por los policías en situaciones que no son típicamente de policía contribuye a mejorar la imagen de la organización y su relación con la comunidad donde trabaja, reforzando justamente la idea de servicio a la sociedad.

Nuestra revisión de los diferentes indicadores de efectividad policial estará dividida en varias áreas:

1. Incidencia Criminal y de Desorden.
2. Actividad Policial.

3. Tasa de Esclarecimiento de Investigaciones Criminales
4. Percepción de Inseguridad
5. Evaluación de la policía por la Comunidad
6. Autoimagen de los policías
7. Corrupción, violencia y arbitrariedad policial.
8. Estructura y gerenciamiento de la institución.

1. Indicadores de Criminalidad y Desorden

Este es por antonomasia el indicador de producto final. El objetivo último de cualquier policía es proveer seguridad, esto es, disminuir la incidencia de crímenes y actos de desorden para conseguir que la comunidad esté relativamente libre de riesgos y se sienta segura.

La incidencia criminal ha sido medida tradicionalmente como una tasa que especifica el número de registros criminales de determinado tipo de crimen para cada grupo de ciudadanos. Cada país define los crímenes de forma diferente y presta atención preferencial a unos u otros, pero las tasas más comunes son la de homicidios, las de robos y las de hurtos. En el caso de homicidios, hablamos de número de víctimas de homicidio registradas en un año por cada 100.000 habitantes. Otros crímenes más frecuentes vienen expresados en tasas por 100.000 o por 1.000 habitantes.

La interpretación más obvia sería considerar que índices de criminalidad bajos revelan una policía de buena calidad. Alternativamente, un descenso de los crímenes indicaría una mejoría en el desempeño policial. Así, una fuerza policial esperaría poder atribuirse el mérito de una disminución de las tasas de criminalidad, aunque las tasas crecientes podrían servir de base para el argumento de que más efectivos policiales y más recursos son necesarios para luchar contra el crimen. De cualquier forma, esta interpretación directa es problemática por varias razones, la primera de las cuales es que, como ya fue indicado, los determinantes más importantes de la criminalidad estarían fuera de la esfera policial.

El problema clásico para la mensuración de la incidencia criminal es que los registros policiales no dependen sólo de la prevalencia del fenómeno en cuestión, sino de varios otros factores. En todos los países del mundo, hay numerosos delitos que no son denunciados a la policía porque la gente piensa que no vale la pena el esfuerzo. En este sentido, se habla de una tasa de subregistro o de subnotificación, que tiende a ser mayor cuanto menor sea la gravedad del crimen. El subregistro de los hurtos, por ejemplo, es tradicionalmente superior al de los robos. El subregistro es también mayor cuanto menor es la confianza en el sistema de justicia criminal. Si la policía y los tribunales son considerados ineficientes o, peor todavía, corruptos o peligrosos, muchos ciudadanos no acudirán a los cuarteles policiales para denunciar. Se producen así algunos efectos paradójicos, como el hecho de que una mejora del servicio policial o de la imagen de la policía puede redundar en un aumento de los registros criminales. Dado que la visión tradicional consiste en interpretar un aumento de los registros como un crecimiento de la criminalidad, cualquier autoridad pública que consiga mejorar la policía podrá enfrentar problemas de comunicación para explicar la situación.

Por su parte, la acción de los propios policías puede influenciar el número de delitos registrados. Algunos de los registros son fruto de la acción proactiva de la organización, como por ejemplo las detenciones flagrantes por venta de drogas. En este punto, no podemos olvidar que el trabajo policial envuelve una amplia dosis de discrecionalidad y todos los policías del mundo la ejercen, por ejemplo, en la decisión de si arrestar o procesar faltas o delitos menores que dan trabajo burocrático y no resultan en sentencias apreciables. Por tanto, la actividad policial tiene una influencia decisiva sobre el número de estos hechos que acaba siendo registrado.

Otros registros son resultado de la iniciativa de los propios ciudadanos. Incluso en estos casos, los policías disponen de un amplio margen para incentivar o desincentivar la presentación de denuncias. Son muchos los estudios que muestran que no todas las personas que acuden a una estación de policía con la intención de registrar una denuncia acaban de hecho registrándola. Es común que la policía en muchos países convenza a la gente de no registrar un hurto de documentos, por ejemplo, para evitar trabajo burocrático.

Es importante entender que esta capacidad de la policía de condicionar los registros criminales no nace necesariamente de una intención dolosa o de un propósito de alterar la realidad, sino de su modo normal de trabajar. No obstante, el peligro de influencia es mayor cuando la policía tiene un gran interés en los resultados del indicador.

La mejor estrategia para enfrentar los problemas de validez de los registros criminales como indicadores de incidencia criminal consiste en obtener datos de otras fuentes alternativas. En el caso de los homicidios, los certificados de defunción procesados por los sistemas de salud pública ofrecen datos más homogéneos y a menudo más confiables que los de la policía y el ministerio público. Para los robos de automóviles o de objetos valiosos, las aseguradoras disponen de datos relevantes. Para el conjunto general de crímenes, la mejor estrategia es recurrir a encuestas de victimización en las que se pregunta a una muestra significativa de la población si ellos o sus familias han sido víctimas de robos, agresiones, etc., durante los últimos seis meses o el último año. Esta fuente también está sujeta a algunos sesgos relativos a la memoria diferencial de los hechos y a la propia definición de los crímenes (por ejemplo, si alguien se niega a devolver un libro a su propietario algunas personas pueden considerar esto un robo, y otras no; golpear a un niño puede ser percibido como agresión por algunas personas y no por otras, etc.). Sin embargo, ofrece datos de mayor credibilidad que los de la policía o del poder judicial, porque son recogidos directamente de las víctimas sin interferencia institucional. Aun más, las encuestas de victimización permiten medir la tasa de subregistro, o sea, cuánta gente no fue a denunciar los incidentes y las razones para ello. Si las encuestas son realizadas periódicamente, también permiten saber si este subregistro está cambiando. Varios países cuentan con encuestas nacionales de victimización anuales, que constituyen un instrumento clave para monitorear la incidencia criminal y evaluar los propios datos de la policía. El problema es que cuando se pretende evaluar la incidencia criminal en áreas pequeñas, como un barrio o una comisaría, el costo de estas encuestas se eleva de forma exponencial, pues es necesaria una muestra diferente (y de un tamaño relativamente grande) para cada una de estas áreas. Esa es una de las razones que ha frenado la difusión de esta metodología.

Si ya es difícil medir la incidencia criminal, es aún más complicado estimar la prevalencia

de actos de desorden en la comunidad, como vandalismo, graffitis, ruidos molestos, riñas callejeras, etc. Los registros policiales de estos actos son todavía menos fiables, porque ni los policías ni la gente los registran sistemáticamente. Esto no los hace menos importantes, en vista de que la sensación de seguridad de los moradores de una comunidad depende muchas veces, en buena parte, de estos fenómenos. Una opción es incluir estos elementos en las encuestas de victimización o recurrir a una observación directa de la comunidad, con los problemas conocidos. Si esta observación es efectuada por los policías estará sujeta a los sesgos ya apuntados, y si es realizada por observadores independientes será mucho más onerosa.

Otra opción es acudir a indicadores indirectos, como variaciones en el precio del metro cuadrado de suelo en la zona —comparado con otras zonas de similares características con mayor o menor nivel de criminalidad—, o a la utilización del espacio público (horarios de cierre, presencia de gente o de actividades comerciales en la zona, etc.). Estos indicadores son apenas aproximaciones y su mayor valor radica en los posibles cambios observados en los mismos que puedan ser atribuidos a una mayor o menor seguridad en la zona. En este caso, los indicadores reflejarán el impacto tanto de la criminalidad, como de desórdenes públicos.

Cuando se interpreta la evolución de los indicadores de incidencia criminal o de desorden en pequeñas áreas no puede olvidarse la posibilidad de desplazamiento criminal. Este desplazamiento puede hacer que la actuación criminal cambie de unas áreas para otras áreas próximas, de unos períodos a otros, de un tipo de crimen a otro o, aun, que haya una variación en el perfil de las víctimas o en el modus operandi (Karchner & Eck, 1998). Esta preocupación es especialmente relevante cuando se producen intervenciones policiales focalizadas a algunos lugares o respecto de tipos de crímenes.

2. Indicadores de Actividad Policial

Como ya hemos visto, los indicadores que miden la actividad de la policía adolecen simultáneamente de dos de los principales problemas en este área: dependen excesivamente de los criterios de la propia policía que puede alterarlos debido a su actividad o por otras razones; y no garantizan que esta actividad desemboque necesariamente en una mejoría de la seguridad de la comunidad. De cualquier forma, son importantes en la medida que nos revelan en qué ocupa su tiempo nuestra policía. La mayoría de ellos están centrados en la represión y no en la prevención.

Algunos de los indicadores más comunes en esta área son:

- a) **Número de arrestos efectuados o, más precisamente, número de sospechosos arrestados.** Como ya sabemos, los arrestos pueden aumentar como consecuencia de una mayor eficacia policial, pero también debido a un aumento de la actividad criminal. Además, dada la discrecionalidad de su trabajo, los policías optan todos los días por detener o no a los protagonistas de delitos vistos como menores (como comercio sexual y consumo de drogas). Una policía a la que se le exigen “mejores resultados” en términos de arrestos, puede fácilmente aumentar los arrestos, utilizándolos como una estrategia de control social contra esos delitos menos importantes o impactantes, más que como un primer paso para la presentación de denuncias criminales; los detenidos son entonces liberados y no enfrentan acusaciones formales, siendo la propia detención la que sirve como castigo y mecanismo de micro-control. Pero si estas detenciones se realizan como mecanismo de control, deberían ser juzgadas según el control producido, o sea, según la prevención de crímenes o desórdenes, y no en función simplemente del número.
- b) **Incautaciones de productos u objetos ilegales, como cantidad de drogas incautadas o armas confiscadas.** Como en el caso anterior, un aumento del número puede ser tanto una buena noticia —mayor efectividad policial— como

una mala noticia —incremento del flujo. De forma equivocada, los aumentos suelen ser siempre festejados por las autoridades como prueba de lo primero sin aludir a la segunda posibilidad.

c) **Número de llamadas de emergencia atendidas y rapidez de la atención.** La rapidez se refiere tanto a la recepción de la llamada telefónica como al envío de los policías al lugar. Por ejemplo, se calcula el número promedio de minutos en que una patrulla llega al lugar donde fue llamada o, alternativamente, el porcentaje de los casos en que los policías llegan dentro de un cierto tiempo límite estipulado por el departamento, de acuerdo a las condiciones locales. Algunas agencias policiales cuentan también el número de accidentes provocados por el desplazamiento de los vehículos policiales en respuesta a estas llamadas, como una forma de limitar la tendencia de llegar antes a cualquier precio.

d) **Proporción del tiempo de los policías dedicado a actividades-fin, sea en investigación o en patrullaje.** Alternativamente, puede ser calculada la proporción de policías dedicados a la actividad fin. Este es un indicador común a otras áreas de la administración pública, destinado a medir el tamaño del aparato administrativo en relación con las actividades prácticas ejercidas. Idealmente, ningún departamento debería dedicar un alto porcentaje de su tiempo o de su personal a actividades de apoyo. Esto no significa que lo ideal sea minimizar este personal, que también es necesario, pero sí mantenerlo en una proporción razonable.

Es necesario volver aquí a la cuestión de las acciones asistenciales de diverso tipo que la policía desarrolla, aunque no formen parte de su cometido formal. A pesar de que indicadores de actividad policial en este ámbito no son tan comunes, es importante registrar estas intervenciones: número de personas atendidas, direccionamientos a centros médicos o a servicios sociales, etc. En efecto, en esta área asistencial no hay ninguna alternativa de medición que no sea un indicador de actividad policial. Esto es debido a que no es posible pensar en indicadores relativos al producto final en este caso, ya que la policía no es la principal responsable por estos servicios. Por ejemplo, no podríamos evaluar a la policía en función a la calidad de la salud de una comunidad, ya que esto es competencia de los servicios de salud, pero vale la pena subrayar las ocasiones en que la policía ayudó en

emergencias médicas.

La filosofía de la policía ha ido cambiando en muchos países. Así se pasó de una estrategia reactiva centrada en a la respuesta a las llamadas de la población , a una estrategia proactiva basada en la resolución de problemas (“policía de resolución de problemas” o “policía comunitaria”), y de tal manera se intensificó la búsqueda de indicadores para medir estas nuevas prioridades. De hecho, es más difícil mensurar la actividad policial preventiva y proactiva que la reactiva y represiva. Estos nuevos paradigmas de acción policial suelen usar como indicadores el número de estas acciones iniciadas por los propios policías: número de visitas a ciudadanos y comercios de su área; número de reuniones mantenidas con la comunidad, etc.

3. Tasa de Esclarecimiento de Delitos.

La tasa de esclarecimiento es el indicador por antonomasia para evaluar a una policía investigativa. Tradicionalmente, una policía investigadora es una fuerza eminentemente reactiva que sólo actúa a partir de las denuncias que recibe para comprobar si sucedió un delito, determinar la identidad de los autores, colocar los acusados a disposición del juez y acumular pruebas suficientes que permitan una condena judicial².

Ese es el producto final del trabajo de policía investigativa, mucho más específico que el de una policía preventiva o de patrullaje. Las actividades desarrolladas por la policía de investigación no tendrán mucho valor si no culminan en la identificación y prisión de los culpables para que sean condenados. En consecuencia, las policías de investigación son evaluadas fundamentalmente en función de este indicador de resultado; la tasa de esclarecimiento de delitos. De tal manera, dicha tasa de esclarecimiento no es un indicador de actividad policial, pues no mide la actividad en sí sino el éxito en su cometido. Es más bien un indicador de calidad del trabajo policial investigativo.

² En verdad, una policía de investigaciones puede actuar también de forma pro-activa estimulando las denuncias de los ciudadanos, considerando la alta tasa de subregistro anteriormente explicada, pero esto no suele ser común. De todas formas, considerar este elemento complicaría notablemente los indicadores de evaluación de este tipo de policías.

A pesar de ser un indicador mucho más directo que los de la policía preventiva, no está exento de problemas. El más importante concierne a la propia definición de *esclarecimiento*. Normalmente, las organizaciones policiales consideran esclarecido un crimen cuando ha habido un arresto de al menos un sospechoso. Excepcionalmente, algunas fuerzas permiten contar el caso como esclarecido cuando, habiendo establecido la identidad del autor del crimen y su paradero, el arresto no es posible por alguna razón. En el caso de la definición usada en el *Uniform Crime Report* publicado por el FBI en los Estados Unidos, un caso puede considerarse excepcionalmente esclarecido cuando el autor de crimen:

- a) está muerto;
- b) la extradición del mismo no fue concedida por otro país;
- c) la víctima del crimen se niega a cooperar;
- d) es un menor que en vez de ser arrestado es dejado bajo la supervisión de sus tutores;
- e) la fiscalía se niega a acusar al sospechoso por cualquier razón diferente de la falta de pruebas que permitan acusarlo.

Todas estas precisiones no eliminan el hecho fundamental de que la definición de “prueba suficiente” para acusar no es tan objetiva como podría pensarse y puede variar entre organizaciones policiales distintas. De hecho una de las limitaciones del estudio tradicional de RAND (1975) sobre la eficacia de los departamentos de investigación en los Estados Unidos es que las mejores organizaciones policiales probablemente aplicaban criterios más rigurosos que las fuerzas policiales menos brillantes a la hora de considerar un caso como esclarecido (Hoover, 1998).

Por otro lado, una institución presionada para producir mejores tasas de esclarecimiento puede, dentro de su discrecionalidad, desarrollar acciones que mejoren su desempeño de forma espúrea. Estas medidas van desde la concentración de sus recursos justamente en los tipos de crímenes más fáciles de resolver y abandonando los otros, pasando por otras que abultan artificialmente el número de casos resueltos. Un caso extremo que comenta la

literatura es el de la policía de Kent (Reino Unido), en el que se comprobó que había agentes que anotaban la matrícula de carros que veían pasar en la calle para después informar de su “recuperación”, sin que el dueño del automóvil se enterara de nada.

Hasta aquí hemos tratado del numerador de la tasa de esclarecimiento, esto es, de los crímenes resueltos. Por su parte, el denominador —las denuncias recibidas— también está sujeto a fluctuaciones que pueden afectar el resultado final independientemente de la calidad de las investigaciones. En primer lugar, si el tipo de crímenes registrados varía, y aumentan los crímenes particularmente fáciles (o difíciles) de esclarecer, habrá un claro impacto sobre la tasa, aunque el desempeño policial se mantenga igual. Por eso, es importante calcular tasas de esclarecimiento para cada tipo de delito. En segundo lugar, si la confianza en la policía aumenta, como ya fue explicado, crecerá el número de denuncias registradas por la policía porque gente que antes no iba a la comisaría ahora sí lo hará. Como los crímenes no denunciados son con frecuencia los de menor valor o daño y los de menor probabilidad de resolución, es muy probable que el aumento de denuncias recaiga precisamente sobre los casos más difíciles de esclarecer. La consecuencia de esto será un deterioro de la tasa de esclarecimiento que indicaría un aparente empeoramiento del desempeño policial.

Para intentar enfrentar algunos de estos problemas, la Comisión de Auditoría del Reino Unido efectuó las siguientes recomendaciones relativas al cálculo de esta tasa:

- a) **definir de forma más rigurosa los criterios de “esclarecimiento”;**
- b) **considerar la dificultad relativa de resolver cada tipo de crimen,** estableciendo, por ejemplo, un “índice de solubilidad” que dependa de las características de la denuncia. Esto estimularía a los policías a intentar resolver los casos más difíciles y no sólo los fáciles;
- c) **calcular la tasa de esclarecimiento por policía trabajando en la investigación de delitos, y no sólo por número de denuncias recibidas.** Esto ayudaría a disminuir los impactos que podrían provocar las fluctuaciones de las

denuncias a lo que ya nos referimos, aunque con la desventaja de que un posible aumento de las denuncias no investigadas, que tendría un efecto muy negativo para la comunidad, no sería siquiera contemplado por esta nueva tasa.

Una manera de evitar la ambigüedad relativa al concepto esclarecimiento es obligar a que el esclarecimiento no sea considerado tal hasta que sea confirmado por una acusación de los fiscales y una sentencia condenatoria por parte de los jueces. Una policía que detiene a numerosas personas que después son puestos en libertad o absueltos por falta de pruebas no está contribuyendo a mejorar la seguridad pública. Los arrestos sólo tienen sentido si son aplicados a personas consideradas culpables al final del proceso.

Sin embargo, esta estrategia enfrenta dos serios problemas:

- a) una condena judicial puede demorar años, lo que no constituye un plazo operativo para una evaluación policial;
- b) cualquier cambio en los criterios o en el desempeño de fiscales y jueces (por ejemplo, una tendencia a un mayor o menor rigor) puede afectar la probabilidad de condena y, en consecuencia, incidir indirectamente sobre la evaluación de la policía.

A ninguna organización le agrada ser evaluada por el trabajo de otra, y la policía no es una excepción. Los policías suelen negarse sistemáticamente a aceptar cualquier noción de esclarecimiento que no dependa exclusivamente de ellos mismos. Por otro lado, conseguir que una institución sirva como parámetro para analizar los datos de otra institución refuerza la noción de que el sistema de justicia criminal es justamente eso, un sistema, y que todos los órganos tienen que funcionar de forma coordinada para tener éxito, combatiendo así la tendencia al aislacionismo institucional.

Un compromiso razonable sería calcular la tasa de esclarecimiento como el número de casos de un tipo de crimen determinado en que se presentó una acusación del fiscal, dividido por el número de denuncias de ese crimen recibidas, salvo casos de muerte del sospechoso o prueba de que el crimen no existió. Esta convalidación de los arrestos por la

fiscalía supondría un control externo sobre la calidad de las pruebas acumuladas y evitaría el aumento de arrestos injustificados. Al mismo tiempo, no habría que esperar tanto tiempo, como en el caso de la sentencia judicial.

De todas maneras, la proporción de los arrestados por la policía que acaban siendo acusados por la fiscalía, y la proporción de los arrestados por la policía que acaban siendo condenados por el juez, son dos indicadores fundamentales que deben ser monitoreados para controlar la posibilidad de un aumento de las detenciones injustificadas.

Otro problema adicional es el período considerado para el cálculo de la tasa. En rigor, lo indicado sería tomar una serie de denuncias en un momento inicial y analizar cuántas fueron esclarecidas en un momento final. Para eso, es preciso pensar un plazo razonable para que los casos sean investigados, un plazo que podría ser largo y que podría depender del tipo de crimen.

A raíz de estas dificultades y de los problemas operativos relativos a acompañar un conjunto de casos a lo largo de todo el proceso, lo más común es usar para el cálculo las denuncias recibidas, digamos, en un mes o un año y los casos resueltos durante ese mismo mes o año. Aquí no hay ninguna garantía de que los casos que están en el numerador (resueltos) sean los mismos que están en el denominador (denunciados), porque ambos pueden pertenecer a momentos diferentes. Sin embargo, la tasa es mucho más fácil de calcular y por eso es la opción más utilizada. El problema fundamental de esta estrategia de cálculo es que si hay un cambio en el flujo de denuncias (por ejemplo un gran aumento de las denuncias en el mes actual), esto tendrá un fuerte impacto sobre la tasa de esclarecimiento (en este caso, disminuyéndola) sin que la policía haya tenido tiempo realmente de investigar estas denuncias. Si el flujo de denuncias es constante, entonces la tasa disfruta de un alto grado de validez. Por lo tanto, si la tasa es calculada de esta forma simplificada, es crucial acompañar el flujo de denuncias a lo largo del tiempo para poder interpretar los resultados.

Una tasa análoga a la tasa de esclarecimiento para los delitos contra la propiedad es la tasa

de recuperación de objetos robados, fundamentalmente los de mayor valor, como automóviles. La tasa sería igual al número de automotores recuperados dividido por el número de automotores robados. Es un aspecto importante, porque en estas situaciones la prioridad de la víctima es recuperar el objeto, más que capturar al culpable. Al cálculo de esta tasa se le aplican las mismas consideraciones abordadas anteriormente en relación a la tasa de esclarecimiento, con la ventaja de que la definición de recuperación de un objeto es mucho más obvia que la de culpabilidad de un sospechoso. Por último, si el objeto reaparece pero dañado, podría calcularse una tasa alternativa dividiendo el valor económico del objeto recuperado sobre el valor total sustraído.

4. Indicadores de Percepción de Seguridad o Inseguridad

El objetivo de la policía es que la población esté segura y además se sienta segura. Esto es importante por una sensación psicológica de bienestar y porque la percepción de inseguridad tiene un costo concreto en la vida de las personas: limitaciones de locomoción y de horarios, disminución de la actividad comercial, caída del precio de los inmuebles, etc.

La única forma de medir la inseguridad sentida por los ciudadanos es realizar encuestas de opinión pública sobre percepción de seguridad, que pueden ser hechas junto con las encuestas de victimización. Cuando las policías comenzaron a ir más allá de los tradicionales indicadores de actividad policial para evaluar sus resultados, la percepción de seguridad fue una de las primeras medidas incluidas.

Así, cuestionarios padronizados aplicados a una muestra significativa de la población contienen preguntas como las siguientes:

- a) **escalas de seguridad-inseguridad o escalas de miedo** relativas a la comunidad o la ciudad;
- b) **escalas de seguridad-inseguridad aplicadas a actividades concretas** (por ejemplo: “¿en qué medida piensa usted que es seguro caminar solo por las calles de su comunidad durante la noche?”, con respuestas como “muy seguro”, “seguro”, “ni seguro ni inseguro”, “inseguro” y “muy inseguro”);

- c) **preguntas sobre si la persona ya pensó en mudarse** por problemas de inseguridad;
- d) **preguntas sobre qué tipo de crimen piensa que puede afectar con mayor probabilidad** al entrevistado o su familia;
- e) **comparación de la sensación de seguridad** en su comunidad con otras comunidades;
- f) **comparación de la seguridad percibida en el período actual** con un período anterior.

De la misma forma que la incidencia criminal depende de muchos factores además de la intervención de la policía, la sensación de seguridad o el miedo están también determinados por otros elementos de fuerte influencia, ajenos a la policía y a la propia incidencia criminal. Resulta claro que debe haber una fuerte correlación entre la prevalencia de crímenes y actos de desorden en un área y la sensación de inseguridad, pero la relación dista de ser automática.

Algunos eventos aislados de gran repercusión, como un crimen famoso o perverso que deja honda huella en los moradores de un lugar, pueden tener más impacto que un aumento general de la criminalidad. En la sociedad moderna, el papel de los medios de comunicación es fundamental en este campo, por la difusión dada a las noticias de violencia y el filtro selectivo sobre la repercusión de unos u otros hechos. Una disminución de la violencia mal divulgada puede verse revertida en la opinión pública por una prensa que dé amplia cobertura a algunos sucesos específicos.

En cualquier caso, es importante divulgar los índices de criminalidad y desorden para que la percepción de la población tenga la posibilidad de basarse en indicadores objetivos y no sólo en impresiones subjetivas. Vale la pena recordar que los pequeños actos de desorden, que tienden a ser más frecuentes que los crímenes, muchas veces desempeñan un papel igual o más importante en la sensación de miedo y vulnerabilidad que la criminalidad.

Proveer sensación de seguridad es uno de los objetivos finales del trabajo de la policía y

como tal debe ser monitoreado, incluso si depende de factores ajenos al trabajo policial. A primera vista, esta inseguridad percibida puede parecer más fácil de controlar que la incidencia de crímenes o desórdenes, pero la opinión pública puede ser bastante volátil. En varios países, tasas de criminalidad consistentemente bajas conviven con una sensación de inseguridad extendida.

En todo caso, el peso dado a la percepción de seguridad en la evaluación policial nunca debe ser superior al de la propia criminalidad o del desorden medidos de forma objetiva, porque no queremos que la policía haga de la percepción de tranquilidad su prioridad incluso por encima de la seguridad física de las personas. Un énfasis excesivo en estos indicadores podría tentar a las policías a ocuparse más de aspectos cosméticos o de impacto en los medios de comunicación que de las tasas de riesgo reales. Y dar atención prioritaria a los ciudadanos que tienen más miedo podría significar en algunos casos dar preferencia a quienes tienen más temor pero sufren menos riesgo —los ancianos, por ejemplo— en comparación con aquellos que no tienen miedo pero están expuestos a un riesgo mayor, como los jóvenes.

5. Indicadores de Evaluación de la Policía por la Comunidad.

Si pensamos en una policía como servicio público y en la ciudadanía como la clientela de la policía, nada más lógico que considerar la satisfacción de la población como un punto importante a la hora de evaluar a la policía. Existen jefes policiales, dentro de la nueva mentalidad gerencial, que afirman que no hay mejor evaluación de la policía que la otorgada directamente por la comunidad a la que sirve.

Al igual que en el caso de la percepción de seguridad, la evaluación de la policía también depende de otros factores diferentes al desempeño de la propia policía, como las noticias difundidas por la prensa. Como en este último caso, esto debe llevar a ciertas cautelas en la interpretación de los resultados pero no disminuye la importancia de esta dimensión. No obstante, debe subrayarse que un énfasis exclusivo o excesivo sobre este punto en

detrimento de la incidencia criminal o de desorden podría empujar a la policía a preocuparse más de su imagen que del riesgo real para la población.

Estudios en otros países parecen indicar que la evaluación general de la policía es bastante estable en cada país y no depende mucho de factores coyunturales, por lo que sería más indicada para comparar fuerzas policiales diferentes que para evaluar cambios en la evaluación de una fuerza a lo largo del tiempo.

La evaluación de la policía puede ser obtenida de diversas formas, como entrevistas con líderes comunitarios o análisis de las informaciones publicadas en la prensa. Sin embargo, la forma más adecuada para medir de forma fidedigna la evaluación de la ciudadanía es realizar una encuesta de opinión a una muestra representativa de la población. Aunque el precio de esta estrategia no es reducido, tiene la ventaja de que la encuesta de victimización y la de percepción de seguridad pueden ser hechas conjuntamente. La única limitación es que si se pretende evaluar la introducción de alguna novedad o cambio en el policiamiento, un gran número de personas puede no tener conocimiento preciso de los mismos. En esos casos puede ser conveniente volver a la idea de entrevistar líderes comunitarios.

Un elemento importante para la evaluación es el grado de satisfacción de personas que tuvieron una relación reciente con la policía, particularmente los denunciantes, vía telefónica o presencial. Una muestra de los denunciantes debe ser recontactada para aplicársele un cuestionario que pregunte, por ejemplo, sobre su grado de satisfacción con el tratamiento recibido por parte de los policías, con la rapidez de la atención y con el resultado final de la denuncia.

En cuanto al público en general, la encuesta puede incluir preguntas como las siguientes:

- a) **escalas de evaluación** o notas (de 0 a 10) concedidas a la policía en general;
- b) **escalas de evaluación o notas sobre dimensiones específicas** como la cortesía en el trato de los policías, su profesionalismo, su grado de eficacia, su nivel de honestidad, etc.
- c) **escalas de estatus o prestigio de la profesión policial**, comparada con otras

profesiones;

- d) **escalas relativas al grado de confianza** en la policía;
- e) preguntas sobre qué **tipo de sensación (de seguridad o inseguridad)** siente el ciudadano cuando ve un policía en la calle;
- f) **preguntas abiertas** sobre qué cosas podría o debería mejorar la policía.

Estas encuestas pueden ser realizadas por correo, telefónicamente o a domicilio, y deben ser efectuadas por personas e instituciones ajenas a la policía para mantener la neutralidad y estimular las respuestas sinceras. Debe considerarse aquí que hay estudios que muestran que la evaluación de la policía depende del perfil de la persona. Por ejemplo, los jóvenes --que tienen más probabilidad de verse en conflicto con la policía y que en muchos países se sienten perseguidos por la misma-- tienden a reflejar una evaluación más negativa que los ciudadanos de más edad. Por eso, es importante que la muestra sea representativa y contemple todos los sectores sociales.

La policía puede intentar mejorar su imagen entre los grupos que desconfían de ella promoviendo contactos proactivos con los mismos en situaciones no amenazadoras para ellos, aunque algunas investigaciones muestran que estos contactos en situaciones especiales no se generalizan hacia la percepción de la policía en general. Así, el trabajo de Hopkins et al. (1992) relata que los policías en las escuelas eran percibidos de forma positiva, pero los estudiantes no los asimilaban a los policías de su barrio, a los que continuaban viendo de forma más negativa.

6. Autoimagen de los Policías.

Esta es una dimensión complementaria de la imagen que la sociedad tiene de la policía. Su importancia es relativa. Si bien es posible encontrar fuerzas policiales con un alto grado de identificación de sus miembros, de autoestima y de satisfacción laboral a pesar de que la sociedad desconfía de ellas, como ocurre en los regímenes autoritarios, lo contrario es muy difícil; una organización cuyos miembros presentan una baja autoestima, rechazan su propio trabajo y las condiciones del mismo, difícilmente pueden formar parte de una

institución eficiente, sensible a las necesidades del público y respetada y querida por la gente.

La falta de identificación con la institución, de autoestima de sus miembros, la insatisfacción con su trabajo y con la organización que encontramos en varias policías del continente, son síntomas de deficiencias mucho más amplias que se reflejan en su eficacia y en su relación con la sociedad. La satisfacción laboral, que es un aspecto central en cualquier profesión, es aún más relevante en la policía por este valor diagnóstico. Sólo policías satisfechos y orgullosos de su trabajo podrán darle a la comunidad el trato y el servicio que precisa, de la misma forma que sólo policías que sean tratados con respeto por sus superiores tratarán correctamente a los ciudadanos.

Así, sería conveniente realizar una encuesta entre los policías que repitiese varias de las preguntas y escalas de evaluación de la policía mencionadas en el epígrafe anterior. Además, debería contener:

- a) **escalas de auto-estima;**
- b) **escalas de estatus o prestigio de la profesión policial**, comparada con otras profesiones;
- c) **percepción de la imagen que los policías** piensan que la sociedad tiene de ellos;
- d) **escalas de satisfacción laboral**, en general y particularizando diversas dimensiones;
- e) **escalas de identificación con la institución** y preguntas sobre la centralidad de su profesión en su propia identidad;
- f) **preguntas sobre su deseo de que sus hijos sean policías.**

Este último ítem puede resumir bastante bien esta dimensión. Una organización en la que nadie quiere que sus hijos entren a formar parte de ella, es una organización de alguna forma enferma.

7. Corrupción, Violencia y Arbitrariedad Policial.

Cuando pensamos en medir la eficacia policial estamos implícitamente respondiendo a la pregunta de si la institución consigue alcanzar sus objetivos o, por el contrario, desperdicia recursos. La sensación aparente es que la policía puede ser eficaz o inocua, pero esa percepción olvida que, dada su situación y su carácter armado, tiene también el poder para ejercer efectos muy negativos. Estos impactos negativos deben necesariamente ser tomados en consideración a la hora de la evaluación. No queremos una organización que inhiba el crimen, por un lado, pero lo practique por otro. Es decir, que prevenga la violencia pero actuando con arbitrariedad y violencia.

Estos comportamientos desviados o innecesariamente violentos no sólo pueden privar a la policía de su legitimidad y su buena imagen en la población, sino que implicarán un costo directo para la comunidad.

Desgraciadamente, la corrupción es, con algunas excepciones, un fenómeno relativamente frecuente en algunas policías latinoamericanas y muy difícil de erradicar cuando llega a un nivel endémico. Cuando la corrupción se ejerce para librar a una persona del castigo que la ley dispone a cambio de algún beneficio personal para el agente, como por ejemplo el cambio de una multa de tráfico por una cantidad menor pagada directamente al policía, estamos ante el denominado “crimen sin víctima”. Se trata del desvío más invisible de todos, porque las dos partes en la transacción tienen interés en mantenerla secreta y normalmente no hay testigos. Para poder detectar al menos una parte de estos casos, es preciso mantener un buen sistema de supervisión y un departamento de asuntos internos muy activo. Los actos de corrupción o desvíos de conducta en los que hay un perjudicado, como los malos tratos, son más fáciles de detectar porque la probabilidad de denuncia es mayor.

En todo caso, si la medición de la incidencia de crímenes ya es difícil, lo será mucho más en estos casos de corrupción policial donde el subregistro acostumbra ser muy elevado. Por tanto, cuando se piensa en medir este fenómeno, no se puede concluir que si no hay denuncias formales contra policías no hay casos de desvío de conducta. La existencia de

denuncias depende más de que haya estructuras y canales para denunciar estos hechos y confianza de los ciudadanos para hacerlo sin temer represalias que del nivel de irregularidades existentes. Así, si hay denuncias al respecto podremos concluir que hay un problema en la policía, pero la ausencia de las mismas no debe llevarnos necesariamente a la conclusión contraria. A menudo sucede que en las áreas de la ciudad donde hay más abusos policiales los moradores están demasiado asustados como para denunciarlos, mientras que en áreas donde la situación es mejor hay mayor probabilidad de que prosperen las denuncias.

Además de los delitos hay que considerar, en un nivel de importancia inferior, la existencia de reclamaciones menores, como un trato desconsiderado por parte de los policías o la falta de atención a los pedidos de intervención de los ciudadanos. Estas quejas también nos dan una idea de la relación entre la comunidad y la policía y de la calidad de esta última. Normalmente, estas reclamaciones tienden a presentar una cierta relación inversa con las acusaciones de crímenes cometidos por policías. Cuando hay muchos crímenes o desvíos de conducta perpetrados por policías, el ambiente no suele ser propicio a denuncias menores ni los ciudadanos piensan que valga la pena presentar quejas de este tipo. Por otro lado, cuando una policía es considerada eficiente y protectora de los ciudadanos, es más fácil que los ciudadanos decidan reclamar por este tipo de cuestiones, entre otras cosas como consecuencia de mayores expectativas en su relación con la policía.

La medición de estos crímenes e irregularidades cometidos por policías puede ser hecha de varias formas:

- a) **número de denuncias oficialmente presentadas** ante la propia policía;
- b) **número de denuncias presentadas ante órganos especiales** habilitados para tratar con esta cuestión (“Ouvidorias”, “Procuradoría de los Derechos Humanos”, etc.);
- c) **preguntas sobre abusos sufridos por parte de policías** incluidas en encuestas de victimización. Si la encuesta es anónima, es posible preguntar incluso sobre pequeños actos de corrupción a policías (“coimas”) en los que el propio ciudadano está envuelto;

- d) **registros aparecidos en la prensa**, que no son una fuente muy confiable pero a veces no hay otra mejor.

Un punto importante es el uso de la fuerza por parte de la policía, particularmente de la fuerza letal. Una buena policía hace un uso mínimo de la fuerza, de acuerdo a las circunstancias, y consigue contener situaciones de tensión sin casi nunca tener que recurrir a la fuerza letal. Una mala policía hace más uso de las armas del que sería estrictamente necesario, bien por falta de preparación o bien porque comete ejecuciones sumarias. Varios estudios se han dedicado al análisis de indicadores de uso excesivo de la fuerza letal (Chevigny, 1991; Cano, 1997) por parte de la policía. Ellos son particularmente necesarios cuando el propio sistema de justicia criminal, por corporativismo, tolerancia u otras razones es incapaz de detectar y juzgar los casos de ejecuciones sumarias.

Algunos de estos indicadores posibles en esta área son los siguientes:

- a) **número de opositores³ muertos por la policía**, ponderado de tres formas diferentes: dividido por el número de policías, por el número de arrestos y por el número de habitantes. Este indicador debe ser lo más moderado posible.
- b) **número de policías muertos en acción**, ponderado también de tres formas: dividido por el número total de policías, por el número de arrestos y por el número de policías que participaron en incidentes armados. Este no es, obviamente, un índice de uso excesivo de la fuerza contra otros sino, por el contrario, de la capacidad de la policía de protegerse a sí misma. Si la acción es arriesgada para el policía, debe esperar en lo posible la llegada de refuerzos y una situación más favorable.
- c) **número medio anual de balas disparadas por policía**, ponderado de tres maneras: dividido por el número de policías, por el número de arrestos y por el número de armas incautadas. Los tres resultados deben ser reducidos, especialmente el último que es más preciso al medir uso excesivo de la fuerza.
- d) **porcentaje de los homicidios dolosos provocados por intervenciones**

³ “Opositores” son personas contra las que la policía disparó deliberadamente, independientemente de si la acción fue legítima o no.

policiales, incluyendo opositores, muertes accidentales y policías. Este valor debe ser reducido, teniendo en cuenta que la policía está para proteger vidas y sólo debe usar la fuerza letal excepcionalmente, justamente para salvar vidas.

- e) **número de opositores muertos dividido por el número de policías muertos** en enfrentamientos. Aunque es esperable que el número de víctimas opositoras sea mayor que el de los policías, si la desproporción es superior a 10 a 1, el profesor Chevigny resalta que se trata de un uso claramente excesivo de la fuerza.
- f) **número de opositores muertos por cada opositor detenido ileso**, donde los muertos deberían ser una mínima fracción.
- g) **número de opositores muertos por cada opositor herido**, denominado “índice de letalidad”. Este es probablemente el mejor indicador de abuso de fuerza. Se espera en cualquier enfrentamiento armado un número mayor de heridos que de muertos. Cualquier cociente superior a 1 estará apuntando a un abuso de la fuerza y a la existencia de ejecuciones sumarias.
- h) **indicadores forenses tomados de las autopsias de los opositores muertos**, entre ellos: proporción de las víctimas que recibieron disparos por la espalda y que sufrieron disparos en la cabeza, que deberían ser reducidas; proporción de los cadáveres que presentaban lesiones incompatibles y diferentes de las provocadas por arma de fuego, que, en caso de ser alta, puede ser indicativa de agresiones previas a la ejecución; disparos a quemarropa que, salvo excepciones de lucha corporal directa, son el signo más claro de una ejecución.

8. Estructura y Gerenciamiento de la Institución.

Como ya fue explicado anteriormente, el hecho de que el producto final del trabajo policial sea dependiente de muchos factores motiva el recurso frecuente a medidas de actividad policial y a indicadores que revelen cómo es la estructura y el funcionamiento general de la policía. El énfasis reciente en policiamiento comunitario y policiamiento basado en resolución de problemas reforzó esta tendencia, en la medida en que el impacto de estos cambios en el resultado final del trabajo policial sólo se revelará a medio o largo plazo. Por

eso, para saber si estas reformas estaban teniendo éxito, el primer objetivo pasó a ser conocer si la estructura de la policía es de aquellas que favorecen el tipo de policiamiento procurado.

De hecho, si estamos proponiendo un modelo de policía democrática basada en el principio de servicio ciudadano, un aspecto central de la evaluación consistirá en analizar si el modo cómo la policía está organizada y la manera como es gerenciada son estimuladores, compatibles o contrarios a estos ideales básicos.

Los indicadores de esta área son inevitablemente cualitativos en su gran mayoría y dependen de la comparación entre diversas organizaciones policiales para poder ser interpretados de forma razonable. Sin embargo, son centrales para saber si tenemos o no el tipo de policía que deseamos tener. Esta parte de la evaluación debe realizarse fundamentalmente a partir de documentos y, en segundo lugar, de entrevistas a algunos informantes claves dentro de la institución. Leyes, reglamentos y documentos administrativos de las policías, así como presupuestos, resoluciones y notas oficiales deben ser reunidos para este fin.

Algunas de las dimensiones de la estructura y el gerenciamiento que deben ser evaluadas de forma cualitativa son las siguientes:

- a) **Presupuesto.** El dinero destinado a seguridad pública en general y a la policía en particular debe ser suficiente para proveer servicios de calidad y relativos a las expectativas de la población. El presupuesto debe ser público y su ejecución debe estar supervisada por las autoridades competentes y los ciudadanos.
- b) **Selección.** Cuáles son los requisitos de admisión en la policía y cómo son las pruebas de entrada. Buscamos una policía con requisitos de entrada relativamente exigentes. Por ejemplo, agentes que tengan educación secundaria o, mejor aún, universitaria. La selección debe hacerse por pruebas objetivas aplicadas por personal competente e independiente y debe incluir necesariamente una evaluación psicológica que evite la entrada de personas con desequilibrios o tendencias agresivas. Idealmente, sería conveniente que los candidatos

tuviesen experiencia en algún tipo de actividad profesional y que no fuesen demasiado jóvenes, ya que la madurez es un componente esencial de un buen agente.

c) **Formación.** La formación de los agentes debería ser relativamente prolongada, no inferior a un año y, por descontado, nunca inferior a 6 meses. Debe contemplar no sólo enseñanza de técnicas policiales sino también del papel del policía en una sociedad democrática, para lo cual deben integrarse los derechos humanos al currículum, de preferencia no como una disciplina aparte sino impregnando todas las otras, en especial las operativas.

En el caso particular de enseñanza de tiro, el entrenamiento debe hacerse en un número suficiente de sesiones y no debe estar basado en el disparo a las zonas centrales de muñecos estáticos, muchas veces sin piernas ni brazos. El entrenamiento debe ser fundamentalmente situacional, presentando los posibles objetivos en un contexto real, y reforzando el cuidado en la decisión inicial de usar o no el arma, no sólo la precisión en el tiro. Estas técnicas pueden ser aplicadas en ambientes adecuados o en simuladores de computador.

El entrenamiento de uso de la fuerza debe enfatizar la reducción de la fuerza empleada y técnicas psicológicas para reducir la tensión en emergencias.

La academia policial debe ofrecer cursos especializados en áreas de policiamiento específico, pero no sin antes garantizar la formación global de todos los agentes en las bases generales del trabajo policial. Comienza a ocurrir ya en algunos países, que sólo las disciplinas técnicas que son especializadas son estudiadas en la Academia, mientras que el resto de las materias es recibida por los alumnos en cursos normales de la universidad, para fomentar la integración entre policías y otros profesionales y evitar el aislacionismo común en este tipo de instituciones. La formación y las instituciones de enseñanza policiales no deben estar dirigidas exclusivamente a los nuevos candidatos sino que deben ser ofrecidas a todos los policías, de los que se debe exigir un reciclaje regular y a los que se debe ofrecer posibilidades de especialización.

d) **Remuneración,** que debe ser suficiente para llevar una vida digna y estar de acuerdo con la responsabilidad del trabajo policial, de forma que contribuya para conseguir una

auto-estima favorable y prestigio profesional, a la vez que desestimula la corrupción. Las diferencias salariales entre la cumbre y la base de la pirámide organizacional deben ser moderadas para reforzar la unidad del cuerpo.

e) **Estructura funcional, en particular, qué cargos y niveles existen.** Los programas de policiamiento comunitario han redundado en general en la disminución del número de niveles jerárquicos existentes. Se estima que un número de niveles más reducido, no más de 5 o 6, evita fracturas intra-institucionales y facilita la innovación por parte del policía en la calle. La promoción debe seguir criterios profesionales, como el desempeño funcional y los cursos realizados, y no simplemente la antigüedad ni, mucho menos, las simpatías políticas o personales.

Los agentes deben ser oídos y consultados para decisiones importantes relativas a la institución.

f) **Instrumentos de protección.** Todo policía debe tener acceso a equipamiento de protección como chaleco anti-balas y a las armas necesarias para su labor. Los agentes deberían tener acceso a mecanismos de protección no letales, como sprays, perros y porras.

g) **Acompañamiento psicológico permanente,** con especial atención a agentes en cargos de alto estrés y a las dependencias químicas, para detectar quién debe ser retirado de la calle temporalmente para prevenir accidentes y tragedias.

h) **Reglamento disciplinario.** El reglamento debe ser público, ofrecer oportunidades de defensa y apelación en todas las instancias, y al mismo tiempo garantizar correcciones relativamente rápidas. Contrariamente a lo que sucede con muchas instituciones policiales la gravedad de las penas debe ser proporcional al daño causado a la sociedad y no a la ruptura de la jerarquía institucional. No debieran existir penas de privación de libertad por una infracción administrativa. El reglamento debe traducir los mismos principios y garantías para todos los niveles de la policía.

i) **Existencia de Normativas y Reglamentos Específicos.** La conducta policial debe estar pautada, en la medida de lo posible, por reglamentos concretos que sean públicos y que sirvan de protección tanto a la comunidad contra abusos como al agente contra críticas infundadas.

j) **Investigación de desvío de conductas.** La sección de investigaciones internas, cualquiera que sea su nombre, tiene que ser fuerte y bien dotada de recursos.

Debe contar con algún mecanismo que garantice que los agentes que trabajan en ella no van a volver al policiamiento normal si no lo desean para no sufrir represalias de aquellos que investigaron. Hay varias formas de resolver este problema, como una carrera o cuerpo propio con estabilidad funcional. También debe haber estímulos para que los mejores investigadores trabajen allí, pues a menudo los departamentos de asuntos internos se convierten en destinos indeseables donde sólo va quien no puede evitarlo.

En el aspecto valorativo, es importante que el espíritu de cuerpo no sea interpretado como protección a los colegas que cometen irregularidades o crímenes, y que la fidelidad a la comunidad sea priorizada sobre la fidelidad a la corporación.

k) **Uso de la Información.** Una policía que sirve a los ciudadanos debe estar lista para atender demandas y adaptarse a los cambios en las mismas, huyendo de la tentación burocrática de ejercer un mismo papel de forma repetitiva. Para ello es fundamental contar con una información de calidad, que debe ser usada en la planificación de objetivos y actividades.

De la misma forma, la información que la policía produce, salvo la identificación de víctimas y sospechosos que debe permanecer confidencial, debe estar a disposición de los ciudadanos con transparencia y con un mecanismo de difusión eficaz. Entre otros, es muy importante que los índices de criminalidad y de desórdenes sean divulgados periódicamente.

l) **Contacto con la comunidad.** La organización debe contar con foros apropiados y regulares para tener contacto con los ciudadanos, oír sus demandas y sus quejas y presentar resultados. Los Consejos Comunitarios o Estatales de Seguridad son ejemplos de órganos que facilitan este intercambio de forma sistemática

m) **Relación con otras policías.** Si existen varias organizaciones en un determinado país o distrito, es oportuno indagar si la relación entre ellas es de cooperación, competencia o de conflicto. Una policía saludable debe colaborar y no competir con las otras, a pesar de poder tener culturas organizacionales diferentes.

n) **Descentralización.** Es consenso entre los especialistas que una policía de servicio al ciudadano debe contar con un margen de discrecionalidad, que ya es tradicionalmente grande, pero debe ser aún mayor para poder decidir y adaptarse a las demandas de los

sectores locales.

o) **Perfil y composición de los agentes.** La policía debe contar con miembros de ambos sexos y de todos los orígenes étnicos, de manera que sea lo más representativa que sea posible de la sociedad donde vive. La apertura a agentes de diversos orígenes étnicos ayudará en la relación con esas comunidades y disminuirá los prejuicios en ambos lados.

Conclusiones.

Una primera conclusión de este panorama es que no existe un indicador único o sintético de calidad de la policía. Es preciso contemplar una multiplicidad de indicadores.

Obviamente, un lugar preponderante le corresponde a la tentativa de monitorear el impacto final del trabajo policial, básicamente el grado de seguridad en que vive la comunidad, medida tanto a través de tasas de incidencia criminal y de desórdenes como de la percepción subjetiva que los ciudadanos tienen de su propia seguridad. Como estos resultados finales dependen fundamentalmente de otros muchos factores estructurales ajenos a la policía, sería injusto juzgar a la policía directamente en función de los mismos.

Por esa razón, aunque monitorear estos indicadores sea muy importante, la policía no puede ser evaluada exclusivamente en función de ellos. Es preciso considerar los indicadores de actividad policial y, en particular, los indicadores de estructura y de gerenciamiento policial para comprobar si ellos son convergentes con el modelo de policía propuesto.

No puede olvidarse que es necesario evaluar a la policía no sólo según su mandato teórico, sino incluir también en esa evaluación las actividades que la institución acaba haciendo aunque no sean de su competencia, como la atención asistencial. Especialmente si recordamos que son intervenciones solicitadas por los propios ciudadanos y que estamos considerando un paradigma de policía como servicio.

Dado que el producto final del trabajo de la policía depende de muchos factores, es metodológicamente más sólido comparar los indicadores de varias organizaciones, o

acompañar los indicadores de una fuerza a lo largo del tiempo, que intentar interpretar el valor absoluto de un indicador. Así, esta comparación longitudinal nos dirá si la situación está mejorando o empeorando y, dado que varios de los factores que inciden en la situación pueden ser considerados relativamente constantes, será más factible intentar interpretar la influencia de los cambios en la policía sobre estos resultados. Del mismo modo, si varias comunidades vecinas y con un perfil similar tienen organizaciones policiales que divergen fuertemente en un indicador, es más probable que esa divergencia sea debida de hecho a alguna característica de la propia policía.

Para finalizar, es importante subrayar que una de las metas de cualquier evaluación es informar a los ciudadanos que el poder de la policía para resolver los problemas que le son atribuidos es menor de lo que muchos imaginan; este punto debe ser tomado en consideración cuando se interpretan los resultados de cualquier evaluación policial.

Referencias Bibliográficas.

- Bailey, D.H. (1994) Police for the Future. Oxford University Press.
- Bailey, D.H. (1996) "Measuring Overall Effectiveness" en Hoover, L. (ed.) Quantifying Quality in Policing. Police Executive Forum. Pg. 37-54.
- Brodeur, J.P. (ed.) (1998) How to Recognize Good Policing. Sage & PERF.
- Cano, I. (1997) Letalidade da Ação Policial no Rio de Janeiro. ISER.
- Chevigny, P. (1991) "Police Deadly Force as Social Control: Jamaica, Brazil and Argentina", Série Dossiê NEV, n.2, p. 10. Núcleo de Estudos da Violência, USP, São Paulo.
- Federal Bureau of Investigation. (1998) Uniform Crime Reporting. Volume 1. Data Collection Guidelines. U.S. Department of Justice.
- Hoover, L. (ed.) (1996) Quantifying Quality in Policing. Police Executive Forum.
- Hoover, L. (1998) "Rationale for Police Program Evaluation." en Hoover, L. (ed.) Police Program Evaluation. Police Executive Forum.
- Hoover, L. (ed.) (1998) Police Program Evaluation. Police Executive Forum.
- Hopkins, N.; Hewstone, M. & Hantzi, A. (1992) "Police –schools liaison and young people's image of the police: An intervention evaluation" British Journal of Psychology, vol. 83 pg. 203-220
- Karchmer, C. & Eck, J.E. (1998) "Proactive Investigations Evaluation" en Hoover, L. (ed.) Police Program Evaluation. Police Executive Forum. Pg. 127-166
- Kelling, G., Pate, T., Dieckman, D. Brown, C. (1993) "A experiência de Patrulhamento Preventivo da Cidade de Kansas". Cadernos de Polícia, n. 1 Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.
- Reiner, R. (1998) "Process or Product?: Problems of Assessing Individual Police Performance." en Brodeur, J.P. (ed.) How to Recognize Good Policing. Sage & Police Executive Forum. Pg. 55-72
- Sherman, L. et al. (1997) Preventing Crime: What Works, what doesn't, what's promising. Office of Justice Programs. Research Report.

- Spelman, W. & Brown, D. (1981) Calling the Police: A Replication of the Citizen Reporting Componente of the Kansas City Response Time Analysis. Police Executive Forum.