

# Bases Conceptuales de Métricas y Padrones de Medida del Desempeño Policial<sup>1</sup>

Profa. Dra. Jacqueline de Oliveira Muniz<sup>2</sup>

Prof. Dr. Domício Proença Júnior,<sup>3</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

¿Cómo medir lo que hace la policía? Se hace necesario enfrentar esta cuestión. Buscar refugio en las perspectivas de que la evaluación policial sería un saber iniciativo, vedado a quien no tiene la vivencia policial, o que el trabajo de la policía se resume a dar insumos al sistema de justicia criminal y agencias de asistencia social o a alguna relación entre efectivos policiales y poblaciones con presencia policial, son bálsamos que anestesian pero que no dan soluciones. Son insuficientes para evaluar a la policía, inducen a errores corporativistas, funcionalistas o empíricos que acaban por ignorar lo que es la realidad del trabajo policial, llegando a invertir los términos de su éxito y fracaso. Reducir a la policía a los resultados puntuales de acciones espectaculares o memorables, a los números de personas y bienes capturados, la convergencia con alguna medida de proporción demográfica deja vacía la función policial, simplificándola a cifras progresivamente estériles. De tales perspectivas, aparece la falsa impresión de que no habría cómo comprobar el desempeño policial propiamente dicho, o lo que es peor, que lo que la policía hace, y cómo lo hace, es irrelevante en sí mismo. Sería entonces imposible formular y, a la vez, evaluar, cualquier orientación o política pública (*policy*) sobre la policía [Cusson 1999 cf. Reiner 1996, Sacco 1996, Diedizic 1998 y Walker 2004].

---

<sup>1</sup> Este texto se beneficia del trabajo de investigación desarrollado en conjunto con Mauro Guedes Mosqueira Gomes (DSc), Érico Esteves Duarte (MSc) y Tiago Cerqueira Campos (MSc) financiado por el premio del Concurso Nacional de Pesquisas Aplicadas de la SENASP/MJ en 2005 (Proc. No. 08020.0001500/2003-93, ref. 170-C-6), cuyo informe final se encuentra disponible en el sitio [www.mj.gov.br/senasp](http://www.mj.gov.br/senasp).

<sup>2</sup> Profesora de la Maestría en Derecho de la Universidad Cândido Mendes. Directora Científica del Instituto Brasileño de Combate al Crimen (IBCC). Consultora de la Red de Policías y Sociedad Civil en Latinoamérica.

<sup>3</sup> Profesor del Coppe/UFRJ, Director Científico del Instituto Brasileño de Combate al Crimen (IBCC). O.M.D. Miembro de IISS, IACP)

Nada de esto se sostiene ante lo escrito sobre estudios policiales [Bayley 1996, Kelling 1996]. Pero incluso esta literatura reconoce que medir lo que la policía hace es uno de los mayores desafíos contemporáneos para la Seguridad Pública<sup>4</sup>, y esto es suficiente para colocar su relevancia<sup>5</sup>.

En este ambiente se comprende que aparezcan modismos, en el que alguna que otra idea parcial, independientemente de su aplicabilidad y valor puntual acabe erigida en fórmula capaz de conseguir un buen desempeño policial. Esto resulta particularmente perjudicial cuando los indicadores se trasladan de una realidad social a otra, sin prestar atención a las circunstancias, contextos, límites y su aplicación original. Pasa el tiempo, en ocasiones un tiempo breve, y la incapacidad del modismo de la ocasión acaba llevándonos a un nuevo modismo. Abordajes diferentes útiles en sus locales y para sus propósitos de origen se destruyeron por la implantación apresurada, distorsionando lo que pudiesen informar y alimentando un escepticismo en lo que se refiere a la utilidad de cualquier abordaje<sup>6</sup>.

La cuestión es comprender que indicadores y abordajes necesitan una inserción más amplia para poder contribuir de manera significativa al entendimiento. Esto supone, en parte, la necesidad de situar un indicador o abordaje en los términos de su origen, que incluya los elementos normativos así como las expectativas y representaciones sociales de lo qué es y para qué existe la policía. Sin embargo, expresa de manera decisiva que únicamente se puede dar uso, apreciar, o criticar un indicador o abordaje cuando se tienen claros los términos por los cuales expresan el entendimiento sobre *qué y por qué* medir.

Este es el rumbo propuesto para el presente texto, establecer los términos por los cuales se logre apreciar lo que es relevante medir para evaluar el desempeño policial, compartiéndolo de manera transparente ya que dichos términos resultan necesarios y suficientes para conocer la realidad de la policía. Se propone establecer las bases conceptuales de las *métricas* del desempeño policial, de las cuales dependerá la capacidad de producir *padrones de medida* que tengan significado, constituyendo el substrato conceptual de la apreciación, uso y crítica de todo y cualquier indicador o abordaje.

---

<sup>4</sup> Couper [1983], Whitaker [1996], Bayley [1998], Hoover [1998].

<sup>5</sup> Para una breve introducción al caso brasileño, ver Lima [1994], Garotinho et al. [1998], VVAA [1998], Muniz [2001], Proença Jr & Muniz [2006a].

<sup>6</sup> Ver Bayley [1994], Bayley & Shearing [1996, 2001], Feltes [2003].

Para eso, se comienza con la presentación de la teoría de la policía, que encuadra los fenómenos de la realidad policial, explicándolos y relacionándolos. A continuación, se presentan de manera sumaria los elementos conceptuales de mensuración del desempeño. A esto le sigue la parte principal de la presentación: la institución de métricas y padrones de medida capaces, necesarias y suficientes para trabajar con el cerne teóricamente identificado del lugar de la policía: el ejercicio autorizado del uso de la fuerza bajo la ley. Para finalizar, se presentan algunas consideraciones finales sobre las circunstancias y la utilidad potencial de la capacidad de evaluación del desempeño policial.

## **2. TEORIA DE LA POLICÍA: EL MANDATO POLICIAL**

Algunos de los más influyentes autores contemporáneos en el campo de los Estudios Policiales no elaboraron una teoría de la policía que buscara explicar el fenómeno policial, optaron por abordar cuestiones específicas acerca de las prácticas policiales. Skolnick [1966] señala como el dilema entre ley y orden estructura y permite comprender las prácticas policiales en las sociedades democráticas. Muir Jr. [1977] se propone analizar las dinámicas de poder por la caracterización de diferentes tipos-ideales de coerción en las interacciones entre la policía y los ciudadanos. Klockars [1985] presenta la tensión constitutiva entre las prácticas ostensivas e investigadoras como reveladora de la naturaleza del trabajo policial. Bayley [1985] pretende teorizar la acción policial a lo largo de la historia, en busca de la comprensión de los diversos mecanismos de regulación y control social. Neocleous [2000b] teoriza sobre las funciones sociales de la policía, enfatizando en su papel como instrumento de dominación de clases. Rathz [2003] ofrece una síntesis de las prácticas policiales en relación al uso de la fuerza, afirmando que una teoría de la policía, pese a ser útil, no resulta necesaria para el entendimiento de la acción policial. Feltes [2003] va más lejos afirmando que no existe una teoría de la policía y que sería necesario construirla. Proença Jr & Muniz [2006b] desdoblan la teoría de la policía de Bittner, evidenciando las implicaciones del mandato del uso de la fuerza en los procesos de auto-regulación social, a partir del análisis de los experimentos de patrulla en Kansas City y Newark y de las huelgas policiales en Brasil. Todos estos trabajos dialogan, de manera directa o indirecta, más o menos explícita con la propuesta de Bittner [1974] de una teoría de la policía<sup>7</sup>, cuyo punto principal es la conceptualización del mandato policial.

---

<sup>7</sup> Un panorama inicial incluiría a Vizzard [1995], Cusson [1999], Manning [1999a], Fielding [2002], Jones & Newburn [2002], Crank [2003], Feltes [2003], Manning [2004].

## 2.1 CONCEPTO Y PRAXIS DE POLICÍA A PARTIR DE BITTNER

De acuerdo con Bittner, el mandato autoritario de la policía es el *uso de la fuerza*. El *concepto* de policía corresponde a la proposición de que “la policía, y únicamente la policía, está equipada [armada y entrenada], autorizada [respaldo legal y consentimiento social] y es necesaria para actuar con toda exigencia [en cualquier situación de perturbación de la paz social] donde se deba usar la fuerza.” [Bittner 1974: 256]. Este concepto de policía pretende superar la perspectiva de que la dicotomía entre *oficial de la ley* y *oficial del orden* explicaría todo el contenido del trabajo policial [Banton 1964], resultando la solución para el clásico dilema entre ley y orden [Skolnick 1966, Muir Jr 1977]. Al conceptualizar a la policía como una realidad que comprende, aunque no se reduce, a las prácticas de vigilancia, Bittner revela el devaneo empírico, simplista que equivale “lo que las policías hacen” al “porqué lo hacen” y, con esto, “a lo que la policía es”, lo expone como un lapsus o relapsus de la visión, rectifica las formas departamentales de división del trabajo policial, patrulla e investigación, como expresiones necesarias y suficientes, únicas y últimas del lugar del policía [cf. Bittner 1967, 1970, 1983].

Bittner reconstituye la integración del trabajo policial dándole dos dimensiones empíricas: lo que se espera que la policía haga y lo que de hecho hace. Identifica el uso de la fuerza como el atributo común que articula las expectativas sociales en todo lo que la policía es llamada a hacer y el contenido sustantivo de todo lo que la policía hace. Establece, de esta forma, la plenitud del mandato policial, delimitando conceptualmente lo que la policía es.

Porque la policía está autorizada a usar la fuerza y se espera que lo haga siempre que sea necesario, y se le pide que actúe cuando “*algo que no debería estar pasando está pasando y alguien debe hacer algo al respecto en ese momento*” (Bittner 1974: 249, énfasis en el original). Esto revela el *porqué* la policía puede atender las emergencias, respaldar la ley, mantener el orden público, preservar la paz social o desempeñar otras funciones sociales. Aclara *porqué* las policías ejecutan las más diversas formas o padrones de vigilancia. En fin, explica que a la policía se la llame para actuar, y actúe, *en cualquier situación donde la fuerza pueda ser útil*.

¿Por qué se le llama a la policía cuando la fuerza puede ser útil? ¿Qué diferencia hay entre el uso de la fuerza policial y el uso de la fuerza utilizada por otros actores? La *policía* es una respuesta al desafío de producir “*enforcement*” sin que esto le lleve a la tiranía o pase a servir a intereses particulares. Por esta razón, el uso de la fuerza por la policía tiene un propósito político distintivo e invariante: *producir alternativas pacíficas de obediencia bajo consentimiento social, en el Imperio*

*de la Ley*. Esto corresponde a un objetivo, el uso de la fuerza para fines restringidos y transparentes, de tales maneras y con tales controles, que lo salvaguarde de convertirse en una herramienta de opresión o en un instrumento al servicio de individuos o grupos de poder.

La naturaleza política de la policía aquí se revela de forma clara y explícita: la policía es el instrumento legal y legítimo de respaldo por la fuerza de los términos del contrato social de una determinada comunidad política (polity). La policía se interpone, y se espera que se interponga, entre voluntades opuestas o intereses en conflicto, en cualquier otra situación que amenace la paz social, arriesgue derechos y garantías o viole las leyes. La policía es un instrumento de poder, cuya intervención produce obediencia por el uso apropiado de la fuerza, siempre que sea necesario en los términos y formas combinados socialmente. La autorización socialmente conferida para el uso de la fuerza por la policía es objeto de constante negociación en la realidad social. Es denunciabile, aunque en sus circuitos se haya dado un consentimiento previo, oriundo del pacto social, instrumentado en una forma dada de gobierno. Esta autorización social es el resultado del debate continuo entre las múltiples dinámicas de legitimación del mandato policial, las cuales se alimentan de las representaciones sociales acerca de la policía y de la lógica-en-uso del quehacer policial. La autorización de la policía para vigilar, intervenir y usar la fuerza para producir obediencia se encuentra, bajo control colectivo, sometida a la acción de las miradas vigilantes de los grupos sociales.

La producción de obediencia respaldada por el uso policial de la fuerza tiene límites, ya sea en términos de su aplicación o en términos de alcance de las soluciones que puede imponer. Esto da un carácter pragmático y finito a la solución policial. Si, por un lado, la policía *puede* imponer una solución inmediata, de su propia labor, sin admitir atrasos, recursos o recusas, por otro, toda solución policial es expediente, parcial y transitoria en el tiempo. Ayudar, socorrer, disuadir, dirigir, mantener, someter o lo que la policía pueda hacer es transitorio y provisorio. La provisionalidad de la solución policial refleja tanto la imposibilidad de que este tipo de solución dar cuenta de las causas de los eventos sociales en los que la policía interviene, como la inviabilidad de la sustentación de coerción por la fuerza por tiempo indeterminado.

La solución policial se dirige a situaciones, conflictos, actos y actitudes. Es una respuesta a su existencia y a sus efectos, puesto que los procesos sociales que los producen están más acá del lugar de policía y más allá del alcance de su capacidad instrumental. La solución policial está coaccionada por la legalidad y legitimidad que conforman el lugar de policía. Esto, a su manera,

determina las alternativas admisibles cuando la policía usa la fuerza, exigiendo, moderando, modificando o prohibiendo determinadas elecciones o posibilidades tácticas, de manera que las alternativas de obediencia que la policía puede imponer sean pacíficas. La policía actúa con estas *reglas de enfrentamiento*, establecidas para asegurar que los medios no atenten contra los fines, reflejando el pacto social de una comunidad política (*polity*) bajo el Imperio de la Ley. Porque la solución policial es producto de una alternativa pacífica de obediencia bajo *consentimiento social*, admite revisión, enmienda o reversión política, legal o judicial.

El poder de decidir sobre el tipo de solución más adecuado a un cierto tipo de evento, o incluso de decidir actuar o no en una determinada situación, revela que la toma de decisiones discrecionales es la *praxis* esencial de la policía. Por su propia naturaleza y contexto, la solución policial solo puede ser producida a través de un abordaje autónomo. La producción de la solución policial, presionada por las circunstancias y expuesta a las contingencias de la vida social, revela una temporalidad particular, transversal. La solución policial se da en un tiempo presente prolongado. Se inscribe en una serie de eventos, conectados o desconectados, continuos o discontinuos, envolviendo dinámicas con diversas interacciones, cuya intensidad, densidad y consecuencia imponen la tempestividad del actuar para el agente policial. Esto hace que sea imposible predeterminar la acción de cada policía en cada situación, precisamente porque los elementos idiosincrásicos presentes en una situación particular pueden constituir el relevo más importante en la solución policial y es igualmente imposible conocerlos hasta que se revelan de manera concreta, inmediata, presente. El contenido de lo que sea la acción policial no se reduce a un guión predeterminado, ni es posible que esté dirigido por otro, ni sometido a un conjunto rígido de principios normativos. Esto caracteriza el trabajo policial como *profesional* en el sentido estricto y técnico del término.

La decisión sobre la forma de actuar pertenece al policía, que depende de su poder discrecional para poder realizar su trabajo. Por esto, la acción policial está sujeta a la apreciación política, social o judicial solamente *a posteriori*. Ante esta situación se puede comprender que la iniciativa de la acción policial es el resultado de una evaluación *ad hoc* por el agente policial. Esta evaluación está sujeta a directrices amplias en lo que se refiere a la oportunidad e iniciativa y a las prioridades y contenidos, emanados de la organización policial o aprendidos en un determinado contexto. Ordinariamente se realiza independiente de un encuadramiento legal previo.

El poder discrecional de la policía se revela, por tanto, con más amplitud que la autorización del uso de la fuerza [cf. Brooks 2001, por ejemplo]. No se atribuye únicamente a las oportunidades y

propiedades del uso de la fuerza, sino que alcanza a la pertinencia y a la forma de toda y cualquier actividad policial, ya que corresponde al ejercicio de *governance*, al ejercicio de la toma de decisiones políticas en la esquina (*streetcorner politics*). Sin embargo, el poder discrecional gana en complejidad a medida que el agente policial se siente más involucrado en las tareas de vigilancia, las cuales están, por su visibilidad, más expuestas a la apreciación y a los controles sociales.

La contrapartida a la delegación a los policías de poderes superiores a los de un ciudadano común, en especial la posibilidad del recurso a la coacción por el uso de la fuerza, es la apreciación cotidiana de los actores sociales ante la labor de la policía. Estos actores reiteran, o no, su confianza en la policía. Como resultado de esta apreciación se atribuyó o no la legitimidad, prestando o no credibilidad a las soluciones policiales. Sin embargo, el impacto potencial de desvíos de conducta y errores es esta apreciación que contrasta la adherencia de *reglas de enfrentamiento* y de los *procedimientos policiales* a los términos presentes del mandato bajo el Imperio de la Ley.

A estas alturas, nos parece oportuno comentar algunos de los beneficios del hecho de llegar a un *concepto* de policía. Se definió *policía* como a aquél *que responde por el mandato del uso de la fuerza bajo el consentimiento social, en el Imperio de la Ley en una comunidad política (polity)*. Tal proposición permite un ordenamiento consistente de las realidades relacionadas con el uso de la fuerza en el interior de los territorios, identificando de manera clara cuáles corresponden a la policía, cuáles no y por qué. Esta clasificación se realiza por la apreciación de las *reglas de enfrentamiento* que determinan las alternativas del uso de la fuerza, donde dichas reglas de enfrentamiento expresan el contenido del mandato policial, se tiene policía. En este caso, el concepto sirve para poder apreciar en qué medida se aproximan o se alejan las actividades de una organización policial del *hardcore* que caracteriza al lugar de la policía.

Desde el punto de vista conceptual, *cualquier organización* que actúe o pase a actuar bajo reglas de enfrentamiento que expresen el mandato policial es *de facto* Policía, independientemente de que se trate de una actuación permanente, interina, o puntual. Esto aclara los términos por los cuales se puede hacer uso de las organizaciones en un Estado para el cumplimiento del mandato policial, al margen de su destino formal o de su identidad institucional como es el caso, por ejemplo, del uso de los contingentes militares como policía en Misiones de Paz [Diedizic 1998, Hansen 2002] que dependen de la legitimidad de la población a quien sirven, pese a ser extranjeras y no estar en posesión de un idioma en común [Kelly 1998, Schmidl 1998]. De la misma manera, revela que las organizaciones de fuerza que no actúan bajo reglas de enfrentamiento que expresen el mandato

policial no son, *de facto*, policías, aunque puedan serlo *de jure*, o realizar una o más actividades que emulen el trabajo policial. En este caso, independientemente de su origen doméstico o externo, se caracterizan como fuerzas invasoras, de ocupación o de represión al disidente que sustentan distintas formas de opresión sobre la población en los territorios en los que actúan.

Resulta interesante observar que el concepto de policía trae consigo un resultado curioso en lo que se refiere a la relación entre el Estado Democrático de Derecho y el alcance de la acción policial que contraria al sentido común. Al contrario de lo que se imagina, el círculo virtuoso de la policía se vuelve posible y factible en la medida en que avanzan los procesos de constitución, expansión y consolidación de los derechos civiles, políticos e sociales. La garantía de los derechos constituidos y el reconocimiento de nuevos derechos, difusos o emergentes, justifican, amplían, solidifican y actualizan reglas de enfrentamiento y procedimientos policiales, en adelante, simultáneamente o en la estera de su expresión legal. Favorecen espacios y formas de control y participación social en la administración del Estado, induciendo a espacios de transparencia que propician el perfeccionamiento de las prácticas policiales. Estas dinámicas de transformación social vivifican los contornos del mandato policial, contribuyendo a que surjan nuevas funciones y atribuciones para las policías que, en este contexto, tienen cada vez más que hacer e insumo para hacerlo cada vez mejor.

Así, no es en el llamado “Estado Policial” en el que se tendría una “era de oro de las policías”. Es más, el lugar de la policía ni siquiera existe en tal Estado puesto que éste se confunde con el propio gobierno, correspondiendo a alguna forma de tiranía. En tal contexto, el consentimiento social, el Imperio de la Ley, o ambos, no informan del uso de la fuerza. El apego a esta fantasía puede alimentarse de la creencia de que, en un “Estado Policial”, las soluciones policiales dejarían de ser provisionales y finitas, volviéndose definitivas y completas, hasta el punto de promover una sociedad quimérica sin desorden o crimen. Se construye, de esta forma, una falsa nostalgia de que cuando la policía lo puede todo, se trata de una policía mejor.

## 2.2 MÁS ALLÁ DE BITTNER: LOS EFECTOS DE LA POLICÍA

En sus términos originales, Bittner [1974] define a la Policía como el *ejercicio autorizado del uso de la fuerza en el interior de una dada comunidad política* pero no desdobra las implicaciones de su propia formulación, cuyo mérito es innegable. No aprecia, de modo explícito ni consecuente, lo que es el uso de la fuerza y las formas por las que se expresa la autorización para su empleo en una sociedad. Todo ocurre como si tomase los términos que prestan la singularidad al mandato policial como realidades presumidas, dadas *a priori*.

Tal orden de naturalización acaba por ocultar la realidad de la *praxis* policial que su propio concepto hace que aparezca. Incluso en textos posteriores, Bittner [1990b] expresa un entendimiento del uso de la fuerza como pura sanción, restringida únicamente al acto físico, sin considerar la utilidad de su potencial. De la misma forma, en un texto escrito con David Bayley [Bayley & Bittner 1985] se contenta en anunciar la *autorización social* como una realidad auto-referida, abstracta, sin representaciones, expectativas y contextos sociales que le prestan materialidad en términos de la confianza pública y de la credibilidad policial. Se percibe lo lejos que están los contenidos de los términos centrales del *mandato policial*, el uso de fuerza y la autorización social, de la ambición conceptual de la propia formulación teórica de Bittner.

Para comprender plenamente la *praxis* policial es necesario tener en cuenta, por un lado, la totalidad del uso de fuerza por parte de la policía, y por otro, el alcance de la autorización social, relacionándolas. Solo así será posible apreciar el desempeño de la policía de forma consistente. Se trata, por tanto, de ir más allá de Bittner. Se trata de comprender los efectos de la policía en la comunidad política que sirve, rescatando las interrelaciones entre lo que la policía hace y puede hacer, lo que es o puede ser a la luz de lo que se espera y consiente que sea y haga.

### **2.2.1.** USO POTENCIAL Y CONCRETO DE LA FUERZA: LA POSIBILIDAD DE LA ACCIÓN POLICIAL<sup>8</sup>

En el contexto de las relaciones humanas, el uso de la fuerza expresa una forma particular de coerción. Sus fines son los mismos que los de cualquier alternativa coercitiva: someter las voluntades, alterando actitudes e influyendo en los comportamientos de los individuos y grupos. Lo que la diferencia de otras formas de coacción son sus *medios*, los medios de fuerza.

No hay como comprender el uso de la fuerza como un fenómeno autónomo, que existe en sí mismo, algo externo a las relaciones sociales y, por eso, capaz de interrumpirlas o sustituirlas. El uso de la fuerza es un instrumento al servicio de las formas del ejercicio del poder, con todo lo que conlleva de pasiones, voluntades e intereses. La alternativa del uso de la fuerza expresa un modo particular de interacción social, tan previsible como otro cualquiera. En este sentido, el uso de la fuerza refleje las expectativas sociales en cuanto a su posibilidad y consecuencia, conformando su experimentación anticipada como un hecho posible o su vivencia como un acto manifiesto. Esto revela la totalidad de las expresiones empíricas del uso (potencial y concreto) de la fuerza. Permite comprender sus efectos, sobre todo, donde su manifestación como tal no existió, es decir, donde la

---

<sup>8</sup> Esta presentación expone resultados basados en Blumberg [2001], Halberstadt [1994], Heal [2000], Hunt [1999], Manning [1999c], Mijares et al. [2000], Muniz [1999] e Muniz, Proença Jr & Diniz [1999].

apreciación de su potencialidad fue suficiente para compeler voluntades. Este efecto no es menos uso de fuerza porque prescindió de su realización en hecho sino que se siente en toda su plenitud el uso de la misma al compeler.

Con lo expuesto anteriormente, se aclara el universo de resultados plausibles de la *praxis* policial en términos de la utilidad de la fuerza. El potencial de la fuerza explica los efectos disuasorios y, en alguna medida, preventivos de la presencia de la policía, o hasta de la posibilidad de esta presencia. Lo concreto de la fuerza explica los efectos represivos y, en alguna medida, disuasorios de la acción manifiesta de la policía.

Los términos del *ejercicio autorizado del uso de la fuerza* configuran el rol de alternativas tácticas admisibles para la policía en una comunidad política (*polity*) concreta. Es, precisamente, la autorización o consentimiento social, traducido en adherencia social, pacto político y dispositivos legales los que dan contenido a las reglas de enfrentamiento bajo las cuales la policía ejecuta su mandato. Esto es más evidente y característico cuanto más próximo se está de la acción manifiesta de la policía, donde la oportunidad de lo concreto de la fuerza aparece. Una policía puede estar autorizada o no a usar determinados armamentos o tácticas en función de las exigencias puestas por las reglas de enfrentamiento. Éstas pueden exigir, modificar, moderar o prohibir alternativas del uso de la fuerza, reflejando las representaciones, expectativas y contextos sociales específicos de una *polity* en relación a su policía. Se ve así que el uso de la fuerza que la policía hace o puede hacer depende de lo que se consiente y espera que sea y haga. Depende de la idea de policía de una comunidad política.

#### 2.2.2. LA IDEA DE POLICÍA: LA EXPECTATIVA DEL MANDATO POLICIAL

En el proceso de fabricación simbólica y material del orden social, la *autorización* que conforma el mandato policial, prestando contenidos específicos a su realización, resulta de lo que una *comunidad política*, de modo más o menos tácito, espera, desea y consiente que su policía sea y haga en pro del mantenimiento del orden social<sup>9</sup>. Esto es lo mismo que afirmar que, el

<sup>9</sup> Todas las sociedades humanas, sean tribales o complejas, desarrollan, de acuerdo con sus características históricas y culturales, *mecanismos de regulación colectiva del comportamiento de los individuos*, para *garantizar la cohesión social en la experimentación de la diversidad humana*, y, de esta forma, *a su propia posibilidad de existencia y reproducción simbólica y material*. El *orden social* es una expresión concreta de la operación de estos mecanismos de cohesión. El orden social es, ante todo, el entrecruzamiento de las diversas expectativas de orden construidas por los más distintos grupos sociales que compone una sociedad. El orden social está construido por la diversidad de territorios simbólicos, morales, físicos, etc. Se presenta como un escenario del encuentro complejo de la multiplicidad de flujos sociales, de los eventos volátiles y de las interacciones discontinuas. Es la expresión de una gramática ampliada y multicultural que hace posible el experimentar intereses divergentes y la emergencia de concepciones plurales, de percepciones distintas y peticiones diversas de orden y seguridad públicas. Cf. Kappeler [2000a, b] y, más ampliamente, Kappeler [1999], Bayley [1998b].

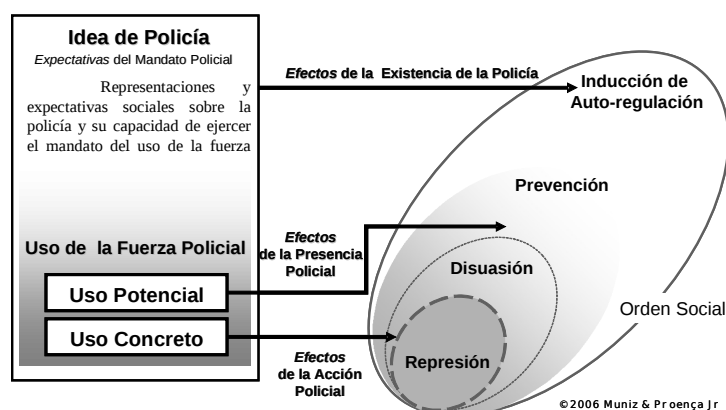
*consentimiento social* que sustenta el lugar de la policía da una idea de policía elaborada y negociada por los diversos grupos sociales que constituyen una sociedad concreta.

La *Idea de Policía* se puede comprender como un conjunto diverso de representaciones y expectativas sociales acerca de la policía, sus papeles y funciones en la producción de control social. Se refiere a las percepciones sobre el ejercicio de la coerción por el uso (potencial y concreto) de la fuerza. Se trata de un universo de significados asociados a un tipo particular de autoridad política los cuales se encuentran en permanente construcción, al sabor de las experiencias y vivencias constituidas en las y por las propias interacciones entre policías y otros actores sociales.

En la dimensión de la *praxis* social, la idea de policía retrata el modo en el que las policías están y van siendo inscritas en el imaginario social de una sociedad a lo largo del tiempo. Retrata las concepciones y vivencias de una comunidad política sobre la *praxis* policial. Reportase a la capacidad de la Policía (*The Police*) de cumplir el mandato policial produciendo alternativas pacíficas de obediencia por el uso de la fuerza (*policing* stricto sensu), según las reglas sociales del juego y bajo el Imperio de la Ley, de acuerdo con un determinado conjunto de prioridades de gobierno (*policy*) fruto del proceso político (*politics*).

La idea de policía articulase, de forma sensible, con los instrumentos de control y regulación del orden social. Estimula e, incluso, induce a la búsqueda de los mecanismos comunitarios de auto-regulación, que siguen siendo el primero y más importante recurso a ser agotado en las dinámicas conflictivas. Esto es posible debido a que las expectativas en cuanto al mandato policial y su *praxis* orientan tanto los equilibrios y elecciones de los actores sociales como a los medios a ser empleados y sus consecuencias ante el fin pretendido por cada uno de ellos en su convivencia y en la dirección de la solución de sus problemas. La existencia de la policía como una alternativa de producción de coerción susceptible de ser movilizadada por todos motiva cambios en las estrategias sociales de convivencia y en la administración de las voluntades en conflicto.

La *Idea de Policía* engloba todos los posibles efectos que la Policía puede producir en razón de su existencia, de la expectativa o manifestación de su presencia o acción. Desvela y articula los efectos inductores sobre la auto-regulación social: los efectos preventivos cuando la Policía no está



físicamente presente, disuasivos cuando se hace presente sin actuar, y represivos cuando actúa para frustrar acciones que atenten contra la paz social o violen las leyes. Su alcance puede verse en la siguiente ilustración (Figura 1):

Los efectos de la existencia de la policía, de la presencia policial y de la acción policial propiamente dicha dependen y se subordinan a los instrumentos de control del orden social que son estructuralmente anteriores a la acción policial y conforman el contexto de su *praxis*. Estos mecanismos de regulación intergrupales e intragrupal, formales o informales, directos o indirectos, manifiestos o potenciales, expresan niveles diferenciados y discontinuos de coacción social, constituyendo la infraestructura del ejercicio del mandato policial. Su dinámica es la que conforma el campo de posibilidades de los efectos policiales, y no la propia policía. Esto califica, una vez más, el carácter intrínsecamente finito y provisional de las soluciones policiales en la construcción del orden social.

La idea de policía, con todo lo que significa en términos de expectativas y vivencias relacionadas a la existencia de la policía y a la ejecución de su mandato, intermedia a la aceptación y a la adhesión de las soluciones policiales, determinando las formas del recurso a la fuerza para producir obediencia. Contextualiza los efectos preventivos y disuasorios de la presencia policial por el impacto del uso potencial de la fuerza, situando la oportunidad de los efectos represivos de la acción policial por el uso concreto de la fuerza. La pertinencia del uso concreto de la fuerza es uno de los factores que fortalece o fragiliza la autorización social de la Policía, reforzando o no la credibilidad de las soluciones policiales.

La Idea de Policía tiene su expresión más aparente e instrumental en la *credibilidad policial*. La credibilidad policial puede comprenderse como un tipo de síntesis funcional de la idea de policía, una forma de aprensión del consentimiento social referente al *ejercicio autorizado del uso de la fuerza* en el interior de una comunidad política bajo el imperio de la ley.

En las dinámicas de control y auto-regulación social, la credibilidad policial traduce las expectativas colectivas de que la policía vendrá, estará presente, en aquellas situaciones en que se desea que la policía hágase presente como una alternativa necesaria, ofreciendo soluciones aceptables. Corresponde a la percepción de que la policía es capaz de cumplir su mandato, respondiendo en cada situación vivida y en el conjunto de todas las interacciones con la sociedad, a lo que la policía es o debe ser tanto como a los “por qué” y “para qué” y “cómo” hacer de la policía.

La credibilidad policial operacionaliza la confianza y la adhesión social ante la perspectiva del cómo la policía es una alternativa ecuánime e igualitaria, competente para construir soluciones diferenciadas y aceptables en una amplia variedad de circunstancias, externas a los intereses particulares, pero obedientes al pacto social y a las leyes. En cada solución policial, tienes o no el refuerzo de la credibilidad policial resultante del cuestionamiento cotidiano del mandato y prácticas policiales por los individuos y grupos sociales. Es la credibilidad policial la que se considera inmediatamente cuando se le llama o no a la policía, se acepta o no lo que propone, se cree o no en lo que hace, dice que hace, informa o sugiere; cuando se contempla la adopción o no de aparatos particulares de uso de la fuerza.

Cuando una policía disfruta de una credibilidad razonable, pasa a operar el control social con un grado de adhesión tal, que la orientación policial se toma en cuenta, y cada vez más expresamente, en los términos presentes del pacto social más amplio. En este contexto, la acción policial presenta una elevada consonancia con los términos y requisitos del mandato policial. Esa perspectiva tiene lugar cuando la policía, de forma transparente, continuada y, siempre que sea necesario, explícita, reconoce, se avergüenza y se adapta a los requisitos cambiantes de tal mandato. Así, las reglas de enfrentamiento, los procedimientos y las prácticas policiales se hacen cada vez más conocidos, compartidos y apreciados por los individuos o grupos. Esto, a su vez, da una creciente previsión a las acciones policiales, ampliando y reforzando la adhesión social a las soluciones policiales.

Se consigue con esto, una maximización del control social de la policía. En contextos de significativa credibilidad policial, el cuestionamiento de las acciones policiales se presenta con un carácter pedagógico, resultante del acervo de nociones compartidas entre policía y sociedad. Esto instruye tanto a los agentes policiales como a la comunidad sobre lo que fundamenta y como operase una solución policial. Permite la vigencia de formas de control que se aproximan a la responsabilidad plena de las soluciones policiales y de la rendición de cuentas sobre cómo, y por qué, fueron producidas. Se establece, de esta forma, un equilibrio sutil entre la policía obediente al mandato policial y una comunidad que consiente obedecer a su policía. Una alta credibilidad policial significa que el público reconoce a su policía y ésta, a su vez, se reconoce entre el público.

Cuando una policía disfruta de poca credibilidad, su papel como inductor del control social se esfumó hasta tal punto que sus soluciones, cualesquiera que sean, son recibidas con desconfianza anticipada o sospecha previa. Estas soluciones se ven como ajenas a los términos presentes en un pacto social más amplio, disonantes en relación a lo que se considera aceptable en su contenido o

forma. La baja credibilidad amplía y recrudece los niveles de resistencia a la acción policial, comprometiendo los efectos inductores de la policía en términos de resultados preventivos e disuasorios, acabando por sobrellevar artificialmente las soluciones represivas ante cualquier situación que amenace la paz social o el cumplimiento de las leyes. En este contexto, se motiva al fin de actitudes intolerantes, discriminatorias y provocativas de los individuos en relación a la policía y de la policía en relación al público.

En la medida en que la policía se vuelve y se siente extranjera para su comunidad, pasa a ser amenazada ante cualquier problema social y, al mismo tiempo, es vista como una amenaza para esta comunidad. La pérdida de credibilidad policial corresponde tácitamente a una fragilidad de la autorización social, una pérdida de legitimidad de la Policía para ejercer su mandato. Una policía desautorizada está constreñida a tener una conducta con pautas marcadas únicamente por la ley, arriesgándose a imponer una visión intolerante antagónica con el orden social propiamente dicho.

En contextos sociales de baja credibilidad policial aumenta el riesgo de que el recurso a la fuerza se reduzca a una dimensión concreta. Se crea el escenario en el cual una policía desautorizada usa la fuerza concreta con más frecuencia e intensidad de lo que sería oportuno y apropiado. Esto a su vez aumenta aún más el desacreditar y la resistencia social, incitando más al uso concreto de la fuerza.

Es importante señalar que la rutina del uso inoportuno o inapropiado de la fuerza evidencia que una tal policía se volvió menos capaz del ejercicio de su mandato, agregando costes y riesgos. Paradójicamente, esta situación coloca una demanda creciente sobre los recursos policiales. La policía debe emplear más tiempo y esfuerzo para actuar en cada evento porque se confronta con resistencias previas y recrudecimientos. Como resultado, la policía interviene en un número menor de eventos debido a la inmovilización durante largos períodos de los agentes policiales en cada caso. Tarda cada vez más en atender peticiones y tiende a declinar de atenderlas, especialmente, en los casos de emergencia y en los períodos de alta demanda. Esto refuerza la pérdida de credibilidad de la policía, en la medida exacta en que llamarla deja de producir resultado.

Cuando la desconfianza y la sospecha de la policía se transforma en un rechazo hacia la solución policial, se llega a hacer inviable la presencia de la policía en determinados territorios, en ciertas comunidades, sobre todo en aquellas expuestas al alto riesgo social, denominadas “áreas degradadas”. En una situación límite, la población puede excluir deliberadamente las soluciones policiales como una alternativa aceptable. En este caso, no hay razón para llamar más a la policía o esperarla, pudiendo incluso llegar a resistir activamente a las soluciones o, hasta, a la presencia

policial. Cualquier alternativa de resolución de conflictos, violenta o no, legal o ilegal, pasa a ser preferible a la participación de la policía. En estos casos, la policía vaya siendo percibida como invasora, como fuerza de ocupación: ilegítima, aunque legalmente pueda estar respaldada. En este contexto, la policía se ve ante la terrible situación de ser sentida como un instrumento de opresión.

Si la credibilidad policial cae hasta tal punto de que se reduce tan solo a la credibilidad de agentes o equipos policiales individuales, nos encontramos ante el prenuncio del colapso de la policía como *ejercicio autorizado del uso de la fuerza bajo el Imperio de la Ley*. Nos hallaremos en la víspera del instante en el que puede perderse la expectativa pública de que *hay* una policía y de que ésta *acudirá*.

Cuando la credibilidad policial se aproxima a tal punto, puede ser demasiado tarde. Exactamente cuando la policía necesitaría de toda la destreza para poder recuperar su credibilidad, es cuando ésta se revela menos capaz de actuar. La reducción de la autorización social a su dimensión formal, protocolar, *de jure*, alejó de la policía la capacidad de producir la totalidad de sus efectos por la cristalización de una *Idea de Policía* cuyas expectativas en lo que se refiere al mandato policial son enteramente negativas. La Policía pasa entonces a ser vista como un mal, que no se justifica ya como necesario, excepto ante la emergencia más extrema que, paradójicamente, se vuelve más frecuente porque la solución policial no está ya disponible como una alternativa rutinaria. Aquí, la policía puede vivir su hora más desesperada: es llamada a enfrentar un número cada vez mayor de demandas que exigen su intervención. Esto incluye llamadas que nunca habrían llegado a la policía, a no ser por la pérdida de la credibilidad policial; llamadas en las cuales la simple perspectiva de la llegada de la policía habría resultado suficiente. Esto además implica demandas por refuerzos del efectivo policial independientemente de la necesidad real, precisamente porque la presencia física, cuando no, incluso, la acción manifiesta del uso de fuerza por parte de la policía se convirtió en la única alternativa restante para producir algún efecto. Sin embargo, es también posible que, mucho antes de que llegue ese momento, el público ya haya abandonado a la policía como alternativa, y el apagar de las luces de una organización policial se marca con el hecho de que no se la llama ya y que cuando se hace presente se la confronte o ignore.

En todo el proceso, en uno o otro caso, la comunidad política aún mantiene una *Idea de Policía*, que ante la realidad del colapso de la credibilidad policial, preserva y alimenta un devenir. Aunque juzgue que una Policía puede ser útil y acepte los costos de su reinstitución, puede inaugurar o refundar la organización a quien confiar el mandato policial.



fuerza potencial, la simple presencia o la perspectiva de la presencia policial es suficiente para impedir o evitar una acción recalcitrante, entonces, esto corresponde a la “frustración de la oportunidad de la acción”, que comprende los efectos disuasorios y, en alguna medida, preventivos de la policía.

La combinación de la presencia policial con arreglos situacionales, capaces de eliminar o restringir las propias oportunidades de acción recalcitrante, corresponde a la “reducción anticipada de oportunidades de acción”, que comprende los efectos preventivos y, de manera más amplia, los efectos inductores de auto-regulación social<sup>11</sup>. Los efectos preventivos de la policía en la reducción de oportunidades de acción se pueden comprender como efectos asociados, dado que se inscriben en procesos que se extienden más allá de la policía. Superan lo que puede ser atribuido a lo que la policía hace o puede hacer. En términos amplios, hablan a respecto de las dinámicas de auto-regulación social y de los arreglos situacionales que los potencian en una determinada comunidad y que involucran a una variedad de actores y posibilidades, incluso a la policía.

Más específicamente, se reportan a los efectos acumulativos de un conjunto de acciones policiales (incluso las disuasorias y represivas) y de iniciativas individuales y de grupo, que se benefician, incluso yendo más allá, de la presencia policial o su expectativa, modificando las condiciones materiales o la predisposición de los actores a realizar acciones recalcitrantes. Tal orden de complejidad en la producción de la prevención no hace viable la atribución de causalidad entre un resultado de reducción de oportunidades de acción recalcitrante y una acción policial preventiva. Si por un lado, la policía juega un papel importante en las dinámicas de reducción de oportunidades, por otro, no es posible aislar lo que es su contribución en ningún caso particular.

La forma en que las expectativas y representaciones sobre la policía, la *Idea de Policía* se asocia a la de la existencia de la Policía, a la perspectiva y al efecto acumulativo de sus acciones, referencia, pauta, modifica y sustenta los comportamientos de individuos y grupos sociales. Sirve como un elemento que media soluciones de convivencia en las que uno o más actores modifican sus actitudes cuando consideran la perspectiva de que a la policía se la puede llamar, o hacerse presente, alterando la dinámica de un determinado contexto o conflicto de voluntades. Esta amplia variedad de resultados que tiene efecto en ausencia de la policía como consecuencia de su existencia, corresponde a la “inducción a la auto-regulación” del orden social. Aunque sea la policía la que se

---

<sup>11</sup> Aunque el rumbo de la presentación sea original de los autores, apareciendo en Proença Jr & Muniz [2006b], resulta oportuno contrastarlo con Clarke [1992], que se limita al crimen; Chalon et al [2001], que señala, correctamente, el horizonte del gobierno y Neocleous [2000a] que sitúa de manera oportuna lo que es la cuestión central de la prevención.

encuentre en el centro de este proceso, no es posible aislar, y muchas veces ni identificar, el proceso por el cual se produce este resultado.

Cada uno de estos resultados admite una medida de superposición en términos de su caracterización y causalidad. Puédanse identificar los dos primeros como resultados distintivos de la presencia policial, en la frustración de la acción y de su oportunidad. Todavía eso se hace más difícil en la medida en que se consideran los efectos preventivos, los resultados de reducción de oportunidades e la inducción de auto-regulación. Este recorte inicial que distingue los resultados cuando la presencia policial es segura, pudiendo ser aislada produciendo una solución policial, configura el alcance de las métricas consideradas a estos resultados.

### **3. CONCEPTO DE DESEMPEÑO: EFICACIA Y PROFICIENCIA<sup>12</sup>**

El concepto de desempeño corresponde al reconocimiento de que hay dos aspectos a ser considerados: la situación o resultado final y la forma en que se produce esta situación o resultado. En este último está implícito el proceso de planeamiento, preparación y ejecución que conforman la acción policial, de manera amplia, la manera en que se utilizan los recursos disponibles. Esta *dualidad* corresponde al entendimiento de que no sería suficiente comparar el desempeño solamente por los resultados obtenidos o por la forma en que se produjeron. Este concepto del desempeño es capaz de trabajar con esta dualidad y denomina *eficacia* a la producción de la situación final deseada y *proficiencia* a la forma de obtención de esta situación, es decir, a la utilización de los recursos policiales disponibles<sup>13</sup>.

Así se pueden identificar, en términos abstractos, cuatro alternativas para la caracterización del desempeño policial. Los dos primeros corresponden a los “mejor” resultado posible y al “peor” resultado posible. En términos absolutos,

(1) el mejor desempeño posible corresponde a la obtención del resultado deseado de acuerdo con el estado-del-arte de las formas de acción legal y legítima, sin muertos o heridos (bajas cero), sin

---

<sup>12</sup> Este texto reconsidera y avanza sobre Gomes [2001], Gomes & Proença Jr [2001] y los términos del relatorio al que se ha hecho referencia en la nota 1. Da sentido específico a los elementos de encuadramiento propuestos (aunque no específicamente al desempeño) en Reynolds [1997] y Blanchard [1998].

<sup>13</sup> NT. Lo concepto de *proficiencia* es una derivación necesaria del *proficiency* del Inglés, que corresponde a la habilidad de uso de capacidades y medios. Para los propósitos de este texto, el concepto de *proficiencia* corresponde a la habilidad de usar tales capacidades y medios en una situación concreta.

efectos colaterales (daños materiales, por ejemplo), con la sumisión de los que muestran recalcitrantes sin el uso inadecuado de la fuerza, obteniendo el control de los locales apuntados.

(2) el peor desempeño posible correspondería a la no obtención del resultado deseado, con formas de acción ilegales e ilegítimas, con bajas de todos los recalcitrantes, policías y civiles involucrados, con grandes efectos colaterales, la no-sumisión de los se que muestran recalcitrantes y sin que se obtenga el control de los locales apuntados.

A estos se añaden también las situaciones intermedias, en los términos definidos anteriormente,

(3) en los que hay eficacia, pero no proficiencia.

(4) en los que hay proficiencia, pero no eficacia.

Estos cuatro puntos absolutos circunscriben los términos para la evaluación del desempeño policial, caracterizándola como un análisis conjunto de la eficacia y de la proficiencia, que permite la siguiente ilustración (Figura 3) de los resultados posibles a ser obtenidos, donde los números indican los extremos descritos y se identifican los cuadros asociados a las altas y bajas eficacias y proficiencias.

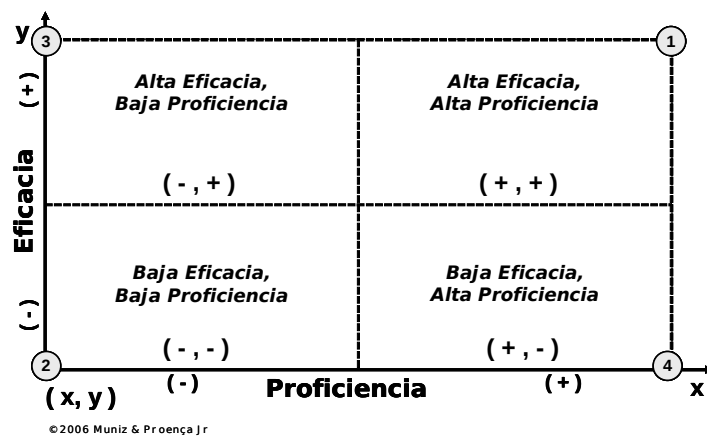


Figura 3. Eficacia y Proficiencia

Un abordaje simplista para la evaluación del desempeño sería la de elegir una razón directa entre una medida de eficacia y una medida de proficiencia. Pero este abordaje es insuficiente, en la medida en que se hace imposible comparar el desempeño en dos acciones distintas o incluso en acciones similares, además porque no se tiene en cuenta la realidad del trabajo policial, ignorando los elementos que prestan singularidad a los casos reales. Esa simplificación oculta las condiciones

del contorno de la acción policial: las exigencias legales que circunscriben el mandato policial, las consideraciones políticas que orientan y califican la misión atribuida y la situación final deseada, las consideraciones sociales, logísticas y, eventualmente, estratégicas, que caracterizan al escenario y al ambiente de la acción; la dinámica interactiva entre los actores involucrados, especialmente, entre los agentes recalcitrantes y los policías; y otras externas.

### **3.1 EFICACIA**

Eficacia no es sinónimo de victoria, depende de la consideración de los resultados deseados y de la forma en que estos se obtienen. El acepción de que ser eficaz es “vencer” denota una visión marcial, guerrera, que sabotea el lugar de policía por la destitución de la naturaleza política de su acción y, a su vez, de su instrumentación. La policía no lucha, no lucha por luchar, no lucha para “vencer”. Ésta usa la fuerza para producir obediencia bajo el consentimiento social. Esto significa que los resultados de la acción policial solo tienen sentido cuando se les toma como medios para un determinado fin, es decir, para el mantenimiento autorizado de la paz social, del orden público y de las leyes. Ésta es la única perspectiva que puede permitir comprender de que manera puede ser eficaz la policía, ponderando tanto el resultado que se desea obtener, como las *reglas de enfrentamiento* policiales, cuyo contenido expresa lo que está pactado como legal, políticamente admisible y consentido por los ciudadanos.

La definición de eficacia tiene que ocuparse de dos aspectos: *la misión*, que corresponde a la expresión explícita del resultado deseado en el emprendimiento de una acción policial concreta, ambicionando aproximar el objetivo político más amplio; y el *conjunto de resultados colaterales o asociados a la manera en que se condujo la acción*.

### **3.2 PROFICIENCIA**

Proficiencia no es sinónimo de capacitación técnica. Depende de la consideración de la praxis policial a la luz del estado-de las-prácticas o incluso del estado-del-arte. El entendimiento usual de que la proficiencia es el logro de un determinado nivel de desempeño en el entrenamiento, sea en el uso de equipamientos o en la adherencia a una doctrina, refleja una visión fordista, burocrática, que oculta la discrecionalidad policial, descalificando el proceso decisorio y la propia acción policial. Por ejemplo, reducir la tarea policial a “tirar bien” supone el riesgo de perder de vista cuestiones tales como cuándo se hace oportuno disparar y cuándo disparar bien es apropiado. La policía no es una línea de producción, en la que cada policía lo hace mejor cuando obedece mecánicamente a la fracción de trabajo que le corresponde en un esquema abstracto, supuesto enteramente previsible en

términos de recursos disponibles del inventario de soluciones inmediatamente aplicables. Al contrario, la acción policial depende del juicio y talento de los agentes policiales, de sus tomas de decisión rumbo a la adaptación virtuosa de sus saberes, habilidades y recursos frente a la realidad, caso a caso. Ésta es la única perspectiva que puede permitir comprender de qué manera puede ser competente la policía, al considerar cómo conjuga cada acción policial los recursos disponibles y las decisiones de su uso oportuno y apropiado en un determinado caso, para un determinado fin, es decir, para ser eficaz.

Independientemente de su adherencia al conjunto de prácticas conocidas, el estado-de las-prácticas, o incluso la mejor práctica conocida, *best practice*, el estado-del-arte, la proficiencia no puede obedecer a su propia lógica. Ésta únicamente tiene sentido en el contexto de la búsqueda de un determinado resultado, es decir, como instrumento en la búsqueda de la eficacia. Así las cosas, la definición de proficiencia debe tener en cuenta la *apreciación de la calidad* de la toma de decisiones y ejecución de la acción *a la luz de un determinado criterio de adherencia*, sea éste al estado-de las-prácticas o al estado-del-arte.

#### 4. MÉTRICAS Y PADRONES DE MEDIDA DEL DESEMPEÑO POLICIAL

Para medir algo es preciso antes saber *por qué* una determinada medida es útil para un determinado fin, estableciendo *qué es lo que se quiere medir*. Sabiendo lo que se quiere medir, se puede entonces considerar *cómo medirlo*.

##### 4.1 MÉTRICAS E INDICADORES<sup>14</sup>

Por qué y qué medir son evidentes cuando se trata de la medida de elementos físicos. El espacio, por ejemplo, es una vivencia compartida por todos los seres humanos, por tanto, *por qué* medir es de fácil comprensión. Todos sabemos que para trasladarnos de aquí a allí resulta necesario atravesar un cierto tramo de espacio. Saber qué espacio separa esto de aquello puede tener alguna utilidad y esto permite una comprensión de la distancia y su definición como el menor trayecto que va de un punto a otro punto, descartando vueltas y desvíos. Esto permite establecer el concepto de “extensión” como un *padrón de medida*. Se puede medir la extensión de diversas maneras, sea en

---

<sup>14</sup> Esta presentación se beneficia y actualiza trabajos anteriores, especialmente Gomes [2001] y Gomes & Proença Jr [2001], pese a tomar un rumbo particular a la luz de la temática policial. La discusión de métricas e indicadores en el campo policial es mucho más fragmentaria que lo que se podría imaginar a la luz de la visibilidad de experimentos como el *Compstat*, del que se puede tener una comprensión con más detalle y rigor que en otras fuentes en McDonald [2001, 2002]. Para métricas y padrones de medida, véase Burge [1996], con la cautela de que el trayecto expositivo de este texto remite a las bases de la posibilidad de mensurar de manera significativa y no a alguna forma de medida pragmáticamente instituida.

línea recta o a lo largo de un camino. Una vez que se haya establecido un padrón de medida, es necesario expresar su grandeza, lo que lleva a que se escoja una *unidad de medida*.

Una *unidad de medida* natural es el paso. Pero el paso varía de persona a persona, de ritmo de marcha para ritmo de marcha: es una unidad de medida tan variable, idiosincrásica que compromete los elementos de regularidad y precisión que permiten sistematizar y comparar realidades. Para obtener una medida mas constante es útil, y razonable elegir una unidad común e invariable, universal. En el caso del Sistema Internacional de medidas, se tiende al metro.

Las nociones geométricas de “extensión”, “área” y “volumen” expresan entendimientos conceptuales: el espacio que separa dos puntos, la superficie de un determinado perímetro, el contenido de un determinado recipiente. Extensión, área, volumen son padrones de medida cualitativamente distintos y conceptualmente precisos. La extensión trata del menor camino entre dos puntos, no importa en que dirección; el área trata de la superficie de un perímetro, no importa su diseño; y el volumen trata del contenido de un recipiente, no importa su forma. Esta comprensión del espacio como tridimensional afirma que área puede ser expresada como el cuadrado de las dimensiones que la delimitan (medidas como extensiones) y que volumen puede ser expresado por el cubo de las dimensiones que lo circunscriben (también medidas como extensiones). Esta relación no es tan evidente, depende de una teoría geométrica que lo demuestre, aunque las cualidades que distinguen extensión, área y volumen sean obvias.

Aunque sea posible estimar extensiones, áreas y volúmenes, es difícil medir directamente todas las distancias, superficies y contenidos (de recipientes). Es posible mensurar un camino con un bastón graduado, sobreponer cuadrados de un área conocida, la superficie que se quiere medir o fraccionar un volumen que se desea conocer en pequeños volúmenes conocidos. Pero es más simple *calcular* la extensión, el área o el volumen a partir del conocimiento de las dimensiones de sus contornos, admitiendo un margen de error conocido. Por otro lado, sólo el entendimiento que nace del cálculo resuelve problemas de errores intuitivos, como aquellos con que los niños son familiarizados: el mismo volumen de agua en un vaso alto, un bol, o una bandeja. Es a partir de la comprensión de las bases conceptuales que explican *porque* medir alguna cosa, estableciendo *que medir*, que se puede comprender que *como medirlo* depende de los diversos matices de entendimientos conceptuales. Es a partir de estos que se establecen los padrones de medida de la extensión, área y volumen, para los

cuales se pueden entonces elegir (de hecho, arbitrar) unidades de medida útiles y adoptar formas prácticas de mensuración<sup>15</sup>.

Con este preámbulo, se puede comprender *métrica* como *un arreglo conceptual que explica de manera teóricamente consistente lo que es relevante medir*. A partir de la elaboración de una métrica es posible establecer *padrones de medida* y, a partir de estos, *unidades de medida* para mensurar una determinada calidad. Esa medida puede ser cuantitativa o cualitativa. En el ejemplo presentado, a pose de una métrica del espacio permite el establecimiento de padrones de medida cuantitativos: la medida de la distancia entre dos ciudades, de la superficie de un terreno o del contenido de un estanque de agua. La *métrica* del espacio comprende la utilización de las ideas geométricas para formular padrones de medida (cuantitativa) de la extensión, del área y del volumen afirmándolos como necesarios y suficientes, integrándolos por la adopción de unidades de medida consistentes del m, m<sup>2</sup> e m<sup>3</sup>.

Una vez que se establezcan métricas, padrones y unidades de medida, es posible medir. Entonces se puede buscar comprender el significado de las medidas de diversas maneras. En este proceso, que combina análisis y creatividad, se descubren una o más métricas de manera que produzcan resultados analíticos o descriptivos, elaborando indicadores para determinados fines. Este es un recurso necesario y útil en función de los límites de la cognición humana.

Por ejemplo, cualquier usuario de computador experimenta fallas en el funcionamiento de un *software* determinado. Estas resultan de impropiedades de programación o errores de proceso. En diversos casos, como en sistemas de monitoramiento médico o procesos químicos, es importante saber cuan confiable es un determinado software, porque una falla puede tener consecuencias fatales o causar grandes perjuicios. Una métrica de *calidad* “confiabilidad” asocia la interrupción del funcionamiento del software, cuyo padrón de medida es cualitativo, la “falla”, con el control del tiempo, cuyo padrón de medida es cuantitativo, medido en unidades de tiempo (horas), mensurando el número de fallas por unidades de tiempo.

---

<sup>15</sup> En todo proceso de medida existen consideraciones previas que dan cuenta de la magnitud, de resolución y de la viabilidad de mensurar lo que se desea medir, así como del propósito de la medida, o sea, su utilidad social. Los tres primeros aspectos se relacionan con la cuestión de escoger las unidades y escalas de medida, que resultan directamente de las métricas adoptadas, subordinándose a los fines de la medida en términos de significado, discriminando lo que *se puede* medir en un determinado momento en función de las posibilidades técnicas de mensuración o de su relevancia. La cuestión de la utilidad de la medida, del *para que* medir varía en función de los intereses y necesidades humanas e tiene tratamiento explícito en los ítemes concluyentes del texto.

La elección de una determinada unidad de medida para mensurar la confiabilidad con esa métrica depende de *quien* desea mensurar y *para qué*. Un hospital puede considerar que una métrica como de confiabilidad es el “tiempo medio entre fallas” (*Mean Time Between Failures* - MTBF), porque lo que le importa es la ocurrencia, o no, de la falla. Para producir una medida de confiabilidad de *software*, se puede operar un software por 2100 horas, acumulándose el número de fallas a cada 300 horas. En las primeras 300 horas se registran 2 fallas, lo que establece un MTBF de 150 horas. En las horas siguientes, cada levantamiento de 300 horas produce respectivamente 2, 1, 1, 1, 0 e 0 fallas. Con el uso del software a lo largo del tiempo, se puede elaborar un registro que revela que el MTBF del *software* vario (150, 300, 300, 300, y más de 600, ya que no hubo falla en 2 periodos de 300 horas sucesivas). Así, el resultado de la medida sería que el MTBF medio del software es de 300 horas.

Un *indicador* corresponde a la elección del resultado de una o más métricas para ampliar la comprensión. En el ejemplo del *software*, el *indicador* “fallas acumuladas a lo largo del tiempo en periodos de medida” sugiere algo que podría perderse delante de la medida “MTBF medio = 300 horas”. Este *indica* que cuanto más tiempo se usa el *software*, se torna más confiable. Esa capacidad de iluminar algo que podría pasar desapercibido es la gran ventaja de utilizar indicadores. Aunque, en un censo estricto, ellos no agreguen más información sobre la realidad, pueden representarla de diversas maneras, facilitando la cognición de aspectos de la realidad o produciendo *insights*<sup>16</sup>.

La capacidad de cualquier *indicador* ampliar la comprensión o producir *insights* válidos depende de lo robusto de las métricas adoptadas. Estas, a su vez, dependen de la calidad conceptual de sus fundamentos. Sólo métricas conceptualmente robustas permiten identificar padrones de medida consistentes con lo *que* se quiere medir, posibilitando escoger unidades de medida compatibles con lo que se desea medir y formas viables de como medirlo (y producir medidas). Ese camino puede ser visualizado en el siguiente esquema:

---

<sup>16</sup> De forma análoga, una industria química podría formular unidades de medida que enfatizaran no la ocurrencia de la falla, como fue el caso del hospital, pero la extensión del periodo de falla. Así, su unidad de medida de confiabilidad podría ser el *downtime*, el tiempo por el cual la ocurrencia da falla interrumpe el funcionamiento del software. Eso no altera ni la métrica, ni el padrón de medida de la confiabilidad, pero produce medidas y indicadores distintos sobre la misma realidad, precisamente porque el propósito de la medida es otro.

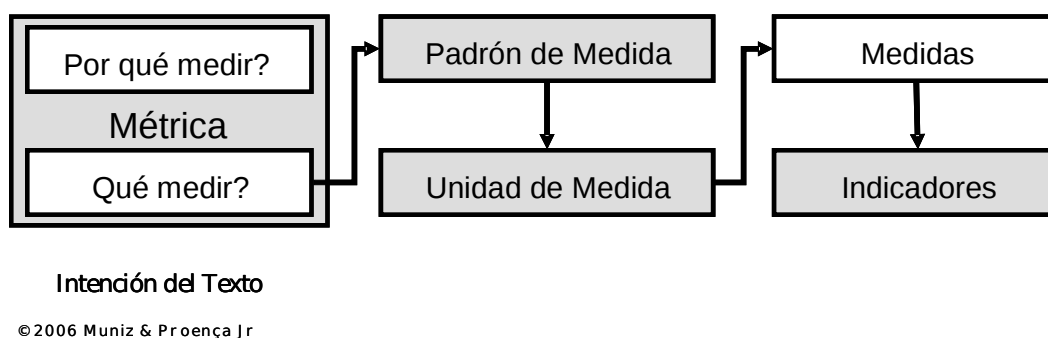


Figura 4. De Métricas a Indicadores

Lo que sigue corresponde, como se indica en la parte achurada de la figura anterior, a la elaboración de métricas y padrones de medida conceptualmente robustos. Estos asocian la teoría sobre la policía con la apreciación conceptual del desempeño en términos de eficacia y proficiencia, presentados anteriormente. Circunscriben *lo que* se quiere medir por lo explícito del *porque* su mensuración es pertinente para la evaluación del desempeño policial.

El estado actual de los estudios policiales todavía no permite la elaboración de métricas capaces de mensurar el conjunto de resultados del trabajo policial anunciados en nuestra construcción teórica, en términos de las “expectativas del Mando Policial”, de los “efectos de la presencia de la policía” y de la “posibilidad de acción policial”. Este texto corresponde a la expresión de una agenda de investigación en desarrollo, y se limita a la consideración de métricas y padrones de medida capaces de mensurar lo que se presento más arriba como la “frustración de la oportunidad de la acción” y la “frustración de la acción”.

#### 4.2 MÉTRICA Y PADRÓN DE MEDIDA DE LA EFICACIA

Establecer los términos de una métrica para *eficacia* corresponde a la división de los aspectos de la (i) *misión* y de los (ii) *resultados colaterales y asociados* en términos de una determinada forma de mensuración. Como cualquier mensuración, ella se apoya en la adopción arbitraria de un determinado padrón de medida, cualitativo o cuantitativo, que exige la traducción de las dimensiones del concepto de eficacia en definiciones operacionales.

(i) Misión policial. La *misión policial* (M) es definida como la expresión de la situación final deseada por la autoridad competente, a la luz de prioridades políticas, cuando determina la realización de una acción policial. En si misma, una misión admite grados variados de expectativas,

contenidos y detalles, implícitos o explícitos. Por eso es útil tratarla en términos cualitativos, evaluando exclusivamente la atención de su contenido explícito, en la producción o no del resultado deseado. Por esto, la métrica de la misión policial es simplemente: cumplirla o no<sup>17</sup>.

(ii) Resultados asociados y colaterales. Los *resultados asociados y colaterales* corresponden a la apreciación de la forma por la cual la *misión* fue cumplida. En si misma, admitiría todo el universo de eventos, resultados y consecuencias, intencionales o accidentales, durante y después de la acción policial. Dado su amplitud, es necesario tratarlos de forma analítica, recortando el *proceso de producción y el resultado de la acción*, a partir de conjuntos de variables afines, potencialmente presentes en cualquier acción policial. Estos conjuntos son agrupados alrededor de las variables recalcitrante (R), terreno (T), tiempo (T), agentes policiales (P) y el inmenso universo de cautelas (C) políticas, sociales y logísticas que conforman las *reglas de enfrentamiento* de la acción policial. Se reconoce que estos conjuntos son heterogéneos y agrupan variables multidimensionales y discontinuas. Por esto es útil combinar criterios cualitativos y cuantitativos de mensuración, cuyas métricas no existen por si solas como ocurre en la *misión policial*. Las métricas relacionadas a resultados asociados y colaterales reflejan prioridades políticas para la acción policial, y se modifican para alcanzar estas prioridades.

Cabe resaltar que cuando un determinado resultado asociado o colateral es parte explícita de la situación final deseada por la autoridad competente, entonces él hace parte de la *misión policial*, y su métrica pasa a ser puramente cualitativa, de cumplirla o no. Con estos elementos, se puede entonces expresar la definición operacional de eficacia como la combinación de la misión atribuida y de los resultados de la siguiente formula (Figura 5):

$$\text{Eficacia} = \text{Misión (M)} + [\text{Recalcitrantes (R)} + \text{Terreno (T)} + \text{Tiempo (T)} + \text{Agentes Policiales (P)} + \text{Cautelas (C)}]$$

<sup>17</sup> Esto significa que, en el concepto de eficacia adoptado no admite fragmentación de la medida de obtención del resultado deseado. Se descartan, así, cualquier abordaje que queiran expresar el suceso en el cumplimiento de la misión en términos parciales o porcentuales, con todo que esto tiene de paliativo. Se trata de afirmar de forma acertiva el carácter polar del suceso de la misión en términos de la producción, o no, del resultado deseado. Esta postura implica, en si misma, en una demanda explícita por claridad en lo que sea la misión de parte de los que toman decisiones. Como sería de esperar, una definición conceptual expresada en un concepto de eficacia trae rigor tanto para el *output* de la acción – el resultado deseado – como para el *input*: los términos por los cuales se expresa la misión para una determinada unidad en una determinada acción. Es importante marcar que esta es una demanda conceptualmente derivada para cualquier acción y no una cuestión de deber administrativo. Sin claridad de los términos de la misión, del resultado deseado, se torna imposible cualquier perspectiva de evaluación de desempeño, entre otras cosas.

Esto admite su expresión por la siguiente fórmula:

$$\text{Eficacia} = \mathbf{M+RT^2PC}$$

Esta fórmula sirve como punto de partida ilustrativo para un análisis de sensibilidad de las variables, y por lo tanto del contorno de sus métricas, sustentando la formulación de una topología exhaustiva de todas las composiciones de eficacia posibles en términos de resultados deseados y asociados. Esta topología produce composiciones de eficacia que no son compatibles con la actividad policial. De ahí que sea necesario restringir el campo de las composiciones de eficacia aquellas que son pertinentes a la realidad policial. Esto, a su vez, corresponde a la prioridad relativa de determinadas variables en la composición de eficacia ( $RT^2PC$ ); nuevamente, desde que no estén presentes (cuando entonces serían, por definición, explícitos) en la *misión policial* ( $M$ ).

Cada uno de los resultados asociados y colaterales puede, o no, ser prioritario en la acción policial. No se trata de maximizar o minimizar la relevancia o presencia de un determinado resultado asociado o colateral en sí mismo, pero sí reconocer que diferentes preocupaciones políticas pueden determinar la importancia relativa de un resultado sobre los demás. La definición operacional de eficacia incorpora la importancia relativa de las variables, admitiendo los niveles de prioridad política para resultados asociados o colaterales: si son prioritarios, aparecen escritos en **MAYÚSCULA**, o si no son prioritarios, aparecen escritos en **minúscula**, como se indica en la tabla abajo.

Resultados ( En cuanto a..)	Prioridad Política	
	Priorizados	No priorizados
Recalcitrante	R	r
Terreno	T	t
Tiempo	T	t
Agentes Policiales	P	p
Cautelas	C	c

Es importante señalar que la *misión policial*, por definición, es siempre prioritaria y, por lo tanto, siempre escrita en mayúsculas y representada por ( $M$ ). Esto permite construir una lista de todos los

componentes de eficacia, ponderando las diferentes prioridades para cada una de las variables (RT<sup>2</sup>PC), produciendo un universo de 32 tipos lógicos expresados en la siguiente tabla.

Número de Resultados Priorizados					
5	4	3	2	1	0
<b>RTTPC</b>	RTTPc RTTpC RTtPC <b>RtTPC</b> <b>rTTPC</b>	RTTpc RTtPc RTtpC RtTPc RtTpC RttPC rTTPc rTtpC rTtPC rTTpC <b>rtTPC</b>	RTtpc RtTpc RttPc RttpC rTTpc rTtpc rTtpC rtTPc rtTpC rttPC	Rttpc rTtpc rtTpc rttPc rttpC	rttpc

Estas 32 composiciones de eficacia corresponden a *todas las combinaciones posibles* de prioridad de variables, abarcando *todas las posibilidades de resultados asociados o colaterales*. Se aplica, pues, a cualquier situación en que el uso de fuerza sea considerado, sea compatible o no con el *mandato policial*. Ya las cuatro composiciones señaladas corresponden a las que se refieren a la realidad policial, cuya caracterización es presentada a continuación.

#### 4.2.1. COMPOSICIONES DE EFICACIA POLICIAL

Cuando se considera la prioridad relativa de las variables que describen resultados asociados y colaterales, se constata que el universo de 32 composiciones de eficacia no se aplica de manera integral a las acciones policiales.

En la composición de eficacia policial, las cautelas (C) son siempre prioritarias y son, usualmente, parte de las *reglas de enfrentamiento* policiales. Como se ha visto arriba, reglas de enfrentamiento son las normas que exigen, restringen, modifican o prohíben determinadas alternativas en la acción policial, en función de las provisiones legales, juicios políticos, dinámicas sociales, consideraciones logísticas o incluso estratégicas. Son estos elementos de contorno que delimitan y colocan en contexto la acción de la policía, una vez que entregan especificaciones al mandato policial en cada situación concreta. Al reconocerse que las cautelas son siempre prioritarias, se tiene una reducción de las composiciones de eficacia potencialmente válidas para la realidad policial, cuyo fin pasa a corresponder a los 16 tipos lógicos donde (C) aparece escrito en mayúscula.

La preservación de los agentes Policiales (P) también es siempre prioritaria en la acción policial. El sacrificio deliberado de policiales no es una alternativa política abierta a los que planean y ejecutan las acciones policiales. Al contrario: no es ni lógico, ni razonable, ni tolerable que el cuidado con las vidas de los policiales sea excluido de las formas como se planea o ejecuta una acción policial. No es lógico, porque la indiferencia en cuanto a la victimización policial contraria a la propia razón de ser de la policía como instrumento de protección contra riesgos y peligros que amenacen al público. No es razonable, porque una duda en cuanto a la prioridad de la preservación de los policías sabota la cohesión y compromete la calidad del servicio policial, ampliando niveles de inseguridad, riesgo y peligro tanto para policías como para el público. No es tolerable porque la vida y la salud son derechos indiscutibles de todos los ciudadanos, entre estos los policías. Así, aunque los policías puedan, eventualmente, estar expuestos a situaciones de riesgo y peligro, sólo se puede admitir composiciones de eficacia policial donde la salud y seguridad ocupacionales de los agentes policiales (P) sean prioritarias. Con esto se tiene una reducción de las composiciones de eficacia potencialmente válidas para la realidad policial, cuyo fin pasa a corresponder a 8 tipos lógicos donde las variables cautelas (C) y policías (P) aparecen escritos en mayúscula.

El tiempo (T) de duración en una acción policial es siempre prioritario. La rapidez es un atributo indispensable de la acción policial. La naturaleza misma de los problemas en los cuales la policía es llamada a intervenir demanda siempre alguna medida de urgencia en su encaminamiento y solución por envolver niveles diferenciados, objetivos y subjetivos, de riesgo y peligro. La temporalidad de la policía es marcada por las expectativas sociales de que esta disponible, responda cuando accionada y de cuenta de la situación cuando se hace presente. Tales representaciones se refieren respecto a la capacidad de la policía cumplir ordenes y, con esto, sustentar la idea de policía. La acción policial, a su vez, admite una repartición en cuanto a la temporalidad de sus actividades, en términos de la reducción anticipada de oportunidades, de la frustración de oportunidades o de acciones que desafíen la paz social, la vigencia de las leyes o que demanden el uso de la fuerza como herramienta de producción pacífica de obediencia. Son esos elementos que hacen que la policía sea un recurso siempre disponible e integralmente empeñado en cada momento.

Cada acción policial puede durar más o menos tiempo. Pero cada acción tiene que ser resuelta satisfactoriamente con rapidez, para que la policía pueda estar disponible antes, durante o después de su acción, o para que pueda actuar en otra parte. Por su propia naturaleza, la policía es un recurso escaso ya que los eventos sobre los cuales puede ser llamada a actuar pueden ser simultáneos, o

discontinuos y dispersos tanto en el espacio como en el tiempo. En relación a esto, cualquier composición de eficacia policial tiene que considerar la atención a la rapidez de la acción policial, priorizando la variable tiempo (T). Con esto se tiene una reducción de las composiciones de eficacia potencialmente válidas para la realidad policial, cuyo fin pasa a corresponder a 4 tipos lógicos donde las variables cautelas (C), policías (P) y tiempo (T) aparecen escritos en mayúscula.

A esta altura cabe recordar el límite de las métricas presentadas en este artículo. El conjunto de las métricas aquí propuesto reconoce las diferentes temporalidades de la policía y sus efectos. Con todo, su alcance actual está restringido a aquellos resultados en que se puede establecer, de forma más rigurosa, una relación de causal entre la presencia o acción policial y la frustración de oportunidades o acciones recalcitrantes. Ya en relación a la reducción de oportunidades de acciones recalcitrantes e inducción de autorregulación social en el tiempo, los resultados producidos por la presencia o acción policial no pueden ser fácilmente aislados, una vez que están disueltos o mediados por los efectos producidos por las acciones de otros actores sociales que constituyen las redes primarias de control y protección social. Aquí los efectos producidos por la policía se combinan y, en buena parte, se confunden con las más diversas prácticas de regulación social, lo que exigiría trabajos que consideraran como los diferentes actores sociales contribuyen a la sustentación del orden público y su interacción con la policía<sup>18</sup>. La presentación teórica realizada anteriormente identificó y relacionó estos fenómenos dejando en evidencia el potencial de avanzar rumbo a establecer nuevos conjuntos de métricas que ultrapasen los límites de este artículo.

No es posible realizar la misma reducción del fin de composiciones de eficacia hechas para las variables anteriores en el caso de la prioridad o no del terreno (T) y del recalcitrante (R). El control del lugar en que se desarrolla la acción policial admite una amplia variación en términos de prioridad política. Esto va desde la necesidad de control total del terreno como parte de la misión policial, pasando por el aislamiento provisorio, exclusivamente durante una acción policial, hasta una relativa indiferencia en cuanto a la situación y control del lugar. La situación final del recalcitrante también admite variación de la prioridad: va desde una situación en que la detención de un recalcitrante es la misión policial, pasando por aquella en que el control del recalcitrante es oportuno o temporánea, hasta una relativa indiferencia en cuanto al control del recalcitrante al fin de

---

<sup>18</sup> Líneas de investigación que desarrollan estudios sobre las representaciones sociales acerca de las policías y etnografías sobre las dinámicas formales e informales de resolución de conflictos en una sociedad dada o comunidad, por ejemplo, pueden ser muy útiles para la elaboración de un conjunto de métricas de eficacia capaz de convivir con las formas por las cuales una determinada acción policial contribuye a la reducción anticipada de oportunidades de acción recalcitrante, o induce a la autorregulación social.

ella o incluso durante la acción policial. Nótese que la atención a las normas de enfrentamiento policial incluyen las salvaguardias relativas a incolumidad de todos los envueltos en la acción policial. La situación final de los envueltos es contemplada en términos de cautelas (C), que son siempre prioritarias en acciones policiales<sup>19</sup>.

Delante de lo expuesto, se llega a los 4 tipos de composición de eficacia policial, que reflejan diferentes prioridades relativas al recalcitrante (R o r) y al terreno (T o t), escritos con mayúscula y minúscula, conforme se ve en la tabla posterior:

Prioridad de Resultados			Detalles
Recalcitrante	Terreno	Tiempo Policiales Cautelas	
R	T	TPC	Todas las variables son prioritarias para la eficacia de la acción policial.
R	t		La situación final del control del recalcitrante es prioritaria, pero el control del lugar donde se da la acción no es prioritario para la eficacia de la acción policial.
r	T		El control del lugar donde ocurre la acción es prioritario, pero la situación final de control del recalcitrante no es prioritaria para la eficacia de la acción policial.
r	t		Ni la situación final de control del recalcitrante ni el control del lugar son prioritarios para la eficacia de la acción policial.

#### 4.2.2. PADRONES DE MEDIDA DE LA EFICACIA POLICIAL

La apreciación de la métrica adecuada para la *misión policial* permitió identificar un padrón de medida cualitativo, de suceso o fracaso, correspondiente al cumplimiento o no cumplimiento. La identificación de las *composiciones de eficacia policial* permitió identificar los padrones de medida por los cuales mensurar los resultados asociados y colaterales de la acción policial en función de sus prioridades políticas. Se tiene con esto 5 posibilidades de padrón de medida, que se encargan de la mensuración de la eficacia de toda y cualquier acción policial relacionadas con la frustración de la oportunidad o de la acción recalcitrante.

En sintonía con lo que se encuentra expuesto en las bases conceptuales de desempeño, se trata ahora de apreciar las formas por las cuales se puede establecer lo que se debe medir en términos de la proficiencia policial.

<sup>19</sup> Es oportuno considerar, al tratarse del control del recalcitrante, el hecho de que en algunas circunstancias la policía puede usar la fuerza potencialmente letal para producir obediencia. Cada país tiene dispositivos legales propios para reglamentar y normalizar estas situaciones. En el caso brasileño, excluyendo ocasiones en que esto corresponde a defensa de la vida del policía o de otros, matar deliberadamente un recalcitrante se caracteriza como asesinato.

### 4.3 MÉTRICA Y PADRONES DE MEDIDA DE LA PROFICIENCIA POLICIAL

Tal como ya fue presentado, la proficiencia avala la calidad de la planificación y ejecución de acciones policiales, que se traducen en el uso de los recursos policiales disponibles para la producción de eficacia. La métrica de la proficiencia es un agregado, que tiene tantos componentes cuantos a los tipos de recursos policiales disponibles para las acciones de frustración de la oportunidad o de la acción recalcitrante. Los recursos policiales son también multidimensionales y variados, siendo útil agruparlos en conjuntos de recursos afines, presentes en cualquier acción policial. Estos conjuntos corresponden al soporte y articulación organizacionales, a los equipos y materiales, al conjunto de procedimientos, a la capacitación de individuos y equipos, a la capacidad de decisión y a la proficiencia policial orientada por la búsqueda de eficacia en la acción.

Cada uno de estos conjuntos admite un breve descriptivo. Por soporte y articulación organizacionales se comprende todo lo que la organización policial puede proveer a individuos o equipos policiales, incluyendo ahí la distribución del efectivo policial en el espacio y en el tiempo. El conjunto de equipos y materiales incluye desde el uniforme, armamento y municiones hasta el suministro de ataduras en el kit de primeros auxilios, pasando por los instrumentos de comunicación, de protección personal, o talonario de multas. El conjunto de procedimientos se refiere al conjunto de conductas de acción, que incluye la aplicación de *reglas de enfrentamiento* en diversas circunstancias particulares, y se refleja el conocimiento policial construido por la experiencia colectiva en la planificación y ejecución de la acción policial. La capacitación de individuos y equipos se refiere al resultado de los procesos educacionales que se expresa en la preparación de la acción policial. La capacidad de decisión corresponde a las habilidades discriminatorias, de decidir cursos de acción y comandar individuos o equipos policiales. La proficiencia policial se somete a diferentes perfiles de los profesionales de la policía envueltos en la acción. Nótese que estos conjuntos de recursos no son ni equivalentes, ni homogéneos en una determinada organización policial. Son discontinuos en lo que se refiere a su distribución y uso en el tiempo y espacio. Esto significa que en una misma organización pueden coexistir diferentes disponibilidades, y distintas cualidades de uso, de cada conjunto de recursos. Por ejemplo, es posible que todos los agentes policiales tengan un arma de fuego, pero no todos estén capacitados o tengan proficiencia policial para su uso.

Exactamente porque la proficiencia busca mensurar la calidad del uso de recursos policiales disponibles, la definición de sus métricas depende de una referencia externa a la propia acción

policial, que puede ser la del estado de las prácticas o del estado del arte en el uso de cada conjunto de recursos policiales. El estado de las prácticas consiste en la *best practice* (mejor práctica) alcanzada por una determinada organización policial, o por un determinado grupo de organizaciones policiales. Ya el estado del arte consiste en la *best practice* conocida por las organizaciones policiales, y tiende a caminar en dirección de que sea el límite máximo posible de hacer. En cualquier organización policial se puede combinar componentes de proficiencia cuyos padrones de medida son a veces los del estado de las prácticas y otras veces los del estado del arte. Es posible que las armas de fuego disponibles para los policías se aproximen o coincidan con el estado del arte de los armamentos, en cuanto que la capacitación o proficiencia policial para o su uso está distante del estado de las prácticas, siendo un atributo de pocos. Se ve que los componentes de la proficiencia depende de los grados de actualidad profesional de una organización policial en relación a los recursos que dispone y de la forma como los utiliza. Esto admite la representación de la proficiencia policial por el siguiente esquema:

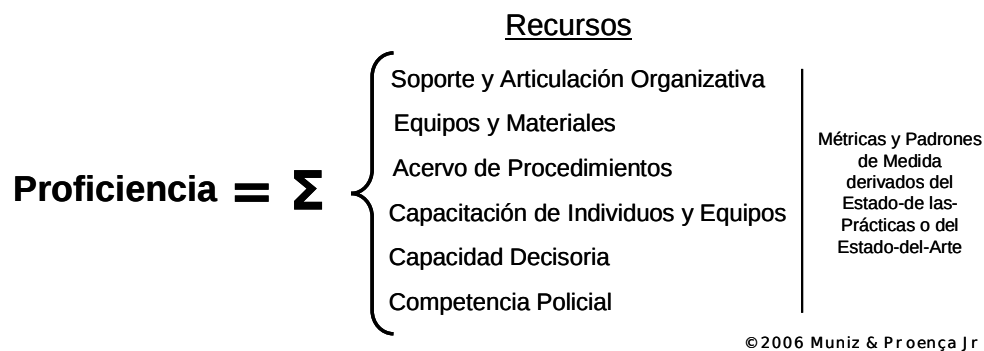


Figura 6. Proficiencia Policial

Una vez que a proficiencia policial es un medio para la producción de la eficacia, sea porque restringe, sea porque posibilita determinadas alternativas de acción por la disponibilidad o calidad del uso de recursos, se torna posible circunscribir los términos de la proficiencia óptima como referencia general para la conformación de métricas. Se trata de una división indispensable para el entendimiento pleno de los resultados producidos por la presencia policial, iluminando sobre todo aquellas situaciones aparentemente paradójicas en las que la policía es eficaz sin actuar. Tales situaciones, tan cotidianas, acostumbran ser interpretadas como un desafío a la mensuración, una vez que dicen respecto a una especie de no hecho, de no ocurrencia, por la supuesta ausencia de uso de fuerza.

#### **4.3.1. LA PROFICIENCIA POLICIAL ÓPTIMA**

El reconocimiento de la existencia y la apreciación del que sea la proficiencia óptima explica, y permite mensurar, el resultado de las situaciones en que la simple presencia policial se revela eficaz. En otras palabras, ella describe un uso de recursos policiales capaces de producir obediencia, frustrando oportunidades o acciones recalcitrantes, solamente por el uso potencial de fuerza. En los casos de proficiencia óptima se tiene la alteración de actitudes de recalcitrantes en razón de sus expectativas en cuanto a la propia posibilidad de acción policial. Los recursos disponibles indican un tal orden de asimetría que conduce al abandono de cualquier forma de resistencia delante de la policía. En estos eventos el uso concreto de fuerza no tuvo lugar. Delante de la perspectiva o proximidad del uso de fuerza, su potencial fue suficiente para producir sumisión.

Es importante recalcar que la oportunidad de obtenerse una proficiencia óptima depende tanto de la disposición del recalcitrante en reconocer la asimetría con la cual se confronta, como de la capacidad de la policía de anunciarla. La proficiencia óptima muestra un juego de expectativas entrecruzadas que puede admitir alguna medida de manipulación, sobre todo por parte de la policía. Hay espacio para el *blefe policial* por el anuncio de recursos superiores a los disponibles. Hay espacio para la teatralidad de sus recursos más competentes, buscando los beneficios de un efecto de demostrar. Hay todavía espacio para el impacto de la fama o reputación de un determinado equipo o liderazgo. Las posibilidades de manipulación de expectativas de parte del recalcitrante son más limitadas, pero tienden a ser más concretas, girando alrededor del agravamiento de las circunstancias, o de su simulación. Hay espacio para actos o amenazas que dejen más compleja la acción policial, demandando más proficiencia de parte de la policía para seguir siendo eficaz.

La incapacidad o falta de disposición del recalcitrante en reconocer la asimetría con que se confronta puede frustrar la ocurrencia de un resultado que revelaría una proficiencia óptima. Si no se trató de un blefe o de una demostración policial, entonces la asimetría en favor de la policía irá casi seguro a producir un resultado eficaz. Pero la proficiencia de este resultado ya no será óptima, porque ella fallo en producir resultado solamente por su potencial. Por otro lado, la incapacidad o rechazo de los policías en reconocer las posibilidades del uso potencial de fuerza puede llevar a su uso concreto, con todo lo que se arriesga en términos de lo externo, cuando esto es simplemente superfluo. Esto se vuelve todavía más grave cuando la propia organización policial tiene dificultades de comprender y evaluar los efectos de la presencia policial y del uso de fuerza

potencial, lo que estimula el uso concreto de fuerza de forma equivocada, comprometiendo la proficiencia policial y, a su vez, la eficacia.

Es con estas consideraciones que se puede afirmar que la proficiencia óptima como un extremo lógico es sustantivamente real, y que pauta todas las demás medidas de proficiencia. El hecho de que parte expresiva de las oportunidades o acciones recalcitrantes son frustradas por el uso potencial de fuerza clarifica y explica lo que es de hecho o efecto disuasivo de la presencia policial, desmitificándolo y operándolo. Revela la fragilidad del entendimiento corriente de la disuasión policial como un resultado no solo independiente de los recursos disponibles y de las formas de su uso, como también inferior, que correspondería, en esta lectura simplista, a una respuesta subalterna delante de una falla de las acciones de prevención.

La proficiencia óptima refuerza la concretización y la viabilidad de la rapidez policial. Cuantas más situaciones en que la policía es llamada hacerse presente pudieran ser resueltas de manera eficaz solamente por el uso potencial de la fuerza, más la policía tendería a aproximarse de la meta desafiante de mantenerse siempre disponible e integralmente empeñada.

La proficiencia óptima sirve además de refuerzo al entendimiento conceptual de que el desempeño policial solo puede ser adecuadamente tratado cuando es considerado a partir de un análisis que tome en cuenta tanto las métricas y padrones de medidas de la eficacia como las de la proficiencia. Y es de eso que se trata ahora.

#### *4.4 RUMBO A LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO POLICIAL: ANÁLISIS CONJUNTO DE EFICACIA Y PROFICIENCIA*

La evaluación del desempeño policial por el análisis conjunto de eficacia y proficiencia implica reconocer que el establecimiento de métricas tiene el potencial de redefinir las formas por las cuales se percibe y entiende la praxis policial<sup>20</sup>. Este es un tema particularmente oportuno porque métricas policiales se aplican a un campo en que preexisten prácticas establecidas para la descripción, mensuración y evaluación. La institución de métricas compite, de esta forma, para el encuadramiento de los contornos por los cuales se aprende el contenido y las formas de apreciación del que hacer policial. Ayudan a reinterpretar los resultados y las formas de la acción policial en términos de análisis conjunto de desempeño, conforme al esquema posterior (figura 7).

---

<sup>20</sup> Nótese la distancia que la consideración teórica, articulada con la teoría de la medida, establece entre lo que se expone y el rumbo de Couper [1983], Cordner et al [1996] y el propio Cordner [1996].

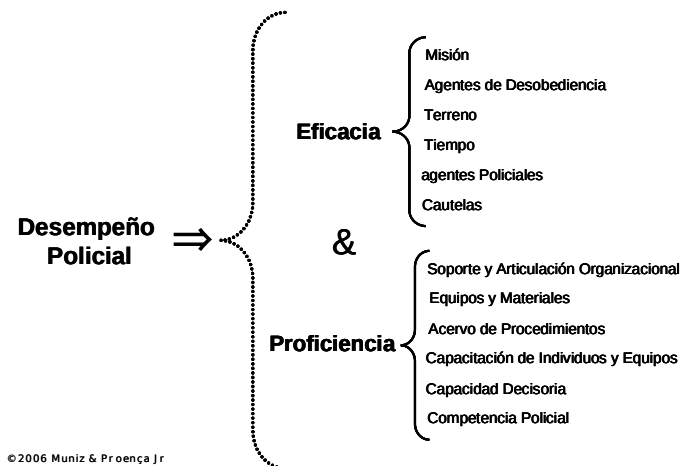


Figura 7. Desempeño Policial

Por la eficacia se nota la capacidad de la acción policial de producir el resultado deseado por la autoridad competente. La métrica de eficacia de la *misión* (en términos de cumplimiento o no cumplimiento) tiene el potencial de reconfigurar el contenido y práctica del comando y control policial, al revelar la demanda de calidad de parte a parte. Especifica tanto como la autoridad formula, puede o debe formular, los términos del resultado deseado, como además la Policía se aproxima, puede o debe aproximarse, a la tarea de producirlos. La métrica de los *resultados asociados y colaterales* se remite directamente a la especificación policial de la acción, dejando explícito el significado sustantivo de los términos del consentimiento social sobre el Imperio de la Ley. La estabilidad esencial de las reglas de enfrentamiento y expectativas sociales en cuanto a la acción policial permiten reconocer el carácter diferente en el actuar policial. Se explica la prioridad intrínseca de las variables cautelas (C), tiempo (T) y agentes policiales (P), desmitificando las variables terreno (T) y Recalcitrante (R), al revelarlas posibles de prioridad no. Que de eso se pueda extraer los elementos de contorno de una tipología de los cinco tipos de acción policial, un resultado contra intuitivo delante de la diversidad de tareas de la Policía, es un beneficio que ejemplifica la ganancia del establecimiento de métricas. Así, se puede apuntar como esta comprensión de la eficacia busca agotar el significado de los *elementos externos a la acción* de individuos o grupos policiales, sus contextos sociales y los contornos particulares en una situación dada.

Con la proficiencia se busca agotar el significado de los *elementos internos a la acción* de individuos y grupos policiales, permitiendo el encuadramiento sistemático de su habilidad en el uso de recursos. Lo que sean los recursos disponibles y las formas como se pueden usarlos son previos

y concurrentes, y esencialmente distintos de la situación en la que la acción policial tiene lugar. Pertenecen a la caracterización de un determinado individuo o grupo y son, en este sentido, atributos orgánicos. El recorte adoptado para la institución de métricas toma cuenta de la calidad del uso de los recursos disponibles en la acción policial, estableciendo un diálogo entre la forma de producción del resultado de la acción y las alternativas disponibles. Que sus métricas identifiquen como sus padrones de medida dependen del estado de las prácticas, o del estado del arte, refleja el rigor de un abordaje que reconoce la mutabilidad contingente de los recursos policiales y de las formas de su uso. Que sea la propia métrica de la proficiencia que lleve a la actualización, no apenas de la proficiencia, pero principalmente de la propia Policía delante de su oficio, es también un resultado contra intuitivo, que diverge de la idea de una doctrina policial estática de las formas del que hacer policial. Al agrupar los recursos policiales en términos del soporte y articulación organizacionales, de los equipos y materiales, del conjunto de procedimientos, de la capacitación de individuos y equipos, de la capacidad decisiva y de la proficiencia policial se establece el esbozo de la elección consiente de focos para la apreciación y perfeccionamiento de la capacidad de la policía de hacerse eficaz. Es exactamente la amplitud de su fin que explica su potencial descriptivo y analítico, tan estrecho como un componente dentro de los conjuntos de recursos, tan amplio como la medida de la propia proficiencia global de una organización policial dada.

Es en el análisis conjunto que se establece el diálogo entre la realidad mensurada e la utilidad pretendida por la evaluación del desempeño. Es este diálogo que explica y delimita el significado de los datos utilizados, su pertinencia y utilidad para un determinado propósito, organizacional, político, social. Depende del significado, políticamente determinado y técnicamente consistente, que se atribuye a las unidades de medida adoptadas y a las variaciones de cada medida conferidas. Este significado expresa términos particulares de lo que el consentimiento social y la vigencia de las leyes permiten, espera y acepta de la Policía en una comunidad política dada. Esto deja en evidencia la fragilidad de cualquier propuesta universal de evaluación de desempeño policial. Eso porque el contexto social de la acción policial atraviesa todos los aspectos de su práctica. Es determinante del alcance y de la resolución de las medidas de eficacia (cuando considera diferentes prioridades de resultados asociados y colaterales) y de proficiencia (cuando subordina sus padrones de medida a estados de práctica o estados del arte), y, además, de las medidas de desempeño.

El análisis conjunto tiene lugar delante de un caso concreto y no sobre una abstracción. Aquí la cuestión es distintiva, porque el análisis convierte los datos de una determinada acción en

elementos empíricos por la aplicación de las métricas. Esa es precisamente la instancia en que la adquisición de métricas diferencia al análisis conjunto de otras formas de juicio, porque su recorte del que es pertinente y su encuadramiento de como eso se relaciona con los resultados de la acción son conceptualmente robustos. Es lo que le permite crear o aprovechar conjuntos de datos, indicadores, resultados de otras evaluaciones, etc., sin se evitar de la crítica a la composición o contenido de tales conjuntos. Nótese que eso no significa que el análisis conjunto comience, o tenga que comenzar, de cero. Al contrario, ella ya tiene sus términos generales de las *reglas de enfrentamiento* en vigor y, más ampliamente, de lo que está establecido como la mejor práctica de una determinada policía. Eso no exime que, en el análisis conjunto de eficacia y proficiencia, se tenga un espacio de crítica a la propiedad de tales reglas o prácticas.

Nada de esto resulta directa o automáticamente de la medida en si. El análisis conjunto, rumbo de la evaluación del desempeño, depende del tratamiento y de contextualizar lo que se mensura. En términos amplios, del como se mide tanto como de para que se mide. Como eso es *externo* a las métricas, precisamente porque las usa para determinados fines, entonces la cuestión puede entonces ser colocada en términos sucintos. A partir de las formas de que se disponen para medir, y de lo que se desea al considerar desempeño policial, el proceso de análisis conjunto la evaluación del desempeño policial corresponde a la identificación de los recursos sujetos a la colección y adecuados a determinados fines evaluados pretendidos.

## **5. CONSIDERACIONES FINALES**

No existe una fórmula simple que permita mensurar el desempeño policial en todas sus actividades, en todos los lugares. Intentos de elaborar algún tipo de medidor universal a partir de los resultados administrativos de la actividad de cada policía solo tiene utilidad para los aspectos de la organización policial en que ella es semejante a cualquier otra organización. Útil como esto pueda ser, minimiza, cuando no anula, lo que es el cerne distintivo del trabajo policial. No sirve, por lo tanto, para la elaboración de los términos de la evaluación del desempeño policial. La Policía, en cuanto Policía, tiene que ser evaluada en términos de lo que son sus resultados y formas de actuar, o se arriesga a ser considerada por perspectivas que ignoran su destino, dificultades y realizaciones.

El establecimiento de métricas para la eficacia y para la proficiencia policiales responde a esta perspectiva, especificando los términos del porque se propone medir el trabajo policial, y lo que mensura de este trabajo, por la identificación de padrones de medida. Así, se establecieron los

términos de mensuración de la eficacia policial, definida como la apreciación de los resultados explícitamente demandados por la autoridad competente (la *misión policial*, (M)), y *de los resultados asociados y colaterales* a la luz de los términos de la autorización social del uso de fuerza por la Policía en una comunidad política (*polity*), sobre el Imperio de la Ley, amparados en la consideración de las variables recalcitrante (R), terreno (T), tiempo (T), agentes policiales (P) y cautelas (C) sobre las *reglas de enfrentamiento* policiales. Así, se puede ahora expresar el todo de las consideraciones externas de la acción policial en términos de la mensuración de su resultado en la forma sintética del grafismo  $E = M+RT^2PC$ . La apreciación de la forma como los estados de las prácticas y estados del arte referencia el uso de los recursos policiales disponibles edifica la comprensión de proficiencia, que toma en cuenta todo de las consideraciones internas, en este sentido orgánicas a individuos o equipos policiales, de la acción policial. La identificación de conjuntos afines de recursos en términos de soporte y articulación organizacionales, a los equipos y materiales, al conjunto de procedimientos, a la capacitación de individuos y equipos, a la capacidad de decisión y a la proficiencia policial orientados por la búsqueda de eficacia en la acción pauta el proceso diferencial de aferición de la proficiencia en una organización policial.

Con esta perspectiva, se puede recuperar, en la consideración de la evaluación conjunta, los términos que explican porque se tiene tales métricas, subordinándolos a una destino específico, lo que viene a ser el propósito de una determinada evaluación de desempeño. Es con eso en mente que se pueden reconocer los beneficios y límites de tal evaluación. La adquisición de métricas, y de un conjunto articulado de métricas y padrones de medida construidos sobre el encuadramiento teórico de la Policía corresponde a un recorte necesario y suficiente para la mensuración, y de ahí por lo tanto evaluación, del desempeño policial. Que cada una de estas métricas sea transparente en su construcción y especificación asegura que sus términos y resultados permanezcan abiertos a la crítica, sujetos a los mecanismos correctivos del conocimiento científico. Con atención por lo tanto a los límites actuales de su alcance y a la limitación de sus elementos, se tiene un conjunto de métricas que toma cuenta de todo que es relevante en el ejercicio autorizado del mando del uso de la fuerza sobre la ley, donde la presencia, la acción o la perspectiva de ellas puede explicar el resultado de la acción policial, de la solución policial.

Un punto importante de este proceso es lo que corresponde al entendimiento de la naturaleza, contenido y alcance de las *reglas de enfrentamiento*. Cuando se comprende que ellas expresan de forma dinámica los términos del pacto social, de la propia autorización que determina el mando

policial, se gana una perspectiva capaz de enfrentar la tendencia de tomarlas como expresando un tipo cualquier de técnica autónoma. Al percibirse su carácter conformado de las elecciones policiales admisibles, se gana la libertad con la cual comprender la forma como dialogan, interactúan y articulan la discreción de la autoridad policial. En este proceso, se percibe todavía el carácter ilimitado de su proficiencia intrínseca, y el papel que tiene en el proceso de comunicación entre la policía y la sociedad que ella vigila y resguarda, al prestar los elementos de previsión de términos pactados que maximizan la capacidad de regular de la propia policía, ampliando su papel en el soporte a la orden social.

Es en la articulación entre contenidos calificados de *misión policial*, apoyados en este entendimiento de las *reglas de enfrentamiento* como expresión del consentimiento social, y en la incidencia de determinados aspectos de la proficiencia que sirven para producir eficacia en *una policía dada* que se puede reinterpretar el que sean los descriptivos de la “modernización policial”. Modernizar adquiere el contenido de un incremento en la eficacia o en la proficiencia, sea en la calificación de los términos de la *misión*, sea en la mejora de la forma de *uso* de los recursos policiales en pro de la eficacia. Más todavía, explica como una y otra son elementos de toma de decisión política, a la luz del que sean el estado presente de la *Idea de Policía* y los términos técnicamente consistentes de mejoría del desempeño policial de forma crecientemente transparente. Esto confronta e expone el fetichismo de incremento de efectivos, de bienes de capital, de alcance organizacional, subordinándolos a finalidades explícitamente conexas al lugar de política y al servicio policial para una sociedad.

Con todo eso, es forzoso reconocer las dificultades de aceptación de mecanismos de evaluación de desempeño en el ámbito de las organizaciones policiales, porque la vivencia de practicantes es la principal fuente del conocimiento sobre el tema. De hecho, algunos de los principales autores de estudios e trabajos sintetizan trayectorias vividas más de que elaboraciones de ambición conceptual. Evaluaciones de desempeño en este ambiente de conocimiento están abiertas a la repuesta por la vivencia de los evaluados tanto como vulnerables a los reveses de la vida presente en una sociedad.

Esto es relevante porque evaluaciones de desempeño se confunden con el propio proceso de evaluación del suceso o fracaso, de la propiedad o impropiedad de una política de Seguridad Pública, cuando deberían servir como insumos para tal evaluación. Cuan más alta la visibilidad de una determinada acción, mayor a su consecuencia política, y más arriesgado se torna evaluarla sin el beneficio de métricas e padrones de medida establecidos, practicados y experimentos *a priori*.

Esta dualidad tiene efectos sobre cualquier propuesta de evaluación de desempeño, porque arriesga contaminar el proceso de evaluación, instrumentalizándolo políticamente y llevándolo a su abandono.

Delante de un fracaso o de un suceso problemático, surgen presiones para que la evaluación de desempeño sirva al propósito inmediato de apoyar la justicia de la acción, y, por extensión, la corrección de la política de seguridad. Eso corresponde a dinámicas políticas e organizacionales absolutamente corrientes, que no pueden ser ignoradas, más allá de expresar los factores de riesgo y error de cualquier organización orientada por el uso de fuerza. Pero el riesgo de ese uso político de la evaluación de desempeño trae consigo las semillas de la destrucción de la posibilidad de evaluación. Para que se pueda conducir la evaluación de desempeño, es necesario encuadrarla de tal manera que esta instrumentada sea mantenida sobre control, bajo pena que la evaluación de desempeño no sobreviva mucho tiempo. Donde la evaluación de desempeño tiene o adquiere este carácter militante, de instrumento político de defensa inequívoca de la acción gubernamental en el policía, en breve acaba tan irrelevante que deja de ser un argumento, y dejando de ser un argumento acaba siendo abandonada. Lo que requiere que se tenga establecido como evaluación de desempeño se reduce a un discurso más, y el abandono de métricas contrarias a politización es un paso lógico, cuando entonces la cuestión puede mismo revertir el nombramiento como evaluación de desempeño juicios más o menos militantes que alimentan los procesos de construcción de legitimaciones. Esta consideración tiene todavía otro lado: cuando todo lo que se tiene para la evaluación de desempeño son juicios de valor, no como se sabe, cuando, y el cuanto ellos son militantes.

Esta situación justifica la perspectiva de que una evaluación de desempeño capaz de pronunciarse sobre el contenido de la acción, juzgando mérito en un análisis pautado por métricas conceptualmente robustas y transparentes. La evaluación de desempeño crece en credibilidad cuando sus resultados son transparentes, pautados por criterios técnicos que puedan ser conocidos no apenas por la organización policial, pero por la sociedad. Exactamente por eso, la evaluación de desempeño necesita ser salvaguardada de interferencias, porque tiende a ser alternadamente bien recibida y valorada o mal recibida y condenada por los actores que son objeto, o sufren las consecuencias, de evaluación. Con eso, se puede incluir los siguientes elementos concluyentes.

En primer lugar, se establecen los parámetros por los cuales comprobar la propiedad del desempeño de un caso determinado. Existen bases objetivas, las métricas, para que se afirme la propiedad o impropiedad del proceso de toma de decisión de las diversas instancias organizacionales envueltas,

sea en términos amplios, de la política pública de Seguridad Pública, sea en términos del proceso de toma de decisión expresada en una *misión policial*, sea en términos de la toma de decisión discrecional de agentes policiales en una situación particular.

En segundo lugar, se establecen las bases conceptuales para o acompañamiento del desempeño de una determinada organización policial, sea en términos del conjunto de sus agentes y equipos, sea en términos individuales, a lo largo del tiempo. Esto permite orientar el proceso de preparación en cuanto a perfeccionar el empleo, apoyando todavía el proceso de calificación y especialización de unidades y capacitaciones, dando rumbo y base a procesos de auto perfeccionamiento en bases conceptualmente claras: eficacia y proficiencia policiales.

En tercer lugar, al permitir medidas de eficacia o proficiencia, permite establecer comparaciones significativas en el desempeño en términos de agrupamientos útiles cuanto a contextos, circunstancias y situaciones de contorno. Esto sirve a una variedad de procesos organizacionales de estructuración, prioridad y destinación de unidades y recursos, y además a los elementos motivadores de la emulación y del aprendizaje mutuo.

Es cuando se consideran estos elementos que se puede apuntar lo que es la contribución de ruptura del establecimiento de métricas: su capacidad de prestar densidad técnica al proceso de responsabilidad policial. La cuestión más amplia de la responsabilidad policial todavía espera estudios, y solo es posible apuntar contornos [Muniz & Proença Jr 2003]. Sin embargo el tratamiento de esta cuestión se encuentra más allá del alcance de este texto, es inevitable que se apunte como lo presentado corresponde a un insumo crítico para el establecimiento de una mayor sintonía entre tomadores de decisión y evaluadores, entre tomadores de decisión y operadores, y entre las organizaciones policiales y la población [cf. Manning 1999b].

Así, se puede detallar como métricas y padrones de medida sirven directamente a las prioridades políticas y a las necesidades de control social sobre las policías. La evaluación de desempeño permite la construcción de una evaluación al mérito sustantivo de la acción y de la solución policial, de todo el espectro de consideraciones en que la policía tiene alguna relevancia. Subsidia la definición y la comprensión de los propósitos y límites del desempeño. Sirve para que se pueda establecer de manera políticamente consecuente e técnicamente robusta las propias condiciones de ejecución del que hacer policial.

## Referencias

- Banton, Michael (1964), *The policeman in the community*. Basic Books.
- Bayley, David H & Bittner, Egon (1989), 'Learning the Skills of Policing', *Law and Contemporary Problems*, 47: 35--59. now in Roger G. Dunham and Geoffrey P. Alpert, eds., *Critical Issues in Policing – contemporary readings – 4<sup>th</sup> edition*, 82--106. Prospect Heights, Ill.: Waveland Press.
- Bayley, David H. (1985), *Patterns of Policing: A Comparative International Perspective*. New Haven: Rutdgers University Press.
- (1994), *Police for the Future*. New York and Oxford: Oxford University Press.
- (1996). "Measuring Overall Effectiveness" In: Hoover, Larry H (1996): *Quantifying Quality in Policing* (PERF): 37-54.
- (1998a), *What Works in Policing*. New York and Oxford: Oxford University Press.
- (1998b), 'Patrol', in David H. Bayley, ed., *What Works in Policing*, 26--30. New York and Oxford: Oxford University Press.
- Bayley, David H. and Shearing, C. (1996), 'The Future of Policing', *Law and Society Review*, 30/3: 585-606.
- (2001), *The New Structure of Policing: description, conceptualization and research agenda*. Washington, DC: National Institute of Justice.
- Bittner, Egon (1967), 'The Police in Skid Row: a study in peacekeeping', *American Sociological Review*, 32/5: 699--715 now in Egon Bittner (1990), *Aspects of Police Work*, 131--156. Boston, Mass: Northeastern University Press.
- (1970), *The Functions of the Police in Modern Society: a review of background factors, current practices, and possible role models*. Rockville, MD: Center for the Study of Crime and Dellinquency. now in Egon Bittner (1990), *Aspects of Police Work*, 89--232. Boston, Mass: Northeastern University Press.
- (1974), 'Florence Nightingale in pursuit of Willie Sutton: a theory of the police', in Herbert Jacobs, ed., *The Potential for Reform of Criminal Justice*, vol 3. Beverly Hills, CA: Sage. now in Egon Bittner (1990), *Aspects of Police Work*, 233--268. Boston, Mass: Northeastern University Press.
- (1983), 'Urban Police', in *Encyclopedia of Crime and Justice*. New York: The Free Press. now in Egon Bittner (1990), *Aspects of Police Work*, 19-29. Boston, Mass: Northeastern University Press.
- (1990a), *Aspects of Police Work*. Boston, Mass: Northeastern University Press.
- (1990b), 'Introduction', in Egon Bittner, *Aspects of Police Work*, 3--18. Boston, Mass: Northeastern University Press.
- Blanchard, Benjamin S. (1998), *System Engineering Management*. New York: John Wiley & Sons.
- Blumberg, Mark (2001), "Controlling Police Use of Deadly Force – assessing two decades of progress" in Dunham, Roger G & Alpert, Geoffrey P, ed (2001): *Critical Issues in Policing – contemporary readings*. Waveland Press, 4<sup>th</sup> Edition: 559-582.
- Brooks, Laure Weber (2001), "Police Discretionary Behavior – a study of style" in Dunham, Roger G & Alpert, Geoffrey P, ed (2001): *Critical Issues in Policing – contemporary readings* (Waveland Press, 4<sup>th</sup> Edition): 117-131.
- Burge, Albert R. (1996). "Test and Evaluation Based on Metrics, Measures, Thresholds and Indicators" (*Publication and Documents* (US DoD) <<http://acq.osd.mil/te/pubdocs/bmmti.htm>>, 11 January 2005.
- Chalon, Maurice; Léonard, Lucie; Vanderschureren, Franz and Vézina, Claude (2001), *Urban Safety and Good Governance: the role of the police*. Nairobi: International Centre for the Prevention of Crime.
- Clarke, Ronald V (1992), "Introduction" in CLARKE, Ronald V, ed (1992): *Situational Crime Prevention: Successful Case Studies*. Harrow & Heston: 1-42

- Cordner, Gary W. (1996), 'Evaluating Tactical Patrol', in Larry T. Hoover, ed., *Quantifying Quality in Policing*, 185--206. Washington, D.C.: Police Executive Research Forum (PERF).
- Cordner, Gary W.; Gaines, Larry K. and Kappeler, Victor E., eds. (1996), *Police Operations: analysis and evaluation*. Cincinnati, OH: Anderson Publishing Co.
- Couper, David C. (1983). *How to Rate Your Local Police*. Washington, PERF.
- Crank, John P. (2003), 'Institutional theory of the police: a review of the state of the art', *Policing: an international journal of police strategies and management*, 26/2: 186-207.
- Cusson, Maurice (1999), 'Qu'est-ce que la sécurité intérieure?' (What is internal security?), electronic document, University of Montreal, [crim.umontreal.ca], 22 pages.
- Dziedzic, Michael J. (1998), 'Introduction' in Robert B Oakley, Michael J Dziedzic and Eliot M Goldberg, eds., *Policing the New World Disorder: peace operations and public security*, 3--18. Washington: National Defense University Press.
- Feltes, Thomas (2003), 'Frischer Wind und Aufbruch zu neuen Ufern? Was gibt es Neues zum Thema Polizeiforschung und Polizeiwissenschaft?' (Fresh winds and a departure to new coasts? What is new in police research and police science?), electronic document, [www.thomasfeltes.de/Literatur.htm], 9 pages.
- Fielding, Nigel G. (2002), 'Theorizing Community Policing', *British Journal of Criminology*, 42: 147--163.
- Fletcher, Connie (1990), *What Cops Know*. New York: Pocket Books.
- Garotinho, Anthony et al (1998), *Violência e Criminalidade no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora Hama.
- Gomes, Mauro Guedes F. M. & Proença Jr., Domício (2001), "Tactical Performance Evaluation: a conceptual framework" *ITEA Journal* September/October: 16-24.
- Gomes, Mauro Guedes F. M. (2001), *Método para a obtenção de Padrões de Medidas de Desempenho de Unidades da Força Terrestre*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: GEE/PEP/COPPE/UFRJ.
- Halberstadt, Hans (1994), *Swat Team: Police Special Weapons and Tactics*. Motorbooks International.
- Hansen, A.S. (2002), *From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations*. London: IISS / Oxford University Press.
- Heal, Charles "Sid" (2000). *Sound Doctrine: a tactical primer*. New York: Lantern Books.
- Hoover, Larry T. (coord.) (1998). *Police Program Evaluation*. Washington DC: Police Executive Research Forum and Sam Houston State University.
- Hunt, Jennifer (1999) "Police Accounts of Normal Force" (in Kappeler, Victor E, ed (1999): *The Police and Society – touchstone readings*. Prospect Heights, Ill.: Waveland Press, 2<sup>nd</sup> Edition: 306-324.
- Jones, Trevor and Newburn, Tim (2002), "The transformation of policing? understanding current trends in policing systems", *British Journal of Criminology*, 42: 120-146.
- Kappeler, Victor E et al (2000a) "The Social Construction of Crime Myths" in Kappeler, Victor E et al (2000): *The Mythology of Crime and Criminal Justice*. Prospect Heights, Ill.: Waveland Press: 1-26.
- (2000b), "Merging Myths and Misconceptions of Crime and Justice" in KAPPELER, Victor E et al (2000): *The Mythology of Crime and Criminal Justice*. Prospect Heights, Ill.: Waveland Press: 297-310.
- Kappeler, Victor E., ed. (1999), *The Police and Society – touchstone readings*, 2<sup>nd</sup> Edition. Prospect Heights, Ill.: Waveland Press.
- Kelling, Geroge L (1996) "Defining the bottom line in policing – organizational philosophy and accountability" in Hoover, Larry H (1996): *Quantifying Quality in Policing*. Wahsington DC, PERF: 23-36.

- Kelly, Michael J. (1998), 'Legitimacy and the Public Security Function' in Robert B Oakley, Michael J Dzedzic and Eliot M Goldberg, eds., *Policing the New World Disorder: peace operations and public security*, 399--432. Washington DC: National Defense University Press.
- Klockars, Calr B (1985), *The Idea of Police*. London: Sage.
- Lima, Roberto Kant (1994), *A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora Forense.
- Manning, Peter K (1999a) "Mandate, Strategies and Appearances" in Kappeler, Victor E, ed (1999): *The Police and Society – touchstone readings*. Prospect Heights, Ill.: Waveland Press, 2<sup>nd</sup> Edition: 94-122.
- (1999b) "Economic Rethoric and Policing Reform" in Kappeler, Victor E, ed (1999): *The Police and Society – touchstone readings*. Prospect Heights, Ill.: Waveland Press, 2<sup>nd</sup> Edition: 446-462.
- (1999c) "Violence and Symbolic Violence" in Kappeler, Victor E, ed (1999): *The Police and Society – touchstone readings*. Prospect Heights, Ill.: Waveland Press, 2<sup>nd</sup> Edition: 395-401.
- Manning, Peter K. (2004), 'Some Observations Concerning a Theory of Democratic Policing' (Draft), *Conference on Police Violence*, Bochom, Germany, April. 8 pp.
- McDonald, Phyllis Parshall (2001), "COP, COMPSTAT, and the New Professionalism – mutual support or counterproductivity?" in Dunham, Roger G & Alpert, Geoffrey P, ed (2001): *Critical Issues in Policing – contemporary readings*. Prospect Heights, Ill.: Waveland Press, 4<sup>th</sup> Edition: 255-277.
- (2002), *Managing Police Operations – implementing the New York Crime Control Model – CompStat* New York: Wadsworth.
- Mijares, Tomas, McCarthy, Ronald M. & Perkins, David B. (2000). *The Management of Police Specialized Tactical Units*. London: Charles C Thomas Pub Ltd.
- Muir Jr, William Ker (1977). *Police: Streetcorner politicians*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Muniz, Jacqueline (1999) "Ser policial é sobretudo uma razão de ser". Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: IUPERJ.
- (2001), 'A Crise de identidade das polícias' (The polices' identity crisis), *REDES 2001 Meeting*, Washington, DC, electronic document, 42 pp.
- Muniz, Jacqueline & Proença Jr, Domício (2003), "Police Use of Force: The Rule of Law and Full Accountability", *Comparative Models of Accountability Seminar*. INACIPE, Ciudad de Mexico, 29-30 October, 10 pp.
- Muniz, Jacqueline; Proença Jr, Domício; Diniz, Eugenio (1999). Uso da força e ostensividade. *Boletim de Conjuntura Política*. Belo Horizonte, Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais.
- Neocleous, Mark (2000a), 'Social Police and the Mechanisms of Prevention', *British Journal of Criminology*, 40: 710--726.
- (2000b), *The Fabrication of Social Order: a critical theory of police power*. London: Pluto Press.
- Proença Jr, Domício (2003a), "O enquadramento das Missões de Paz (PKO) nas teorias da guerra e teoria de polícia", in Esteves, Paulo Luiz (org.), 2003. *Instituições Internacionais: Comércio, Segurança e Integração*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas.
- (2003b). "Some Considerations on the Theoretical Standing of Peacekeeping Operations". In: *Low Intensity Conflict and Law Enforcement* 9(3): 1-34. Frank Cass Co.
- Proença Jr, Domício. & Muniz, Jacqueline (2006a), "Rumos para a Segurança Pública no Brasil - o desafio do trabalho policial", in Bartholo, R. e Porto, M.F. *Sentidos do Trabalho Humano*. Rio de Janeiro: E-Papers: 257-268.
- (2006b) "'Stop or I'll call the Police!' The Idea of Police, or the effects of police encounters over time", *British Journal of Criminology* 46: 234-257.

- Rahtz, Howard (2003), *Understanding Police Use of Force*. Monsey: Criminal Justice Press.
- Reiner, Robert (1996) “Processos ou Produtos? Problemas de avaliação do desempenho policial individual” in Brouder, Jean-Paul, ed (2002): *Como reconhecer bom policiamento*. São Paulo: EdUSP: 83-102.
- Reynolds, Matthew T. (1997). *Test and Evaluation of Complex Systems*. John Wiley & Sons.
- Robinson, Cyril D.; Scaglione, Richard and Olivero, J. Michael (1994), *Police in Contradiction: the evolution of the police function in society*. Westport, Conn: Greenwood Press.
- Sacco, Vincent F (1996) “Avaliando Satisfação” in BROUDER, Jean-Paul, ed (2002): *Como reconhecer bom policiamento*. Rio de Janeiro: EdUSP: 157-174.
- Schmidl, Erwin A. (1998), ‘Police Functions in Peace Operations’ in Robert B Oakley, Michael J Dziedzic and Eliot M Goldberg, eds., *Policing the New World Disorder: peace operations and public security*, 19--40. Washington: National Defense University Press.
- Skolnick, Jerome H. (1994 [1966]). *Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society*. New York: Macmillan College Publishing Company, 3<sup>rd</sup> ed.
- Vizzard, William J. (1995), ‘Reassessing Bittner’s thesis: understanding coercion and the police in light of Waco and the Los Angeles riots’, *Police Studies: International Review of Police Development*, 18/3: 1--18.
- VVAA (1998) Crime Organizado e Política de Segurança Pública no Rio de Janeiro, *Arché* no. 19.
- Walker, Samuel (2004), ‘Science and Politics in Police Research: reflections on their tangled relationship’, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 593/1: 137--155.
- Whitaker, Gordon P (1996) “What is Patrol Work?” in Corder, Gary W *et al*, ed (1996): *Police Operations – analysis and evaluation*. Prospect Heights, Ill.: Anderson Pub Co.: 55-70.