

Análisis comparativo de sistemas de indicadores pertinentes a la relación entre policía y comunidad

por Fernando Salamanca.





UNIVERSIDAD DE CHILE
INSTITUTO DE ASUNTOS PÚBLICOS

Copyright ©

Propiedad Intelectual Número 144.203



CESC Miembro de



• Director
Hugo Frühling E.

Contacto:
Santa Lucía 240, Santiago - Chile,
Tel.: 562 6647825 - 562 6648567
Fax: 562 6648536
e mail: cesc@uchile.cl
www.cesc.uchile.cl

La presente publicación se realiza con el apoyo del Ministerio del Interior y la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de Chile.

Análisis comparativo de sistemas de indicadores pertinentes a la relación entre policía y comunidad

por Fernando Salamanca.

Fernando Salamanca. Sociólogo de la Universidad de Chile; Magíster en Planificación Urbana y Regional. Universidad Católica de Chile, 1984. Doctor en Planificación del Desarrollo de la Universidad de Londres, Inglaterra, 2000. Se ha desempeñado como Profesor e Investigador universitario y consultor de CEPAL. Es además, autor de numerosos artículos sobre desarrollo social y planificación.



UNIVERSIDAD DE CHILE
INSTITUTO DE ASUNTOS PÚBLICOS

Contenidos



UNIVERSIDAD DE CHILE
INSTITUTO DE ASUNTOS PÚBLICOS

Índice

Introducción	7
Capítulo I. Pertinencia de generar indicadores de registro de relaciones entre policía y comunidad	9
Capítulo II. El desarrollo de indicadores de policía comunitaria: un análisis comparativo	13
Capítulo III. Líneas investigativas sobre indicadores policía-comunidad	22
Capítulo IV. Fuentes de información recurrentes en los indicadores	26
Capítulo V. Hacia un sistema secuencial de indicadores	30
Capítulo VI. Una propuesta de un sistema de indicadores	37
Bibliografía	41



UNIVERSIDAD DE CHILE
INSTITUTO DE ASUNTOS PÚBLICOS

CESC
CENTRO DE ESTUDIOS EN
SEGURIDAD CIUDADANA

Introducción

La relación entre policía y comunidad se ha transformado en una orientación crecientemente aceptada del trabajo policial, debido al fortalecimiento de políticas de seguridad ciudadana que apuntan hacia la resolución de problemas a escala local, la descentralización de los servicios policiales con mayor interacción con la comunidad y una entrega transparente de información sobre la gestión y los resultados policiales (Frühling, 2003).

Este documento se concibe como un esfuerzo para colaborar en la reflexión sobre el desarrollo de indicadores pertinentes para el registro de las relaciones entre policía y comunidad. Estos indicadores se analizan en un escenario que evoluciona hacia una creciente especialización en indicadores administrativos policiales como también a la creación de otros específicos para estrategias comunitarias. En el Capítulo I se analizan características generales de los indicadores y la presentación de indicadores específicos relacionados con estrategias de policía comunitaria.

En el Capítulo II se revisan distintas expresiones de indicadores, para lo cual se recurre principalmente a la experiencia de países anglosajones (Canadá, EE.UU., Gran Bretaña e Irlanda del Norte). La revisión se realiza principalmente en base a indicadores provenientes de las encuestas de victimización y de las estadísticas policiales de denuncias y aprehensiones. En estas fuentes cabe la discusión sobre la comparación de indicadores objetivos y subjetivos y el rol que cumplen los indicadores de desempeño policial relacionados con la comunidad, donde se destacan los indicadores perceptivos directamente relevantes para la relación policía-comunidad.

El Capítulo III se centra en la revisión y discusión de experiencias innovadoras sobre indicadores referidos al ámbito de la policía local. Se resumen experiencias pilotos de desarrollo de aplicaciones creativas de indicadores como los análisis de brechas y análisis en base a Sistemas de Información Geográficos (SIGs). Se discute que las limitaciones de validez y confiabilidad en el desarrollo de estas experiencias hace necesario un análisis de fortalezas y limitaciones de las mismas, donde se destaca la transparencia y acceso a los sistemas de información, el estímulo a líneas de investigación exploratorias, así como el tema emergente de la externalización o privatización de algunos aspectos de la acción policial.

En el Capítulo IV se analizan las fuentes de información necesarias para la formulación de indicadores, con énfasis en las fuentes más recurrentes como encuestas de victimización, las que pueden ser explotadas como series históricas. Se destaca además que las fuentes de información cualitativas son relevantes para generar indicadores propios del enfoque de policía comunitaria, luego especial relevancia se le asigna a la utilización de ciertas técnicas cualitativas, como grupos de discusión, observación estructurada y consulta a informantes claves.

Se considera en el Capítulo V la necesidad de ordenar los indicadores referidos a estrategias de policía comunitaria en un sistema de indicadores, estructurado según una secuencia de indicadores de insumos, de procesos, resultados e impactos, mencionando en este último nivel la emergencia de los indicadores de calidad de vida.

Por último en el Capítulo VI se analiza la aplicabilidad de una propuesta de un sistema de indicadores de policía comunitaria a la realidad nacional, para lo cual se propone un sistema de indicadores que incorpore un enfoque sistemático de análisis de causalidad o de epidemiología social, aludiendo a los requisitos técnicos como institucionales para llevarlo a cabo.

Capítulo I

Pertinencia de generar indicadores de registro de las relaciones entre policía y comunidad

1.1 Introducción

El desarrollo de la relación entre policía y comunidad¹, no sólo ha significado un cambio en los paradigmas de la acción policial, sino un desafío metodológico para tener formas válidas y confiables de registro y medición de funciones policiales específicas, como patrullajes, recepción de denuncias o aprehensiones, así como de la percepción que tiene la comunidad respecto de la policía.

La respuesta a estos desafíos debería tener como consecuencia la modificación de los sistemas administrativos de seguimiento y evaluación de las actividades policiales y el desarrollo de nuevas formas de registro adecuadas para consignar la interacción policía-comunidad. La apertura a la comunidad implica necesariamente la incorporación de nuevos indicadores de seguimiento y evaluación de resultados.

El desafío es elaborar indicadores referidos a percepciones, expectativas y patrones conductuales que den cuenta de la diversidad de demandas de los usuarios. La comunidad tiene crecientes expectativas sobre las ofertas de servicios públicos incluyendo a los policiales, demandando acciones rápidas hacia los problemas percibidos como prioritarios para la población (Cano, 2002). Esta expectativa contrasta con el hecho que las instituciones policiales ya han institucionalizado un sistema de indicadores administrativos que miden generalmente procesos (magnitud de recursos humanos, disponibilidad de equipamiento) y resultados finales de su actividad (tasas de delitos). Se hace entonces necesario re-adaptar los indicadores existentes o incorporar nuevos indicadores más referidos a la relación ciudadanía-policía, lo que hace importante considerar nuevas formas de recolección de información que permitan registrar expectativas y percepciones subjetivas de las acciones y roles policiales.

1.2 El concepto de indicador y su aplicación en la relación policía comunidad

Los indicadores establecen la medida de efectividad requerida para alcanzar objetivos y resultados. Deberían reflejar las acciones policiales –o las modificaciones introducidas– en base a fuentes empíricas de información para comprobar que las acciones o resultados han sido alcanzados.

Estas fuentes de información deben permitir una medición, la cual puede ser:

- Cuantitativa expresada en números o porcentajes
- Cualitativa, que registra percepciones y actitudes subjetivas, pero en el marco de una tendencia de que estos indicadores cualitativos deberían llegar a ser medibles, al menos como escala dicotómica (presencia o ausencia)² o escala ordinal (de muy bueno a muy malo)³.

1. Se utilizará el término relación policía y comunidad preferentemente aludiendo a lo que en la literatura se asocia a policía comunitaria o policiamiento comunitario, con el propósito de adecuar el enfoque de policía comunitaria a un contexto latinoamericano de policías centralizadas y jerarquizadas. Eventualmente se usa como sinónimo de relación policía y comunidad el término estrategia de policía comunitaria.

2. También como en la dicotomía Sí/No.

3. También como escala numérica 1 a 5 o 1 a 7.

Los criterios que deberían tenerse en cuenta para seleccionar los indicadores es su validez, o sea que midan feicientemente aquello que se quiere medir y su integralidad, abarcando todo lo englobado en los programas, y no únicamente un aspecto de ellos, aunque ello haga necesario recurrir a más de un indicador para abarcar el concepto en cuestión.

Los indicadores deben ser objetivos y no basarse en impresiones de sentido común y ser costo-efectivos, es decir, que la obtención y análisis de los datos necesarios para realizar la medición establecida en el indicador sea realizable en el marco de los recursos disponibles. El indicador debe ser confiable, o sea que la aplicación independiente de la medición del indicador establecido obtenga los mismos resultados.

La gran ventaja de establecer indicadores en las estrategias de policía comunitaria es que son la base para una evaluación responsable de una estrategia policial que se caracteriza por acciones a escala local, pero igualmente sujetas al escrutinio público y de los formuladores de políticas.

1.2.1 Los indicadores en un escenario de estrategias policiales descentralizadas

Un objetivo de la estrategia de policía comunitaria es lograr una mayor proximidad con la comunidad, mediante la descentralización administrativa y delegación de autoridad u autonomía a los niveles operativos y locales de la policía (Frühling, op.cit.). Estos cambios evidentemente significan contar con indicadores que tengan representatividad local y que permitan detectar en la relación entre comunidad y policía diferencias de tipo socio-cultural, de género, rural urbana, y dentro de la ciudad, por diferentes barrios. Esto permitiría analizar más precisamente las percepciones sobre acciones policiales y de inseguridad que enfrenta la comunidad.

Estas exigencias de los indicadores significan considerar una mayor desagregación geográfica de las estadísticas policiales, una mayor expansión de las muestras (en caso de aplicación de encuestas) y una cuidadosa selección de los criterios de estratificación en los diseños muestrales, para permitir una utilización confiable de datos a nivel local.

1.2.2 La diferenciación de indicadores de procesos y de resultados

Los indicadores sobre la relación policía-comunidad se pueden agrupar en indicadores de procesos y de resultados. Se entiende como indicadores de procesos los que se refieren a acciones o intervenciones que son partes de la implementación de estrategias de policía comunitaria. Su utilidad reside en que permiten monitorear el adecuado desarrollo de programas policiales y entregar oportunamente señales de corrección o direccionamiento de las estrategias.

Los indicadores de resultados apuntan a las consecuencias perdurables de las acciones de la estrategia de policía comunitaria, reflejadas en indicadores objetivos como denuncias de delitos y subjetivos como auto reporte de delitos y percepción de inseguridad. Sirven de evaluación ex post para documentar empíricamente los logros de las acciones policiales y establecer su eficacia como política pública.

La diferenciación entre indicadores de procesos y resultados tiene un margen de arbitrariedad, dado que los procesos y resultados de una acción pública son parte de una cadena medios-fines, por lo que un indicador de resultados por ejemplo, tiempo de demora en atender llamadas de auxilio, puede ser también un indicador de proceso para un indicador de resultados finales, como la tasa de delitos por cada cierto número de población.

1.2.3 La cuantificación de los indicadores

Los indicadores de procesos como de resultados necesitan en su formulación final de una expresión cuantificada. Esta expresión puede ser numérica simple o porcentual, siendo la tendencia predominante la de favorecer el uso de porcentajes por ser de mayor confiabilidad, comprensión y difusión como indicadores numéricos en la opinión pública y en los tomadores de decisiones.

La obtención de los indicadores se puede lograr mediante el aprovechamiento de los sistemas de información policiales usuales. Sin embargo, resulta imprescindible por las características de la estrategia de policía comunitaria, hacer una reformulación de los indicadores usuales de la policía así como generar nuevos indicadores policiales más específicos a la relación policial con la comunidad.

1.2.4 Dimensiones e Indicadores propios de la relación entre policía y comunidad

Los programas de policía comunitaria necesitan de un modelo específico de indicadores estratégicos con particulares formas de medición, con fines de evaluar los logros de este tipo de estrategia. La reflexión sobre indicadores más pertinentes de policía comunitaria está en pleno desarrollo, luego debe reconocerse que muchos de estos indicadores están en el nivel de propuestas y no alcanzan a tener la categoría de indicadores replicables y validados para una aplicación continua a nivel nacional.

Una aproximación interesante para la elaboración de indicadores adecuados para una estrategia de policía comunitaria, es la diferenciación entre indicadores de infraestructura y operacionales (Walker, 2001).

Cuadro 1.2.4
Proposiciones de dimensiones e indicadores para evaluación de desempeño policial comunitario

Dimensión Infraestructura ⁴	
1. Compromiso policial	Número de recursos asignados a la estrategia. Horas de oficiales policiales comprometidas en acciones de policía comunitaria. Porcentaje del total de recursos financieros de la policía puestos en el programa (comunitario) por el departamento de policía. Nivel de compromiso comunitario en la toma de decisiones policiales. Satisfacción comunitaria con el compromiso policial medida mediante encuestas de satisfacción de usuarios.
2. Participación de la policía en actividades comunitarias	Número de policías comprometidos en actividades comunitarias. Extensión del compromiso en horas policiales.
3. Conciencia comunitaria de programas policiales	Encuestas callejeras en barrios que miden conocimiento del programa. Número de demandas espontáneas por asistencia en prevención por vecindarios. Evidencia de programas de prevención de delitos puestos en acción en forma espontánea.
4. Cooperación intersectorial	Presencia de agencias sectoriales. Grado de cooperación entre dichas agencias.
Dimensiones Operacionales ⁵	
1. Retroalimentación comunitaria positiva	Reducción de casas abandonadas y ocupadas. Reducción de Graffiti ejecutados sin el consentimiento de residentes Reducción de actividad visible de pandillas. Reducción de tráfico abierto de drogas. Reducción de prostitución callejera.
2. Niveles de temor	Percepción de temor antes y después de intervenciones comunitarias.
3. Disminución de victimización repetida	Reducción en tasas de victimización que afectan a los mismos individuos.
4. Retroalimentación de la comunidad	Realización de Encuestas a la Comunidad Número de Foros Comunitarios

Esta propuesta es bastante ambiciosa y sólo ha sido formulada para su posible aplicación en la jurisdicción de la policía de Ottawa (Ontario) en Canadá. Si el proceso resulta exitoso puede ser un buen sistema de indicadores para su réplica en otros países, porque permite ordenar indicadores de procesos y resultados provenientes de encuestas a la comunidad y de estadísticas policiales. De cualquier modo implicaría un esfuerzo metodológico de magnitud.

También a nivel de propuestas, cabe mencionar el establecimiento en Sudáfrica de un fondo de investigación para el desarrollo de indicadores de la relación entre policía y comunidad (Open Society Institute, 2003), donde se invita a organizaciones a desarrollar indicadores respecto de los siguientes temas:

4. Posiblemente el termino infraestructura sea desafortunado, ya que estos indicadores más que referirse a inversión física, deberían considerarse como indicadores de procesos.
5. Entendido como acciones directas de la policía.

- Desarrollo y prueba piloto de indicadores de monitoreo de los Foros de Policía Comunitaria⁶, que constituyen una novedosa herramienta de planificación conjunta de la comunidad y la policía, pero que enfrentan dificultades de implementación (Schärf, 2000).
- Desarrollo y prueba piloto de indicadores de monitoreo y supervisión de la fuerza policial por parte del municipio.
- Desarrollo de indicadores para el monitoreo de la policía por parte de la sociedad civil. Las investigaciones se orientan a analizar y evaluar el desarrollo y funcionamiento de varias dimensiones de la acción policial relacionadas con la comunidad, para determinar sus logros, debilidades y las acciones para su futuro fortalecimiento. Las investigaciones deberían en principio fortalecer los siguientes elementos:
- La existencia de indicadores para evaluar la acción policial a nivel comunitario y la facilidad de acceso a la información;
- Identificación de Indicadores válidos y confiables respecto del tratamiento policial a los grupos vulnerables, incluyendo mujeres, niños y migrantes;
- Indicadores de coordinación y cooperación entre agencias ;
- Indicadores informativos que faciliten la futura implementación de recomendaciones. Las investigaciones deberían permitir producir una caja de herramientas para sostener un seguimiento más sistemático y coordinado de la policía por parte de las diferentes instituciones estatales y de la sociedad civil que cumplen roles de supervisión hacia la policía.

Recogiendo estas experiencias reseñadas y considerando los requisitos básicos de un sistema de indicadores, se podría esbozar un modelo de indicadores necesarios para una estrategia de policía comunitaria. En este modelo debería diferenciarse un conjunto de indicadores de procesos y otros de resultados y dentro de cada uno de ellos las dimensiones básicas que permitirían derivar indicadores específicos. A continuación se entrega un marco conceptual y operacional para ambos conjunto de indicadores.

*Conjunto de **indicadores de procesos** con las siguientes dimensiones:*

Recursos humanos involucrados en la resolución de problemas comunitarios con indicadores de personal operacional con entrenamiento y capacidad de estar en trabajo comunitario.

Compromiso policial, que incluiría indicadores de interacción directa policía y comunidad, participación de la policía en actividades comunitarias.

Tipos de participación comunitaria con inclusión de indicadores de existencia de Consejos comunitarios, comités mixtos o similares.

Calidad de la participación, con indicadores de percepción reportada por la comunidad.

*Conjunto de **indicadores de resultados** con las siguientes dimensiones relevantes:*

Calidad del servicio y atención policiales, que aludan a indicadores referidos a percepción de la población respecto de tipos de servicios otorgados y satisfacción frente a ellos.

Cooperación intersectorial, con indicadores que registren convocatorias, acciones coordinadas y aportes de otras agencias públicas.

Sustentabilidad de la participación expresada en indicadores que midan mantención de estructuras institucionales conjuntas con la comunidad y agencias intersectoriales.

Impacto sobre el crimen, con indicadores que hagan referencia a denuncias y arrestos por delitos que afectan la calidad de vida barrial.

Impacto sobre la violencia policial con indicadores de expedición de recepción de quejas, resoluciones disciplinarias, así como percepción de menor violencia policial.

Impacto sobre el temor de la población, con indicadores de temor de victimización y de inseguridad en general, en base a encuestas ciudadanas.

Se puede concluir que la especificidad de un modelo de indicadores de policía comunitaria debería concentrarse en indicadores particularmente referidos a interacción directa policía-comunidad, y percepción de servicios y recursos humanos concentrados en los delitos asociados a la calidad de vida.

6. Los Foros Comunitarios como otras acciones a evaluar tienen como contexto el fin del apartheid y la construcción de lazos de confianza de la policía con la mayoría negra en este país.

Capítulo II

El desarrollo de indicadores de policía comunitaria: un análisis comparativo

2.1 Introducción

La preocupación por la estrategia de policía comunitaria ha sido liderada por los países desarrollados, por lo que resulta muy útil un análisis comparativo de los indicadores relacionados con la comunidad y prevención del delito en este tipo de países. En esta sección se analiza la experiencia acumulada en cuatro países: Canadá, EE.UU., Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

Aunque todos ellos están en distintos procesos de reforma policial, tienen en común un interés especial por desarrollar indicadores de desempeño policial referidos a la relación con la comunidad (Home Office, 2003; Walker, 2001).

Los países en comparación tienen fuentes de información policial consolidadas, de alta confiabilidad y validez, con mayor factibilidad de identificar indicadores de relación policía-comunidad y una creciente aplicación de los resultados de los indicadores a procesos de planificación internos, incluyendo los referidos a policía comunitaria. Estos rasgos permiten analizar la factibilidad de adaptación de tales indicadores a la realidad de nuestro país⁷.

En esta sección se aludirá al contexto de la comparación, el origen de los indicadores, los indicadores más usuales y la comparación de Encuestas y Estadísticas policiales.

2.2 El contexto de la comparación

Cada país aporta singularidades contextuales que se reflejan en algunos énfasis en sus indicadores. Es así como el contexto institucional de Irlanda del Norte es el de una región marcada por conflictos internos que llevaron a una intensa pérdida de legitimidad de la policía frente a comunidades divididas, en particular frente a la población católica del país. La necesidad de ganar legitimidad en la población católica hace que se dedique particular atención a establecer indicadores que miden la percepción de la comunidad hacia la policía. Estos indicadores están derivados de las acciones propuestas para el logro de la paz ciudadana, por parte de una Comisión Independiente establecida por el Gobierno Británico después de los acuerdos de paz de 1999 (Independent Commission on Policing for Northern Ireland, 1999⁸). En el Informe de esta Comisión se propuso un conjunto de indicadores de procesos y resultados policiales, incluyendo los referidos a la estrategia de policía comunitaria, para fortalecer la pacificación en Irlanda del Norte.

Canadá tiene como característica un marcado regionalismo y recientemente un sostenido proceso de reducción del Estado (Clarke, 2002). Esto ha llevado al desarrollo e incentivo de formas contractuales de estrategias policiales entre el gobierno central y las provincias, donde el nivel central aporta

7. Se destacan en la revisión sólo los indicadores más pertinentes para ser replicados en Chile. El conjunto de las Estadísticas policiales como de Encuesta de Victimización de los cuatro países se pueden obtener de los sitios web citados en la Bibliografía.

8. Mas conocido por la opinión pública británica como Patten Report.

financiamiento en base a compromisos de gestión de larga duración (quince años). En estos compromisos, la obligación contractual del nivel central es el financiamiento, y el de las provincias, el cumplimiento de metas generales y algunas específicas a la policía comunitaria, como el monitoreo de tendencias a través de encuestas en relación a la percepción de seguridad en la población (RCMP Performance Report, 2003). Lo particular de Inglaterra es la continua y rigurosa aplicación de indicadores de desempeño, con una evaluación anual realizada por el Home Office⁹ británico y recomendaciones posteriores de líneas correctivas.

El contexto de EE.UU. está marcado por la estructura federal y desarrollo de las policías locales, lo que facilita una mayor cantidad de experiencias pilotos, estudios e información estadística sobre el tema de la estrategia policial comunitaria.

2.3 Orígenes de los indicadores en relación a policía y comunidad

Los indicadores provenientes del registro de eventos, como acciones policiales, tasas de denuncias de delitos y de aprehensiones extraídos de Estadísticas policiales y de Encuestas de Victimización tuvieron una rápida expansión a comienzos de la década de 1990, siendo útiles para la planificación y evaluación de las diferentes funciones policiales. Las fuentes de información de tipo perceptivo, por ejemplo las provenientes de encuestas de victimización, sentaron las bases para el desarrollo de indicadores sobre policía comunitaria, al entregar información sobre niveles de victimización, percepción de riesgos y apreciaciones sobre las funciones policiales y del conjunto de la institucionalidad relacionada con la seguridad ciudadana.

Las encuestas de victimización se diseñaron con cuatro objetivos principales: (1) desarrollar información detallada sobre las víctimas y las consecuencias que sufren como consecuencia de ser victimizadas, (2) estimar el número y tipos de delitos no notificados a la policía, (3) entregar mediciones uniformes sobre tipos recurrentes de delitos, y (4) permitir realizar comparaciones a lo largo del tiempo y por tipos de áreas geográficas.

Se advierte en las experiencias revisadas una preocupación por consolidar a partir de fuentes de información de estadísticas policiales y encuestas de victimización un sistema de evaluación de indicadores específicos de procesos y resultados que sean útiles para la comunidad, la propia policía y los tomadores de decisiones (Sherman, 1997).

Las estadísticas policiales y encuestas de victimización son adecuadas para proveer información que permita construir indicadores comparativos (subjetivos y objetivos) de la magnitud y tendencias de los delitos (Kernshaw, 2001; British Crime Survey, 2003). Sin embargo, esta comparabilidad de estadísticas policiales y de encuestas de Victimización sólo se puede expresar con confiabilidad a nivel nacional, ya que las encuestas de victimización al estar basadas en diseños muestrales contruidos para representar al conjunto del país, a grandes entidades territoriales y a grandes ciudades, sólo pueden permitir un nivel de comparabilidad geográfica de alta validez a nivel nacional y a nivel regional, no siendo posible la comparación entre ambas fuentes de información en el ámbito local o de pequeñas ciudades, donde solo se dispondría de información de tasa de denuncias.

Esta comparabilidad se aplica con énfasis con un indicador particular, la tasa de denuncias registrada por la policía en relación a la percepción de victimización real y de inseguridad ciudadana medida por encuestas de victimización. Como ambos tipos de indicadores apuntan a un mismo tipo de problema, resulta comprensible la tendencia a relacionarlos (Sherman, op.cit.) en la presunción que existe una relación de causalidad entre ambos, especialmente en la dirección de que la disminución de la tasa de delitos, debiera traer consigo un incremento de la percepción subjetiva de seguridad ciudadana. A la fecha se evidencia un comportamiento relativamente autónomo de ambas dimensiones,

9. Ministerio del

lo que ha motivado una mayor reflexión teórica sobre los factores causales que están detrás del comportamiento de los indicadores perceptivos relacionados con delitos. (Schweitzer, 1999).

También en los países estudiados, existe una incipiente preocupación por el desarrollo de indicadores de eficiencia, como los referidos a monto y aporte de recursos humanos y financieros, tipo de funciones externalizadas y existencia de ejecutores privados o subcontratistas (Crawford, 2003) o en general funciones compartidas de seguridad ciudadana entre Estado y privados (lucrativos y sociedad civil).

2.4 Una revisión de indicadores de proceso y resultados

La revisión en los cuatro países se puede presentar con una categorización similar a la esbozada en el Capítulo I, con énfasis en diferenciar indicadores de proceso y resultados aplicables a estrategias de policía comunitaria, los que se analizan en esta sección.

Un primer nivel de análisis comparativo es revisar los indicadores de procesos en uso. Estos indicadores de proceso, como se ha mencionado anteriormente pueden provenir de estadísticas policiales y de encuestas de victimización.

2.4.1 Indicadores de proceso provenientes de las estadísticas policiales

Los indicadores de proceso provenientes de las estadísticas policiales en los diferentes países estudiados son de variada índole. Sin embargo ellos se pueden agrupar en las siguientes dimensiones:

Dimensión de recursos humanos, que incorpora indicadores de equidad de acceso, reclutamiento y capacitación de recursos humanos policiales en policía comunitaria

Dimensión de interacción, referida a contactos cara a cara o virtuales entre comunidad y policía.

Dimensión de servicios, referida a la oferta continua de actividades policiales centrales en la relación policía comunidad.

Varios de los indicadores de procesos revisados y aplicables a estrategias de policía comunitaria son parte tradicional de las estadísticas policiales, pero algunos son destacables porque indican una sensibilidad particular en la aplicación de la estrategia. Algunos de ellos se mencionan en el siguiente listado de indicadores de procesos construidos a partir de estadísticas policiales.

En la **dimensión recursos humanos**

- Equidad de acceso a la policía, como por ejemplo porcentaje de reclutas protestantes y católicos, en Irlanda del Norte.
- Entrenamiento en relaciones comunitarias orientado a oficiales en esta área
- Porcentaje de departamentos con personal entrenado con más de ocho horas en policía comunitaria
- Porcentaje de policías comunitarios a tiempo completo en departamentos locales de policía
- Número de ciudadanos capacitados en estrategias comunitarias.

En la **dimensión de interacción**

- Actividades de relaciones con la comunidad de departamentos de policía donde la experiencia en EE.UU. indica un incipiente desarrollo de indicadores de proceso referidos a la relación policía-comunidad en base a encuestas locales (Bureau of Justice Statistics, 2003). Se pueden enumerar en orden de importancia
 - Número de reuniones con la comunidad
 - Reuniones con la comunidad en Academias de policía¹⁰
 - Existencia de Comités para la resolución de problemas

10. El término de reuniones o capacitaciones en Academias se utiliza en este texto como sinónimo de recinto o establecimiento complementario a entrenamiento o capacitación en terreno (field).

- Número de llamadas anuales hechas a la policía relacionada con delitos de mayor connotación social.
- Existencia de Comités comunitarios que trabajan con la policía en el área jurisdiccional
- Número de iniciativas multisectoriales realizadas por la policía

En la **dimensión de servicios**

- N° de Departamentos de policía local con un plan de policía comunitaria
- Porcentaje de entrevistados satisfechos con el patrullaje a pie.

Hay que hacer notar que en estos indicadores hay diferentes niveles de cuantificación, desde la expresión en números absolutos (p.e. existencia de ..., número de ...) hasta indicadores porcentuales (o factibles de ser expresados en porcentajes) como porcentaje de reclutas católico o porcentaje de horas de entrenamiento en policía comunitaria. Todos estos indicadores apuntan a una mayor presencia y equidad de oportunidades para la comunidad. Estos indicadores, aunque sean de procesos, se utilizan con fines evaluativos, fijándose para el periodo de referencia (un año) metas de logro.

Una revisión del comportamiento de la información recogida en los indicadores referidos a servicios indica una gran heterogeneidad en la masificación de la estrategia de la policía comunitaria en los Departamentos Locales de policía en este país de EE.UU.¹¹, a lo que se añade que son indicadores de recolección discontinua. En el caso estadounidense, la encuesta realizada a los cuerpos de policía locales de policía se aplica cada tres años y se advierte un avance en los últimos años en la adopción por éstos de la estrategia de policía comunitaria, con una mayor consolidación en las grandes ciudades.

Los indicadores de policiamiento comunitario cuya fuente son estadísticas producidas por la propia policía, entregan una información relevante para la evaluación de esta estrategia, pero carecen aún de una vinculación sistemática con indicadores de percepción del público provenientes de las encuestas de victimización, así como con las estadísticas policiales referidas a tasa de denuncias delitos.

2.4.2 Indicadores de procesos presentes en encuestas de victimización¹²

Las encuestas de victimización revisadas, generalmente registran indicadores de satisfacción con las acciones policiales en forma genérica referida al conjunto de la institución policial. Sin embargo, hay indicadores de procesos pertinentes a estrategias de policía comunitaria, destacándose los siguientes indicadores¹³:

- Nivel de satisfacción con efectos de patrullaje a pie y de patrullaje motorizado.
- Percepción de trato igualitario por parte de la policía, con un logro positivo en el caso de Irlanda del Norte.
- Porcentaje de público satisfecho con el servicio recibido en las unidades policiales
- Percepción del desempeño policial en relación a su respuesta frente a llamadas por servicio
- Percepción del desempeño policial en relación a su accesibilidad por parte del público (específico de Canadá)
- Percepción del desempeño policial en relación a provisión de información al público
- Percepción del desempeño policial en relación a asegurar seguridad en el vecindario
- Tiempo de respuesta policial frente a llamados para denunciar delitos (EE.UU.).

11. Además que la mayoría de los indicadores son de procesos mas que de resultados, con la excepción del indicador proveniente de encuestas locales a ciudadanos por departamentos de policía local referidos a reportes de delitos, y satisfacción con la policía. Sin embargo, la publicación registra el porcentaje de encuestas realizadas, mas que sus efectos en el diseño de estrategias de policía comunitaria.

12. Las Encuestas de Victimización también registran indicadores de resultados, los que se comentarán en la sección siguiente.

13. En nuestro país se ha realizado una encuesta sobre percepción del público respecto de Carabineros, que incorpora estos indicadores y otros más inclusivos.

2.4.3 Experiencias específicas con indicadores de procesos

Complementariamente a lo anterior, se pueden mencionar algunas experiencias particulares que aplican o pueden llevar a la constitución de indicadores de proceso pertinentes para la estrategia de policía comunitaria.

Se analizan a continuación las experiencias de la ciudad de New Haven en base al modelo Technical and Administrative Strategies in Crime Analysis –TASCA y las estadísticas computarizadas de la policía de Nueva York (computerized statistics, COMPSTAT).

En ambas experiencias, las aplicaciones son integrales, o sea generan tanto indicadores de procesos como de resultados¹⁴. Lo interesante del modelo TASCA de New Haven es que es una estrategia institucional de policía comunitaria asumida por todo el departamento de policía¹⁵, mas que expresada en una unidad o departamento especial, como se detecta del análisis del Local Department Police Statistics. También dentro del modelo se le otorga particular relevancia a las llamadas del público a la policía como indicador clave de confianza del público. Asimismo, se establece una diferenciación entre las llamadas referidas a delitos que afectan la calidad de vida de la población (robos domiciliarios, robos de y desde autos) y aquellos que son definidos como prioritarios por su gravedad, como es el caso de los incendios.

La experiencia del COMPSTAT de la Policía de Nueva York, es que registra estadísticas provenientes de información interna policial, desagregada por distritos, la cual se analiza en base a su variación porcentual con referencia a la semana, mes, año y bienio anterior. En estricto sentido, COMPSTAT es un instrumento de monitoreo y evaluación tanto de procesos como de resultados. Consiste en que las unidades policiales de la ciudad de Nueva York compilan un resumen estadístico semanal de actividades policiales, denuncias por delitos, denuncias por violencia policial, arrestos y notificaciones y una recapitulación de casos significativos y patrones delictivos.

Estos datos con tiempo y localización geográfica específica en cuanto a los delitos producidos y a las actividades policiales registradas, se envían a una unidad estadística central, con una base de datos para toda la ciudad. El COMPSTAT entrega un resumen conciso de indicadores a nivel de unidad policial, comuna y ciudad. Los datos son semanales, mensuales y anuales. Se pueden establecer tendencias, comparaciones y rankings por unidades policiales. El sistema está digitalizado para su despliegue en un Centro de Control con pantallas. Semanalmente se discuten en ese Centro las estrategias y tácticas policiales utilizadas y está abierto a profesionales y expertos extranjeros.

COMPSTAT permite entregar inteligencia acuciosa y oportuna, debido al ingreso y uso casi instantáneo de información. Esto facilita un rápido despliegue de recursos, una apreciación de inteligencia policial compartida, coordinación de esfuerzos y mecanismos eficientes de evaluación y seguimiento. El éxito del sistema ha permitido que se haya ampliado a otras ciudades de Estados Unidos y a otros países. (Mckay, 2003).

Los indicadores del COMPSTAT específicamente de procesos y que tienen mayor relación con policiamiento comunitario son:

- Horas extras empleadas por el personal policial
- Citaciones y reportes a ciudadanos por faltas de estacionamiento, ruidos molestos y por infracciones que afectan a la calidad de vida de la población, incluyendo “ingesta pública de alcohol, orinar en público, radios ruidosas, prostitución, conductas desordenadas, todo ello para asegurar la interrupción de tales conductas y como un mensaje explícito de intolerancia para otras incivildades” (NYPD, 2004).

14. En esta sección sólo nos referiremos a los indicadores de proceso, haciendo el análisis de los indicadores de resultados en la sección pertinente.

15. Esta particularidad de New Haven puede ser redundante, ya que se supone que las estrategias de policiamiento comunitario son integrativas y transversales per se. Sin embargo, en la experiencia norteamericana y también de Gran Bretaña, se tiende a la “departamentalización” de la estrategia en unidades comunitarias específicas.

2.5 Indicadores de resultados

Los indicadores de resultados relevantes para las estrategias de policía comunitaria se pueden obtener de las dos fuentes principales analizadas: las encuestas de victimización o percepción respecto de la policía y las estadísticas policiales. Se destacarán a continuación los indicadores más significativos, seleccionando experiencias interesantes en los países en estudio.

2.5.1 Indicadores de resultados del desempeño policial

Un primer nivel de indicadores de resultados son los más directamente referidos al desempeño de las funciones policiales pertinentes para la estrategia de policía comunitaria. Los indicadores de desempeño se pueden agrupar en las dimensiones de calidad de servicio y de impacto sobre el delito mencionados en el Capítulo I. Lo más interesante en Canadá, Gran Bretaña e Irlanda del Norte es el desarrollo de indicadores de desempeño, con metas anuales y cuya evaluación consiste en la medición de sus respectivos niveles de logro, complementado por una calificación dicotómica Si/No para interpretar el nivel de logro, en consideración de dificultades efectivas de implementación, modalidad que solamente se encuentra en aplicación en Irlanda del Norte e Inglaterra. De los indicadores de desempeño del servicio relevantes para las estrategias de policía comunitaria cuya fuente son las estadísticas policiales, es posible encontrar los siguientes:

- Porcentaje de llamadas con respuesta dentro del rango de diez segundos (o margen breve de tiempo)
- Porcentaje de público satisfecho con respuesta del fono de emergencia de la policía
- Satisfacción pública con las respuestas policiales

En relación a una evaluación más global de desempeño policial los indicadores usuales son:

- Número de quejas del público contra la policía (Statistics Canadá, 2003).
- Niveles de confianza con la labor policiaca relacionada con delitos o faltas que afectan la calidad de vida
- Número de denuncias registradas o notificadas que resultan en una detención o son considerados por el sistema judicial
- Percepción global sobre la policía por parte de la población

Estos indicadores al tener un registro anual (en Canadá, Irlanda del Norte y Gran Bretaña) permiten una evaluación permanente de los niveles de logro de la policía. La ventaja de la periodicidad de las mediciones es que facilita un monitoreo objetivo, comunitario y transparente de la policía, que se puede comparar con metas de desempeño y recibir (exceptuando Canadá) una calificación ordinal (Sí/No) de logro de estas metas.

Los indicadores de estadísticas policiales se analizan además como series históricas o tendencias y como es recurrente en los países con mayor desarrollo, en el gerenciamiento público de las estrategias comunitarias (Frühling, op.cit.) todos los indicadores van seguidos por propuestas de medidas correctivas.

2.5.2 Indicadores de resultados provenientes de encuestas de victimización

Aparte de los indicadores centrados en la percepción de la ciudadanía respecto de acciones policiales y desempeño policial, existe otro tipo de indicadores provenientes de encuestas de victimización que se refieren a niveles de victimización y percepciones de seguridad, que son relevantes para la estrategia de policía comunitaria cuando registran la situación cercana a la vida barrial de las personas como :

- Tasas de victimización por delitos contra la propiedad, que afectan al conjunto de los hogares.
- Percepción de los entrevistados respecto de la extensión de las conductas antisociales en su barrio
- Indicadores referidos a percepción genérica sobre la inseguridad personal, a saber:
 - Percepción de riesgo de victimización.

- Preocupación acerca de la seguridad personal y la delincuencia.
- Información sobre efectos de la delincuencia en la calidad de vida de las personas, en el sentido de provocar conductas de encierro, temor al vecindario, reducción de la interacción social y desvalorización inmobiliaria.

Aparte de los indicadores derivados de las encuestas de victimización, en algunos distritos policiales se desarrollan encuestas ciudadanas directas. Es así como el 26% de los Departamentos Locales de Policía en EE.UU. realizan encuestas a ciudadanos sobre su satisfacción con los servicios policiales, percepción y experiencia respecto de delitos sufridos y sobre el resultado posterior a denuncias realizadas a la policía.

Estas encuestas locales se usan para proveer de información a oficiales, evaluar efectividad de programas, priorizar problema o delitos a prevenir, formular políticas o procedimientos, resolver necesidades de capacitación policial, de asignación de recursos y de redefinición de áreas de jurisdicción.

En la experiencia del ya mencionado modelo TASCAs de New Haven se registran indicadores de resultados como tasas de delito y arrestos, pero lo interesante es el uso no punitivo, analítico y estratégico de estos indicadores de tasas de denuncias. Estos indicadores se presentan con una desagregación por distrito, secuencia semanal y referencia geográfica de los delitos (en base a un mapa manual sencillo, que no constituye un sistema de información geográfico -SIG). Los indicadores de resultados registrados en COMPSTAT son algunos de ellos bastante usuales como denuncia de delitos y cantidad de arrestos pero hay otros más significativos para la percepción ciudadana de efectividad policial como :

- Tiempo promedio de respuesta telefónica
- Quejas contra la acción policial
- Tiempo promedio de logro de arresto de sospechosos con posterioridad a la denuncia
- Monitoreo de integridad (intentos de sobornos)

La limitante principal de COMPSTAT es que no integra indicadores de percepción comunitaria con respecto del temor, el riesgo de victimización o la percepción comunitaria respecto de la calidad de los servicios policiales (Moore, 2003).

2.5.3 Encuestas de percepción respecto del desempeño policial

Los indicadores de percepción del desempeño policial provienen de encuestas realizadas por instancias gubernamentales, académicas y por empresas de medición de opinión pública, y referidas a percepción sobre la policía y el sistema de justicia penal en general. Todos estos indicadores se pueden considerar como indicadores de calidad de acuerdo al modelo del Capítulo, siendo los más recurrentes en estas encuestas los siguientes:

- Percepción de confianza en instituciones del sistema de justicia penal
- Actitudes hacia la efectividad del sistema de justicia
- Percepción de confianza en la institución policial
- Calificaciones de honestidad y estándares éticos de los jueces, fiscales y policías
- Respeto de la policía hacia el ciudadano en su área
- Calificación del desempeño policial en su comunidad
- Actitud hacia el nivel de delincuencia en su barrio
- Actitud hacia el nivel de delincuencia en el país

Podrían agregarse otros indicadores igualmente relevantes, siempre que se garantizaran su periodicidad y el acceso del público a estas encuestas¹⁶.

16. En nuestro país indicadores de este tipo se pueden consultar en la Encuesta de percepción sobre Carabineros hecha por el Ministerio del Interior.

2.4 Comparación entre encuestas y estadísticas policiales

La revisión aislada de indicadores específicos de encuestas (indicadores subjetivos) y de estadísticas policiales (indicadores objetivos) no es suficiente para evaluar las estrategias de policía comunitaria. Para mejorar su capacidad analítica deberían estar interrelacionados, de allí que sea interesante realizar una comparación entre indicadores provenientes de ambas fuentes basada en los países considerados.

En Inglaterra, la mayoría de los delitos reportados en la Encuesta de Victimización (British Crime Survey, 2000) caen en categorías que pueden ser comparadas con estadísticas policiales. La comparación permite dimensionar la llamada cifra negra, determinándose siempre que es mayor el número de víctimas de delitos que las presentes en las denuncias registradas por la policía.

De los delitos reportados en las encuestas de victimización, los que en mayor porcentaje son registrados por la policía son los robos de auto. Al contrario, los intentos de robo domiciliarios, los robos a las personas y el asalto común reportados en las encuestas de victimización son denunciados con mucha menor frecuencia a la policía.

Una comparación sucinta entre ambas fuentes (encuestas de victimización y estadísticas policiales) para Gran Bretaña es la siguiente¹⁷:

Cuadro 2.6 Comparación entre la Encuesta de Victimización (British Crime Survey) y estadísticas policiales en Gran Bretaña

British Crime Survey	Estadísticas policiales
<p>Se realiza por primera vez en 1982, mide delitos denunciados como no denunciados a la policía. Como tal provee de una medida de tendencias delictivas no afectadas por cambio en los reportes a la policía o cambios en modalidades de reporte.</p> <p>Se inició con un ciclo bi-anual pasando desde 2001 a un ciclo anual. Las mediciones son en base a muestra de población. Luego las estimaciones están sujetas a error muestral y otras limitaciones metodológicas.</p>	<p>Su recolección comienza en 1857, mide delitos denunciados y registrados por la policía. En consecuencia, se ven influenciados por cambios en el comportamiento del público en materia de denuncias y de la policía frente a formas de registro de los delitos.</p> <p>Los datos son publicados anualmente por Boletines Estadísticos del Ministerio del Interior.</p> <p>Solo incluye delitos "notificables" que deben ser entregados al Ministerio del Interior para propósitos estadísticos.</p> <p>Provee de un indicador de la carga de trabajo de la policía.</p>
<p>No es una medición adecuada para áreas geográficas pequeñas, pero es más confiable a nivel de información regional, porque el tamaño muestra de la encuesta permite una desagregación regional confiable.</p>	<p>Provee datos referidos a las 43 áreas policiales, que existen en Gran Bretaña.</p>
<p>No registra delitos contra menores de 16 años, ejecutados en establecimientos públicos o comerciales, dentro de instituciones y contra indigentes¹⁸.</p>	<p>Registra delitos contra menores de 16 años, establecimientos públicos o comerciales, dentro de instituciones y contra indigentes.</p>
<p>No mide adecuadamente: Delitos sin víctimas Delitos cuya víctima no está disponible para la entrevista Fraude Delitos sexuales (debido a su menor prevalencia y falta de voluntad del entrevistado a entregar esta información. Luego las estimaciones pueden ser no confiables)</p>	<p>Mide: Delitos sin víctimas Homicidios Fraude Delitos sexuales (cuando son denunciados a la policía)</p>
<p>Recolecta información sobre circunstancias que rodean la ejecución del delito (p.e., cuando ocurrió y sus efectos en daños y pérdida de objetos).</p>	<p>Recolecta información acerca del número de arrestos, quien es arrestado, número de delitos detectados y por qué método. Entrega información acerca de la variación de riesgos por delitos entre diferentes grupos.</p> <p>No muestra que grupos de la población están en mayor riesgo de victimización.</p>

17. Este cuadro comparativo se puede aplicar a otros países que cuentan con registros policiales y simultáneamente con encuestas de victimización.

18. Las encuestas de victimización sólo incluyen los delitos a hogares y personas. La distinción refleja el hecho de la mayor facilidad de un diseño muestral con hogares como unidad de análisis y de allí entrevistar personas en el hogar. Con estas muestras es más difícil registrar delitos contra organizaciones o empresas o personas que no son ubicables en hogares (indigentes). Los menores de edad siempre se excluyen de encuestas porque el instrumento está estandarizado para adultos y pierde validez con menores de edad.

En general el British Crime Survey (y en general todas las encuestas de victimización) tienen indicadores que pueden ser más pertinentes para el análisis de estrategias de policía comunitaria, ya que los indicadores más relevantes para la estrategia de policía comunitaria son los que se refieren a la percepción sobre niveles del delito, sobre el temor y sus impactos individuales y sobre el hogar, así como sus efectos más mediatos respecto de la calidad de vida familiar y comunitaria (Simmons, 2003).

No es fácil comparar indicadores provenientes de distintas fuentes de información, como las estadísticas policiales y las encuestas de victimización, dado que no siempre es posible estandarizar categorías comunes entre ambas fuentes de información. Incluso la definición de los delitos no es exactamente la misma. En el caso de Estados Unidos se utilizan ambas series de datos con fines comparativos, pero después de un arduo proceso de limpieza de datos. Aun así, sólo se analizan comparativamente los robos en ambas series históricas. Se insiste en usar la máxima precaución, dados los diferentes

Capítulo III

Líneas investigativas sobre indicadores policía-comunidad

3.1 Introducción

El desarrollo de indicadores que den cuenta de los avances que se producen en el desarrollo de una estrategia de policía comunitaria abre muchas posibilidades analíticas más allá de su presentación como números, porcentajes o en tablas descriptivas de variables. Al respecto se han desarrollado investigaciones de tipo analítico que permitirían mayor capacidad interpretativa de indicadores. En las tres que se presentan a continuación, una de ellas se orienta a captar expectativas de los usuarios, la segunda a la espacialización de los delitos locales y la tercera a la consolidación de análisis de indicadores comunitarios.

3.2 Análisis de brechas

El análisis de brechas (gap analysis) (Bland, 1997) investiga las prioridades más importantes para los beneficiarios del servicio policial. Permite detectar la percepción de magnitud de fallas del servicio, cuando la policía no satisface las expectativas de los usuarios. El término 'análisis de brechas' proviene originalmente de conceptos propios de la jerga de la administración o el marketing. Aunque el término se ha utilizado genéricamente, en sus pocas aplicaciones específicas se refiere a una técnica para identificar y medir la magnitud de la brecha entre la expectativa existente respecto del accionar policial y la percepción sobre la calidad del servicio efectivamente entregado al público.

Este método comprende dos etapas: una etapa cualitativa que utiliza grupos focales para identificar las demandas prioritarias del público a la policía y una etapa cuantitativa que utiliza un cuestionario para el análisis de brechas por etapas para identificar tres elementos:

- Las prioridades del público respecto de los servicios policiales que consideran prioritarios para ellos.
- Los fracasos del servicio, en particular la identificación de aquellos donde los entrevistados perciben que existen grandes brechas de calidad, donde el proveedor falla y no satisface las expectativas del cliente.
- Los problemas prioritarios, o sea, la identificación de aquellas prioridades del público respecto de las cuales existen grandes brechas de calidad; donde el proveedor falla significativamente en satisfacer las expectativas de los beneficiarios.

Cuadro 2.2

Problemas prioritarios que la policía debería resolver en el condado de West Mercia (Bland, 1997)

	Problemas prioritarios para servicios policiales
Banda 1	La venta de drogas duras
Banda 2	Respuesta a llamadas de emergencia Vandalismo
Banda 3	El uso de drogas
Banda 4	Robos a viviendas Robos callejeros Conductores ebrios Carreras de autos de jóvenes Robos de vehículos

Nueve eran los problemas definidos con rangos prioritarios. Estos problemas se agruparon por bandas de tipos de delitos o infracciones legales. En la primera banda con la prioridad principal del público asignada para la policía se encontraba la venta de drogas duras. La segunda banda está más asociada a delitos o faltas que afectan a la calidad de vida de las personas, donde se indica como prioritaria la rápida respuesta a los llamados de emergencia hechos a la policía y el vandalismo a la propiedad pública y privada. La tercera banda se refiere a delitos sin víctimas, como el consumo de drogas y la cuarta banda se refiere a delitos barriales como robos a viviendas y cometidos en la calle, manejo en estado de ebriedad, carreras de autos de jóvenes y robos de vehículos o de sus partes.

En la segunda etapa, los servicios con mayores brechas de calidad, o sea evaluados como peor provistos por la policía fueron los siguientes:

- Control del Vandalismo
- Control de Adolescentes bebiendo en las calles¹⁹
- Control de Adolescentes conduciendo autos²⁰
- Mayor presencia policial en las calles en noches de fines de semana
- Vandalismo de vehículos motorizados

En la tercera etapa, poniendo juntos los dos conjuntos de resultados previos, fue posible identificar “las áreas problemáticas prioritarias”. Estas comprenden los servicios de policía que el público considera tienen prioridad y donde se perciben las brechas más grandes de desempeño. Se identificaron en orden de importancia descendente:

- Detener el vandalismo de la propiedad pública y privada.
- Detener las carreras de autos de jóvenes.

Esta técnica permite analizar las mayores distancias entre servicio prioritario y percepción de calidad del servicio diferenciado por género, edad, residencia o nivel social de quienes responden. De su aplicación se puede concluir que no necesariamente las áreas donde la población percibe mayores fallas en la calidad de los servicios policiales son a la vez necesariamente las más prioritarias para la población.

Para tener el carácter de indicadores en una estrategia de policía comunitaria se necesitaría de una aplicación continua de esta metodología y que los datos tuviesen una cobertura nacional.

3.3 Análisis geográficos o SIGs

Los Sistema de Información Geográficos (SIGs) permiten digitalizar datos y desplegar mapas que pueden incluir como puntos localizables a calles y escuelas, además de mostrar gráficamente la magnitud de diferentes categorías de delitos registrados por la policía o por encuestas de victimización, entregando una visión real de los datos con mayores facilidades de interpretación.

Una vez que los incidentes se localizan en un mapa digitalizado, las posibilidades para indicadores con referencia geográfica son muy amplias. Se pueden generar indicadores de eventos (p.e. denuncias) en áreas geográficas para identificar lugares peligrosos ("puntos calientes"), y asociarlos a proximidad a escuelas o territorios donde existen pandillas, realizar análisis radiales o análisis de conglomerados, según la distribución espacial de los delitos (Carolinas Institute for Community Policing, 2003).

En línea con los avances en aplicaciones digitalizadas, los SIGs se están convirtiendo en un importante apoyo a la acción de la policía comunitaria, ya que en una misma base de datos se ingresan y registran incidentes delictivos por área geográfica (localización del delito) a los que se añaden datos con nombres de sospechosos, días y hora y tipo de delito. De este modo el análisis del delito se enriquece con datos que precisan tiempo y área de jurisdicción en los que ocurrieron los delitos desplegables

19. No se presenta entre los primeros nueve problemas priorizados en la etapa uno.

20. Ídem.

en un mapa. Estas aplicaciones pueden ser complementadas por el personal policial añadiendo información de la comunidad y pueden ser usadas en computadores portátiles, en vehículos u oficinas²¹.

La presentación de indicadores referenciados geográficamente provee de una nueva perspectiva, la espacial, para ayudar a la comunidad a hacerse cargo de parte de la seguridad ciudadana y para evaluar decisiones policiales. Para ello es condición necesaria una intensa capacitación e involucramiento de la comunidad en la conformación de los SIGs y la facultad de la comunidad de dar retroalimentación al sistema cuando éste funciona en forma continua (Carolinas Institute for Community Policing, 2003).

3.4 Generación de sistemas de indicadores locales complementarios

Un avance importante para acercar las perspectivas ciudadanas a los registros de datos administrativos de las estadísticas policiales ha sido la comparación con las encuestas de victimización, ya que permiten comparar datos de oferta (los policiales) con información de demanda (denuncias de delitos, percepción de inseguridad) lo que es una tendencia creciente en los sistemas evaluativos de programas públicos. Sin embargo, la gran desventaja de esta comparación es su validez limitada sólo a escala nacional y regional, por las restricciones de tamaño muestral factibles para encuestas de victimización.

A pesar de lo anterior, existe una gran cantidad de datos locales, que serían útiles para una policía comunitaria y que geográficamente sean compatibles con las jurisdicciones policiales. Al respecto es prometedora la experiencia de los Neighborhood Information Systems (NIS) desarrollados para ciertas ciudades de Estados Unidos, que participan en una acción a nivel nacional del Consorcio de Indicadores Comunitarios del Urban Institute (Urban Institute, 2003).

Esta iniciativa consiste en implementar sistemas actualizados e integrados de información a nivel local, compartiendo y consolidando flujos de datos locales como nacimientos, muertes, delitos, desempeño educacional, asistencialidad pública, condiciones habitacionales. Los datos se entregan a socios-usuarios (incluyendo a la policía) y teniendo como foco el uso de esta información para el fortalecimiento del trabajo de estas organizaciones en barrios de alta vulnerabilidad.

3.5 Acceso a la información de indicadores referidos al accionar de la policía comunitaria

La existencia de indicadores válidos referidos a la relación entre policía y comunidad sería de escasa utilidad si no fuera factible el acceso público a la información respectiva, a fin de que la ciudadanía efectivamente pueda evaluar y retroalimentar la actuación policial a nivel comunitario. Para ello se requiere de un alto grado de transparencia y de acceso a los indicadores por parte de la ciudadanía. Ello puede contribuir además a estimular la investigación aplicada sobre indicadores referidos a la relación policía y comunidad.

En los países revisados, todas las encuestas de victimización y estadísticas policiales son de acceso público mediante Internet²², incluso en algunos casos es posible obtener acceso directo a la base de datos. Este acceso incluye el conocimiento respecto de los cuestionarios aplicados y las fichas técnicas de las encuestas.

21. Buena parte de estas aplicaciones se han desarrollado por acuerdos cooperativos del National Institute of Justice (NIJ) y Environmental Systems Research Institute (ESRI) en EE.UU..

22. O bien se pueden obtener en documentación escrita mediante solicitud previa. Debe considerarse la alta penetración de Internet en los países desarrollados, que convierte a la Web en forma principal de acceso a la información pública.

En relación con los indicadores de desempeño policial, pertinentes a la relación entre policía y comunidad, se puede acceder a sus definiciones operacionales, metas de logros y mediciones de desempeños finales, en su mayoría acompañadas de las metas correctivas futuras, tanto de corto plazo (anuales) como de mediano plazo²³. Complementariamente, se encuentran en Internet, las investigaciones conducentes a la formulación o mejoramiento de indicadores²⁴.

Luego, se puede concluir que en los países revisados existe una perfecta transparencia de acceso a indicadores policiales e investigaciones relacionadas con policía y comunidad, lo que es una fortaleza para el desarrollo de una cultura social evaluativa frente a los servicios de seguridad pública.

3.6 Indicadores para servicios privados que intervienen en programas de policiamiento comunitario

La puesta en práctica del modelo de policía comunitaria es, en buena parte, una consecuencia del rediseño de las políticas públicas, las que incluyen la externalización de servicios para realizar funciones de seguridad pública. Al respecto, se ha argumentado con frecuencia que los servicios privados de vigilancia son menos responsables ante la comunidad que la policía, ya que las agencias privadas carecen de un sistema equivalente de mecanismos de supervisión con indicadores como registro de quejas o reclamos del público.

En los países respecto de los cuales se realizó una revisión bibliográfica, el rol supervisor del Estado respecto de la industria de seguridad privada se limita a la evaluación de determinados aspectos que puedan conducir al otorgamiento de una licencia para operar. Existen pocos mecanismos de monitoreo y evaluación que permitan escrutinio público y capacidad de respuesta por sus acciones. En el caso de los programas de policiamiento comunitario se tiende a la externalización de ciertos servicios policiales de índole comunitaria²⁵, para lo cual se necesita que los indicadores perceptivos e interactivos ya validados en la esfera pública, se hagan extensivos y vinculantes para estos servicios externalizados.

3.7 Conclusiones

Las lecciones que dejan estas experiencias sobre indicadores y líneas de investigación referidos a las estrategias de policía comunitaria indican las potencialidades de la innovación metodológica pero también desafíos teóricos y metodológicos de magnitud. Lo más relevante parece ser avanzar en la integración de los indicadores en categorías analíticas y que estas categorías a su vez estén sistematizadas en un marco de causalidad relacionadas con el conjunto de variables estructurales y contingentes asociadas al comportamiento delictivo.

23. El acceso a los sitios webs y trayectoria de acceso a los documentos se presenta en la bibliografía.

24. Las trayectorias de acceso se presentan en la bibliografía.

25. Lo que incluye también al creciente voluntariado en las acciones de policía comunitaria.

Capítulo IV

Fuentes de información recurrentes en los indicadores

4.1. Introducción

El desarrollo de indicadores necesita de fuentes de información, que generalmente provienen de la institución policial que proveen de datos de tipo cuantitativo. Otros datos cuantitativos son extraídos de las encuestas de victimización. Sin embargo, también en la formulación de indicadores policía - comunidad se recurre a fuentes cualitativas, usadas especialmente para captar interacciones y percepciones en la relación entre policía y comunidad.

4.2 Las encuestas como fuente de información²⁶

Las encuestas son la fuente de información predominante y tienen la ventaja de entregar información detallada y directa de características de la víctima, el incidente y el perpetrador. Representan un importante complemento a las estadísticas oficiales de delito, ya que miden tanto los delitos que son registrados oficialmente como aquellos no reportados. Las encuestas de victimización permiten recolectar información sobre el impacto y consecuencias del delito para la víctima, las razones de denuncia, satisfacción con la policía, percepciones de riesgo de victimización e inseguridad ciudadana, así como las percepciones respecto del sistema de administración de justicia. Los indicadores derivados de este tipo de encuesta proveen de información útil también para el sistema de justicia, formuladores de política y sistema legislativo.

Las encuestas necesitan de grandes tamaños muestrales²⁷ para reportar la frecuencia, características y consecuencias de la victimización y estimar con validez la probabilidad de victimización en delitos como violación, ataque sexual, asalto, robo domiciliario y robos de vehículos en relación a segmentos de la población como mujeres, personas mayores, adolescentes, residentes urbano-rurales, etc. Las encuestas constituyen un complemento muy importante a las denuncias registradas por la policía, ya que entregan información sobre las razones que tienen las víctimas que no denuncian la ocurrencia de delitos. Esta información sobre delitos no denunciados es clave para estimar con mayor validez los riesgos efectivos de victimización respecto de tipos diferentes de crímenes, ayudando a la planificación de programas de prevención de crimen. Permiten además evaluar la actitud de las personas hacia el delito, el nivel subjetivo de temor de ser victimizados y las medidas que la población toma para evitarlo. Es importante que las encuestas tengan secuencia anual, para constituir series históricas y para tener datos de experiencias de victimización en periodos precedentes. Las encuestas de victimización (por razones de comprensión por parte del encuestado) se aplican a una población mayor de 15 años y lo ideal es que sean encuestas móviles con recolección mensual de datos a lo largo del año. Generalmente son encuestas con alto porcentaje de respuesta (Statistics Canadá, 1999).

26. Se hará referencia a las encuestas de victimización pero las alusiones pueden ser extendidas a todo tipo de encuesta con aplicación a la estrategia de policía comunitaria.

27. En EE.UU., el National Crime Victimization Survey (NCVS) es una muestra nacional representativa de 42.000 hogares que comprenden casi 76.000 personas.

La Encuesta de Victimización de EE. UU. es la más antigua. Se aplica desde 1973 como encuesta permanente de periodicidad anual y es la fuente primaria de información sobre número y tipos de delitos no notificados a las autoridades policiales. Los datos son obtenidos mediante una encuesta móvil que se aplica por parcialidades dos veces al año, lo que aumenta la validez de la información, que se basa en una muestra representativa a nivel nacional de aproximadamente 49,000 hogares. Canadá realiza encuestas de victimización cada tres años. La encuesta es de hecho un módulo de la encuesta general social de periodicidad anual (Statistics Canadá, 2003). La encuesta incluye además preguntas respecto de percepciones del sistema de justicia. La encuesta mide la ocurrencia de ocho delitos específicos.

Delitos violentos

- Asalto sexual
- Robo con violencia
- Ataque físico o con un arma

Delitos contra la propiedad

- Ingreso ilegal domiciliario
- Robo de autos o partes de auto
- Robo de propiedad familiar
- Vandalismo
- Robo de propiedad personal

Se agregan preguntas sobre la demanda por servicios policiales de las víctimas y respecto de percepción de inseguridad ciudadana.

Las encuestas de victimización necesitan cada cierto tiempo de una evaluación y eventual rediseño del cuestionario que utilizan para reunir información validada sobre delitos. En EE.UU., el rediseño del cuestionario realizado en 1988 permitió a las personas entrevistadas una mejor recordación de los acontecimientos (Bureau of Statistics, 2001). Para la implementación del rediseño se recurrió a un panel consultor de responsables de formular la política de justicia criminal así como a científicos sociales, abogados de víctimas y estadísticos.

4.3 Las series históricas en base a encuestas

Las encuestas serían de escasa utilidad si sólo entregaran información por una sola vez, ya que en tal caso proveerían un corte transversal de información estática. El ideal es que las encuestas de victimización sean permanentes, de modo de configurar series temporales o históricas, las cuales permiten evaluar tendencias y asociar la evolución de los indicadores con otros procesos policiales y socioeconómicos.

4.4 Fuentes de información cualitativas

En la construcción de indicadores para evaluar la marcha de programas comunitarios, se ha producido una apertura a las fuentes de información cualitativas. A continuación se alude a algunos ejemplos de ello que surgen de la experiencia comparada.

4.4.1 Grupos de discusión

Los grupos de discusión son una técnica que aprovecha la ventaja de estimular la conversación para recolectar una gran cantidad de información en una atmósfera de cooperación y durante periodos breves.

Los grupos de discusión se han aplicado con diversas finalidades prácticas, entre las cuales está el ayudar a una mejor formulación de preguntas para su aplicación en cuestionarios estructurados. Se han aplicado también para recabar información de una variedad de representantes de la comunidad

con el objetivo de identificar percepciones respecto del delito y de la acción policial en comunidades locales. En un estudio en Escocia con aplicación simultánea de cuestionarios y grupos de discusión, ambas fuentes de información arrojaron resultados diferentes. En los cuestionarios los entrevistados asignaban gran prioridad a la respuesta policial ante las llamadas de auxilio, tráfico de drogas y robos. Mientras que los mismos entrevistados en grupos de discusión orientaron las prioridades a la respuesta frente al vandalismo juvenil y requirieron mayor vigilancia policial a nivel barrial (Lothian and Borders Police, 2003).

Una variante del grupo de discusión es el grupo de expertos, que sirve para recoger ideas de profesionales especializados, las que puedan ser jerarquizadas en orden de importancia, luego presupone entonces un consenso democrático para conciliar el ranking. Su utilidad es limitada cuando concurren expertos sobreafirmativos o con tendencia a la beligerancia.

Evidentemente la aplicación de esta técnica aún no permite formular indicadores en su configuración tradicional, pero pueden servir de base para indicadores en un grado medio de cuantificación como indicadores dicotómicos de percepción de presencia o ausencia de determinadas situaciones o calidad de servicio O del tipo Si /No. , como también para generar indicadores ordinales o de magnitud en una escala ordinal de percepciones, con rangos 1-5 o máximo-mínimo. Un flujo de indicadores continuos generados por grupos de discusión o expertos, si tiene al final alguna expresión numérica comparable, puede llegar a establecer series temporales.

4.4.2 Observación

La observación estructurada es una técnica utilizada en la estrategia de policía comunitaria para evaluar la propia práctica de la relación entre policía y comunidad, principalmente cuando interesa captar información sobre roles, interacciones y patrones de comunicación que afectan a los programas de policía comunitaria.

Una forma de observación estructurada es utilizada para evaluar ambientes de aprendizaje y condiciones físicas de un servicio. Observadores son entrenados para visitar otros servicios, observar y valorar los ambientes de trabajo y sus condiciones físicas²⁸. En el ámbito de los sistemas policiales, se ha utilizado para evaluar el funcionamiento de las comisarías policiales y su disposición física para atender al público (Vera Institute, 2003). Con este fin se han formulado pautas sencillas consistentes en una lista dicotómica de preguntas acerca de condiciones y servicios de la estación policial, como los siguientes:

- Seguridad, orden y condiciones generales
- Uso efectivo del espacio
- Cuidado del equipamiento
- Sistemas de administración
- Eficiencia organizacional
- Conocimiento y destrezas
- Uso de Información empírica
- Motivación y compromiso
- Cooperación y trabajo de equipo
- Calidad de servicio al público

Esta información—idealmente recolectada por un equipo de dos o tres personas es entonces sintetizada en las categorías sumativas que definen el grado en que una estación policial proporciona un servicio público de calidad. Una de las ventajas de esta técnica es la medición más objetiva y transparente de aspectos interactivos y de evaluación de procesos externos y visibles para la comunidad.

La observación estructurada es más sencilla de convertir en indicadores ordinales, ya que se pueden expresar en puntajes y si la aplicación de la observación estructurada es constante, se está en condiciones de generar series históricas.

28. Esta técnica proviene de su uso en ambientes industriales donde ejecutivos a cargo de plantas industriales viajan rutinariamente a otras fábricas para evaluar su organización.

La capacitación y entrenamiento de ciudadanos en la técnica de observación estructurada permite su posterior aplicación como una forma complementaria de observación de patrullajes comunitarios (Neighborhood Watch, 2001).

4.4.3 Informantes claves

La técnica de informantes claves ha tenido menor desarrollo y puede ser aplicada en el monitoreo o evaluación de la relación policía-comunidad en base a entrevistas individuales en profundidad. En general se ha preferido el grupo experto por su mayor confiabilidad y eficiencia como técnica.

4.5 El futuro de las fuentes de información cualitativas como base de indicadores

Una gran innovación de la estrategia de policía comunitaria ha sido la apertura a las fuentes cualitativas. Sin embargo, aun resta verificar la adaptabilidad de estas técnicas para conformar indicadores en estrategias de policía comunitaria. Como se ha revisado, los indicadores aun están en estado de experimentación o propuestas, no habiendo logrado un posicionamiento como indicadores incorporados regularmente a un sistema de información. Aun así, las técnicas más promisorias para servir de base para indicadores son: grupos de discusión, observación estructurada de encuentros policía comunidad (Renauer, 2003) y paneles de informantes claves (Stone, 2003). Todas estas técnicas son factibles de ser convertidas en indicadores numéricos mediante escalas o listas de control ordinales o dicotómica (Si/No). Este procedimiento está operativo en los tres países revisados (Canadá, Gran Bretaña e Irlanda del Norte), donde ya están en aplicación indicadores de este tipo, referidos a la evaluación de calidad de atención policial y desempeño policial en general.

Capítulo V

Hacia un sistema secuencial de indicadores

5.1 Introducción

El modelo de indicadores de relación policía y comunidad descrito en el Capítulo I y la revisión comparativa de indicadores en uso en el Capítulo, permiten su organización en un sistema integrativo, en base a una categorización de indicadores secuenciales de insumos, procesos, resultados e impacto. Este sistema de indicadores insumos-procesos-resultados-impacto tiene la ventaja de ser de uso común en la planificación de programas y servicios públicos, así como facilitar la evaluación comprehensiva o parcial de algún elemento de estos programas o servicios, en función de la información entregada por los indicadores.

Se definen como *indicadores de insumos* los referidos a recursos utilizados para llevar a cabo las actividades (proceso) de un proyecto. Estos insumos pueden ser materia prima, recursos humanos o financieros, así como productos y servicios producidos por otras partes del sistema público.

Los *indicadores de procesos* están referidos a las actividades y tareas que convierten a los insumos en productos y servicios.

Los *indicadores de resultados* especifican los productos o servicios directos que producen los procesos.

Por último, *los de impacto* miden los efectos a largo plazo de los resultados e incluyen además efectos de otros factores que pueden intervenir en tales impactos, aparte de los resultados.

Esta secuencia de indicadores permite ordenar los indicadores de las dos fuentes más significativas revisadas, esto es las estadísticas policiales y las encuestas de victimización o encuestas generales, y asignarlos en cada categoría de acuerdo a su asociación progresiva con los indicadores de resultados e impacto (por ejemplo variación en tasa de delitos y percepción de seguridad).

5.2 Indicadores de insumos

Los insumos serían condiciones estructurales de funcionamiento de la estrategia de policía comunitaria como diseño de planes, existencia de recursos humanos, recursos financieros e infraestructura.

29. Considerando la creciente presencia de personal voluntario o los sistemas de contrato o externalización que están surgiendo en el policiamiento comunitario.

Cuadro 5

Indicadores de insumos asociables a estrategias de policía comunitaria

Indicadores de insumos o inputs	Indicadores más pertinentes	Expresión numérica o nominal
	Planes	Existencia de planes de policía comunitaria
	Recursos humanos	Cantidad de personal involucrado en estrategias comunitarias/cantidad de personal operacional.
	Recursos financieros	Porcentaje del presupuesto policial dedicado a actividades comunitarias/ presupuesto total. Fuentes de financiamiento públicas y privadas ²⁹ .

El indicador existencia de planes de estrategias de policía comunitaria es un indicador tipo institucional, luego se puede considerar condición necesaria pero no suficiente para la implementación de tales estrategias. En los indicadores referidos al número o porcentaje de policías especialmente designados para cumplir funciones comunitarias deben considerarse que esta designación significa transferencia de personal, de otras actividades operacionales.

En relación al indicador de presupuesto policial dedicado a actividades comunitarias se trata en principio de un buen indicador de insumos, pero que podría traducirse en distorsión o en incentivos perversos para desarrollar actividades comunitarias que son más fáciles de implementar que otras.

Los indicadores de insumos financieros pueden transformarse en indicadores de eficiencia cuando hacen referencia a una minimización de costos, producto de estrategias de policía comunitaria. El indicador más común podría ser el costo per capita de acciones policiales por población atendida, donde por definición las estrategias comunitarias resultarían con alta eficiencia, por el menor compromiso de recursos que ellas implican.

5.3 Indicadores de procesos

Los indicadores de proceso deberían ser entendidos como las acciones o actividades policiales per se. Como las actividades policiales posibles son múltiples, sólo se seleccionan las más atingentes a la policía comunitaria.

Cuadro 5.3.1

Indicadores de procesos o actividades asociables a estrategias de policía comunitaria

Indicadores de procesos o actividades	Indicador	Modalidad de registro
	Patrullajes	Horas de patrullaje
	Respuesta a llamadas a la policía	Promedio de demora (como el máximo de 10 segundos establecido en Inglaterra)
	Quejas recibidas por parte del público.	Porcentaje de quejas resueltas en relación al total presentadas
	Actividad de capacitación en policía comunitaria	Cantidad de horas de capacitación Porcentaje de personal policial capacitado
	Reuniones con organizaciones sociales	Número de reuniones Cantidad de participantes por reunión

Las policías constantemente se encuentran bajo presión para tener efectividad en el corto plazo, de allí que usualmente pongan énfasis en los indicadores de proceso. Sin embargo, no se desprende de ellos necesariamente un efecto sobre los indicadores de resultados como la disminución de la tasa de delitos.

El porcentaje de quejas contra la policía resueltas (o informalmente atendidas), se ha constituido en un poderoso indicador de transparencia policial y es muy bien valorado por la comunidad. En un clima de crecientes llamados para balancear los aspectos operacionales de la acción policial con la satisfacción de los usuarios, es central asegurar mayor transparencia y confianza en la policía, más aún cuando es un indicador crecientemente disponible para la comunidad en medios públicos.

Sin embargo, no puede pasarse por alto que en años más recientes se ha venido discutiendo la imparcialidad de la policía en el procesamiento e investigación de las quejas contra la policía provenientes del público. Las críticas principales se refieren a que la objetividad de la investigación de las quejas del público se ve afectada cuando es la propia policía la que investiga a su personal. En distintos países se han implementado sistemas diferentes de control externo respecto de la resolución que da la policía a las quejas por hechos graves. (Strudwick, 2003).

Un tipo particular de indicadores de procesos son los indicadores interactivos que se expresan en el registro de acciones o percepciones respecto de las relaciones directas entre policías y la comunidad, en particular en lo referente al trato de la policía al público, indicador que tiene alta significación para la comunidad.

Cuadro 5.3.2

Indicadores sobre la interacción entre la policía y la comunidad

Indicadores interactivos entre policía y comunidad	Indicador	Modalidad de registro
	Percepción sobre la interacción	Porcentaje de los contactos que son de calidad
	Calidad de trato en puntos de contacto policía-comunidad	Tipos de trato afable entre policía y comunidad

Estos indicadores interactivos se han desarrollado a partir de instrumentos de observación (Walkthrough and Visit's Report) de unidades policiales que consisten en la aplicación por un grupo experto de una escala con un conjunto de categorías de observación dicotómica para terminar en un índice sumatorio o listas de control. (Vera Institute, 2003).

Una evaluación adecuada no solo debería ser realizada por observadores externos, sino que necesitaría co-validarse con información administrativa interna.

5.4 Indicadores de resultados del desempeño policial

Los indicadores de resultados se refieren directamente al desempeño policial. Estos indicadores pueden ser numerosos, pero se describen y analizan los que están más asociados a la estrategia de policía comunitaria.

Cuadro 5.4

Indicadores de resultados de desempeño asociables a estrategias de policía comunitaria

Indicadores de resultados de desempeño policial	Indicador	Modalidad de registro
	Llamadas a la policía denunciando acciones o delitos sobre calidad de vida	Porcentaje de respuestas satisfactorias relativas a delitos que afectan la calidad de vida ³⁰
	Denuncias por delitos sobre calidad de vida	Porcentaje de denuncias de delitos sobre calidad de vida en relación con el total de las denuncias.
	Aprehensiones por delitos sobre calidad de vida	Detenciones por delitos relacionados con calidad de vida/ total de aprehensiones.
	Aprehensiones que culminan en presentación de cargos por fiscalía	Porcentaje de aprehensiones que son llevadas a juicio/ total de aprehensiones

30. El concepto de delitos, faltas o acciones relacionados con la calidad de vida se refiere a aquellos más sensibles a la vida cotidiana del hogar y barrio como autos abandonados, ruidos molestos, graffiti no autorizado, vandalismo.

Estos indicadores tienen diferente significación para la evaluación de la eficacia policial. Existen indicadores de resultados de calidad de servicio, como el porcentaje de respuestas satisfactorias frente a llamadas a la policía, aunque la tasa de denuncias se puede considerar como el indicador de resultados más válido.

Los indicadores referidos al número de detenciones no son de por sí indicativos de eficacia de la acción policial, pues escapan en buena parte a la eficacia de la acción policial mientras no se compruebe la culpabilidad de los detenidos. Por otra parte, la determinación de esa culpabilidad corresponde al poder judicial. Sin embargo, es destacable la valoración que entrega la comunidad al indicador de arrestos, especialmente cuando hacen referencia a faltas o delitos asociados a calidad de vida, tales como robos domiciliarios, robos de y desde autos, hasta actos vandálicos y graffiti, ya que son percibidos como afectando el entorno del hogar y del barrio, por lo que su disminución es percibida por la comunidad como un resultado exitoso.

5.5 Indicadores de impacto

Los indicadores de impacto se refieren a indicadores generales de resultados finales y durables del accionar policial, aunque es muy posible que reflejen no sólo el accionar policial, sino que también la operación de otras variables intervinientes. Estos indicadores se pueden diferenciar en impacto directamente relacionado con la victimización e impactos referidos a percepciones de temor y de riesgo.

5.5.1 Indicadores de impacto en victimización e inseguridad

El efecto acumulativo de la acción delictiva, de la eficacia de las acciones policiales, y de otros factores pueden afectar la percepción de las personas y producen consecuencias objetivas y a la vez subjetivas en las personas. Algunos indicadores que miden esos efectos son los siguientes:

Cuadro 5.5.1
Indicadores de impactos objetivos y subjetivos

Indicadores de impactos	Indicador	Expresión numérica
	Victimización	Tasa de victimización
	Riesgo de victimización	Porcentaje de personas que expresan la probabilidad subjetiva de victimización
	Percepción de miedo	Porcentaje de población que expresa temor a sufrir un delito en un período determinado a futuro

Estos indicadores basados en la realización de encuestas han adquirido mucha importancia para evaluar el desempeño policial global, a pesar de la consistente evidencia de que son muchos los factores que inciden en las percepciones de riesgo de la población, además de los niveles objetivos de victimización. A su vez ellos permiten entregar información desagregada y de largas series temporales (Statistics Canadá, 1997).

El indicador de victimización es posiblemente el más confiable y sistemáticamente resulta superior a la magnitud de denuncias de delitos registradas por la policía, ya que esta se ve influida por la existencia de casos en que se produjo un delito pero la víctima evitó denunciarlo. Menor validez tiene el indicador de probabilidad subjetiva de victimización, donde se advierte que el indicador tiende a ser más alto en adultos mayores y mujeres y significativamente más bajo en los jóvenes, que paradójicamente son el grupo de edad más victimizado. (Todd et al., 2004).

La tasa de inseguridad o temor en general, es un indicador de baja validez, ya que se encuentran altísimos nivel de temor; en países con bajos nivel de delito y victimización como Canadá. Es así como

en el Criminal Victimization in Canadá Survey (Statistics Canadá, 1999), se indicaba que el 91% de los canadienses sentía temor de ser víctima de delitos, o sea casi toda la sociedad canadiense se sentía insegura, mas allá de la evidencia empírica de bajas tasas delictuales.

5.5.2 Indicadores de impacto en la calidad de vida

Este tipo de indicadores se refieren a percepciones y conductas que reflejan como afecta a las personas la percepción subjetiva de desorden social en su vecindario, provocada por el deterioro de la calidad de vida local.

Cuadro 5.5.2

Indicadores de calidad de vida asociables a la relación policía y comunidad

Indicadores de calidad de vida	Percepción de deterioro de calidad de vida barrial	Porcentaje de personas que percibe altos niveles de vandalismo en el barrio Porcentaje de personas que percibe un deterioro de la vida barrial
	Comportamiento de encierro	Porcentaje de personas que no sale de su casa de noche

Los indicadores de calidad de vida³¹, de mayor uso en países como Gran Bretaña e Irlanda del Norte, tienen el mérito de focalizarse en una secuencia de percepciones barriales, percepción de seguridad ciudadana y finalmente apreciaciones globales de calidad de vida. Se presume que existe una relación de causalidad que afecta en última instancia la calidad de vida de la ciudadanía.

Estos indicadores están adquiriendo importancia por la alta sensibilidad que experimenta la comunidad sobre deterioros visuales de calidad de vida, al punto de jerarquizarlos como indicadores centrales de impacto, mas allá de la relación objetiva en términos causales entre deterioro del medio físico barrial y las tasas de delincuencia.

La determinación de las razones que explican el deterioro de la calidad de vida barrial es compleja o discutible, y ella sólo podría ser parcialmente atribuible a la ineficacia de las estrategias de policía comunitaria. Sin embargo, la población puede percibir un deterioro en su calidad de vida y creer que ésta se debe a la pasividad policial, lo que puede tener consecuencias de largo plazo, incluso en el valor del suelo o de la propiedad inmobiliaria.

Sin embargo, debe reconocerse que una persistencia de la acción delictiva especialmente en lo referente a delitos asociados a la calidad de vida, llevaría a una disminución del compromiso de la población en la mantención de su entorno para formar parte de una cadena de consecuencias que pueden derivar finalmente en una disminución de los precios del suelo, y de la propiedad en una zona determinada. De cualquier modo, debe reconocerse que los indicadores referidos a precios del suelo urbano escapan al ámbito propio de las estadísticas relacionadas con la estrategia policía y comunidad.

5.6 Síntesis de indicadores de procesos y resultados

Una síntesis tentativa de indicadores de procesos y resultados pertinentes para una estrategia de policía comunitaria se resume en el siguiente cuadro.

31.- La referencia es a Indicadores de calidad de vida insertos en encuestas de victimización. No se alude al concepto de calidad de vida en uso en políticas ambientales o sociales.

Cuadro 5.6**Indicadores de insumos proceso y resultado en la relación entre policía y comunidad**

Indicadores de Insumos	Indicadores de Proceso	Indicadores de Resultados e Impactos
Existencia de Planes de policía comunitaria	Cantidad de problemas afrontados conjuntamente por policía y grupos comunitarios.	Percepción de resolución de los problemas de seguridad afrontados conjuntamente por la policía y los ciudadanos.
Porcentaje del total de policías disponibles para la estrategia de policía comunitaria	Nº de llamadas hechas a la policía y referidas a problemas de la comunidad.	Tiempo de demora en atender llamadas de servicio Percepción sobre calidad de la atención policial Niveles de temor experimentado por el público
Porcentaje del presupuesto dedicado a programas de policía comunitaria	Quejas por trato policial Percepción de calidad de la atención recibida en el recinto policial Nº de horas empleadas en visitas domiciliarias Cantidad de Patrullajes Nº de reuniones entre la policía y la comunidad Nº de horas de capacitación policial en estrategia de policía comunitaria	Tasa de denuncias por abusos policiales Número de detenciones realizadas por la policía Tasas de victimización Percepción del riesgo de victimización Este indicador alude a la probabilidad subjetiva de ocurrencia de un delito Existencia de alternativas no institucionales de seguridad ciudadana Percepción de inseguridad ciudadana Percepción de deterioro de calidad de vida, referido a vida hogareña (encierro) y de la comunidad Percepción de la policía por parte de la comunidad Percepción comunitaria de componentes del servicio policial

Debe advertirse que en este Cuadro sintético no se pretende establecer una relación de causalidad entre los indicadores de insumos, procesos y de resultados e impacto. Se constata que hay muchos indicadores de acciones que se cuantifican numéricamente y otras con porcentajes.

La generación de indicadores porcentuales compara eventos en base a una población de referencia, lo que significa una mayor complejidad metodológica y carga administrativa para los administradores de sistemas de información. La imposibilidad o dificultad de estimar la población de referencia hace que sea más frecuente el registro de indicadores de acciones numerables, los que a su vez tienen menor validez y calidad explicativa, por estar relativizados por su cobertura o incidencia en la población de referencia, por ejemplo, población demandante, población en riesgo o grupos vulnerables.

5.7 El tema de los indicadores de equidad

Un tema creciente de política pública es la introducción de indicadores específicos de equidad. Los indicadores de equidad apuntan a tener evidencia empírica de la igualdad de oportunidades y trato hacia segmentos discriminados o invisibilizados en la comunidad³². Generalmente la discriminación se centra en ciertos grupos de la población, en particular los grupos de edad jóvenes, las minorías raciales o étnicas, las mujeres, los adolescentes en riesgo social y los habitantes de barrios con estigmas sociales.

Por lo tanto, los indicadores de equidad apuntan a garantizar que los indicadores comentados en este Capítulo permitan una adecuada diferenciación y capacidad de análisis de la población por áreas barriales, por sexo o grupo de edad. Esto puede significar expandir tamaños muestrales (en las encuestas de victimización) para que se establezca un nivel representativo de los grupos categorizados como objeto de inequidades de género, por grupos de edad, o por factores culturales o geográficos.

También la equidad debe inferirse de la magnitud y los avances que muestren los indicadores sobre la disminución de desigualdades a lo largo del tiempo en grupos discriminados o vulnerables. Un

32.- El término discriminación no alude a persecución o exclusiones legales, sino a procedimientos o estereotipos que limitan oportunidades a grupos de la población.

ejemplo de ello sería el aumento de la confianza en las acciones policiales, de parte de sectores pobres. Afortunadamente, con los programas computacionales en uso y con un mayor uso analítico de los indicadores (insumos, procesos o resultados) una diferenciación hacia sectores discriminados, pobres o vulnerables no resulta estadísticamente compleja.

La construcción de indicadores de equidad es -al menos metodológicamente- una tarea complementaria a la existencia de indicadores de insumos, procesos y resultados, siempre que se disponga de muestras más grandes, o en el caso de estadísticas policiales, que en el ingreso de datos se distingan variables socio-económicas, territoriales o de género tanto a nivel individual como de hogares.

Capítulo VI

Una propuesta de un sistema de indicadores

6.1 Introducción

Es necesario reconocer que las revisiones realizadas de indicadores de estrategias comunitarias indican evidentes diferencias de calidad metodológica. Persisten serios problemas de validez y confiabilidad de los indicadores subjetivos provenientes de encuestas, así como otros originados en los aún bajos niveles de confiabilidad de las muchas técnicas cualitativas utilizadas (Vera Institute, 2003).

Otras limitantes provienen de:

- diversidad de técnicas de recolección de información
- falta de periodicidad de los reportes
- diferentes desagregaciones geográficas donde se aplican los indicadores
- orígenes administrativos diferentes de cada fuente del indicador, como en el caso de fuentes gubernamentales, que a su vez pueden ser nacionales, federales o locales, de ministerios del interior, justicia o bienestar social o de fuentes privadas como centros académicos.

Sin embargo, incluso mejorando la validez y confiabilidad de los indicadores asociados a la policía comunitaria, sería necesario una formulación sistemática y secuencial del conjunto de indicadores policiales y relacionarlos con otros referidos a con factores de riesgo y calidad de vida de la población.

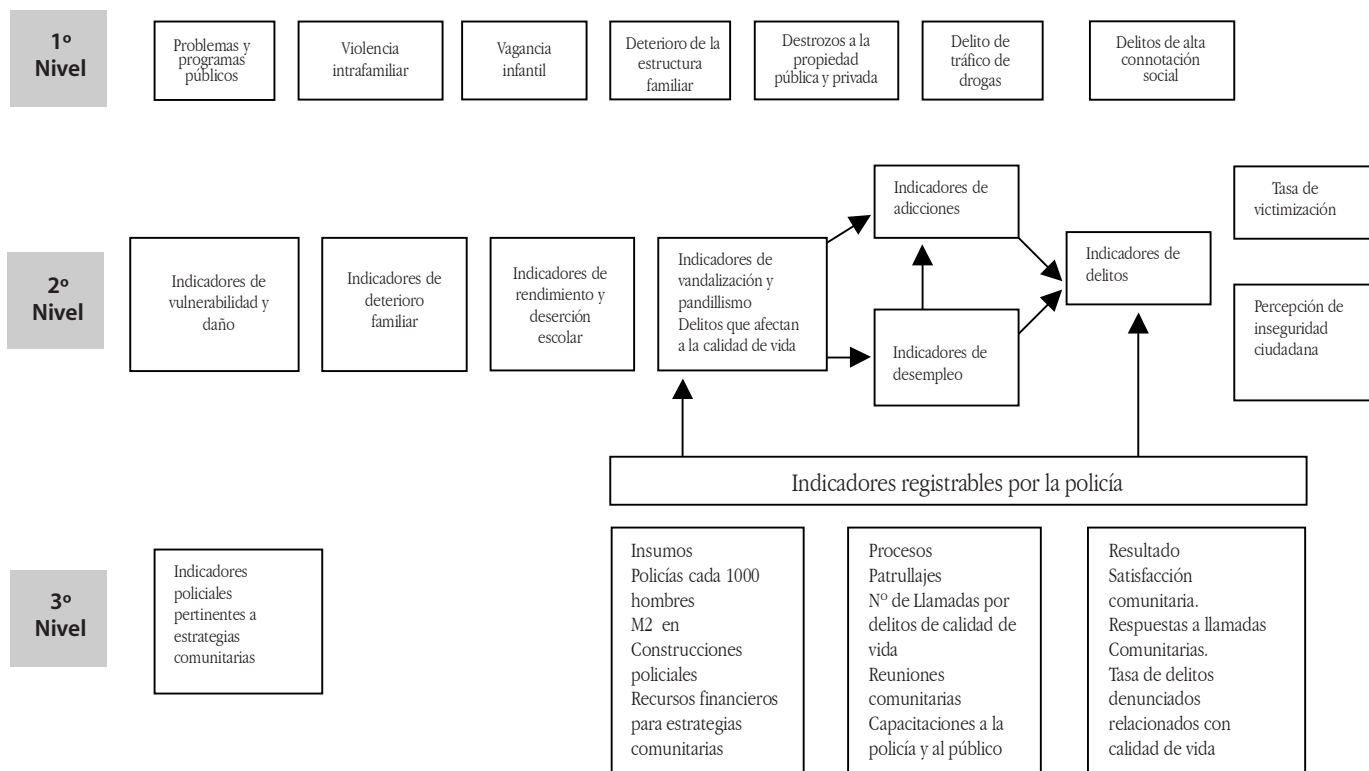
6.2 Propuesta de un modelo integrativo

Se hace necesario entonces la formulación de un modelo conceptual También conocidos como modelos de epidemiología social (Sherman, 1997). que establezca una relación de causalidad, partiendo de indicadores de vulnerabilidad o riesgos sociales primarios hasta terminar con las tasas de delitos y sus consecuencias sobre la calidad de vida de la población. Al respecto, se podría desarrollar un esquema o modelo analítico que integre los problemas objeto de políticas públicas con la correspondiente secuencia de indicadores registrables por la policía u otros organismos.

Una secuencia tentativa se presenta en el siguiente esquema, donde se diferencian tres niveles. Un primer nivel de problemas estructurales eventualmente abordables por programas públicos, un segundo nivel con una secuencia creciente de factores de riesgo o vulnerabilidad y con indicadores necesarios propios del enfoque sistémico de enfrentamiento del riesgo social —donde cabría como componente la estrategia de policía comunitaria y un tercer nivel con indicadores directamente estratégicos para la relación policía-comunidad, donde a su vez los indicadores se diferencian en un subsistema de indicadores de insumos, procesos y resultados.

Esquema 6.2

Secuencia de causalidad del delito en referencia a estrategias comunitarias e indicadores policiales pertinentes



Es evidente que las señales que entreguen los indicadores de segundo nivel hacen referencia en general a varias políticas y programas públicos, relacionadas con la vulnerabilidad social, y que la acción policial solo comienza a ser efectiva en las celdillas finales. Por lo tanto, no en todos los indicadores de vulnerabilidad puede estar presentes las acciones policiales, salvo que se pretenda extender el rol de la policía a una función de promoción de factores protectores frente a la vulnerabilidad. De hecho, algunos indicadores sólo pueden ser enfrentados mediante acciones muy lejanas a las funciones policiales, como sucede con la generación de empleo. Lo mismo sucede con los indicadores de rendimiento y deserción escolar. Esto reafirma la importancia de la formulación de un modelo de indicadores con integración intersectorial, dado que en cada celdilla existen indicadores que registran acciones sectoriales de importancia (educación, salud, recreación, deportes), pero complementarias al fortalecimiento de estrategias de policía comunitaria.

6.3 Requisitos de factibilidad del sistema

La aplicabilidad de un sistema de indicadores de policía comunitaria a la realidad nacional debe nutrirse de las estadísticas policiales y encuestas tanto de victimización como de otras referidas a la percepción del público respecto de la policía. La existencia del sistema propuesto debe ser calibrado por los siguientes criterios:

- Factibilidad técnica, referida a una evaluación de infraestructura, equipamiento y calificación tecnológica necesarias para el desarrollo de indicadores, al menos cerca de los estándares aplicados en los países revisados. Se podría anticipar que habría factibilidad técnica, ya que en Chile existe ya la diada tradicional que alimenta indicadores de este tipo como son las

estadísticas policiales y encuestas de victimización, siempre que éstas últimas contengan un módulo de indicadores referidos a la relación policía-comunidad³³.

- Factibilidad administrativa y económica, referida al respaldo presupuestario para el establecimiento de un sistema de indicadores, especialmente derivado de encuestas de victimización continuas con adecuadas representaciones geográficas (nacional y regional) de la muestra³⁴. El factor crítico consiste en garantizar el financiamiento de una encuesta de bajo costo.
- Integración intersectorial de los indicadores en un sistema progresivo de epidemiología social. Esta exigencia debe traducirse primero en un esfuerzo analítico para la construcción del modelo (como el propuesto en la sección anterior) que integre una secuencia de indicadores de factores protectores, preventivos, de riesgo y de daño, seguido por una fase operacional de mayor integración intersectorial de las agencias generadoras de indicadores pertinentes para una estrategia de policía comunitaria.
- Garantía de estabilidad del sistema de indicadores. Esta es una condición necesaria para generar indicadores que sirvan de líneas bases y series históricas, tal como se advierte en los países en revisión. La necesidad de tener un sistema de indicadores en series temporales es central para mejorar la capacidad analítica de los indicadores de relación entre policía y comunidad. Es crucial en particular para estabilizar la evolución de las percepciones comunitarias sobre delitos referidos a la calidad de vida de las personas, los que tienen gran variabilidad en el corto plazo, y así evaluar con alguna validez el comportamiento de programas públicos relacionados con la seguridad ciudadana y la prevención del delito.

33.- El problema podría radicar en que estas encuestas no se realicen con la regularidad que es necesaria.

34.- En el sentido de representación muestral de regiones y principales comunas.

Bibliografía

- Bland, Nick. (1997). *Measuring Public Expectations of Policing: an Evaluation of Gap Analysis*. Home Office, 1997. Police research series; paper 24 Londres.
- Bureau of Justice Statistics (2001) *Sourcebook of Criminal Justice Statistics* Bureau of Justice Statistics. Washington. www.albany.edu/sourcebook/1995/s_index.html
- Bureau of Justice Statistics (2003) *Local Police Departments 2000 Law Enforcement Management and Administrative Statistics*. Washington.
- Cano, Ignacio. (2002) *La policía y su Evaluación. Propuestas para la Construcción de Indicadores de Evaluación en el Trabajo Policial*. Centro de Estudios para el Desarrollo, Área Seguridad Ciudadana. Santiago.
- Carolinas Institute for Community Policing (2003) *Geographic Information Systems* Carolinas Institute for Community Policing. Greenville.
- Clarke, Curtis (2002) "Between a Rock and a Hard Place RCMP organizational change" en *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 25 No. 1, pp. 14-31.
- Community Policing Consortium (1994) *Understanding Community Policing: A Framework for Action* Community Policing Consortium Washington, DC.
- Crawford, Adam et al. (2003) *Great Expectations. Contracted Community Policing in New Earswick*. Joseph Rowntree Foundation. York.
- Dodd, Tricia et al. (2000) *Crime in England and Wales 2003/2004. Statistical Bulletin* Home Office Statistical Bulletin. <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs04/hosb1004.pdf>
- Frühling, Hugo (2003) *Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina ¿Cuál es el impacto?* Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Santiago (Serie Documentos).
- Home Office (2002) *2000/2001 Inspection Royal Ulster Constabulary* Home Office. Londres cain.ulst.ac.uk/issues/police/source.htm
- Home Office (2003) *Policing: Building safer communities together* Police Reform – Performance Delivery Unit. Londres. www.policereform.gov.uk/docs/buildingsafercommconsult.pdf
- Lothian and Borders Police (2003) *Partners Survey 2001/2002*. Edinburgh.
- Independent Commission on policing for Northern Ireland (1999) *A New Beginning: Policing in Northern Ireland. The Report of the Independent Commission on policing for Northern Ireland*. Londres.
- Kershaw, Chris et al. (2001) *British Crime Survey* Home Office. Development and Statistics Directorate, Londres.
- Mckay, Jim (2003) "Continuing the Revolution" en *Government Technology Magazine* Noviembre 2003. <http://www.govtech.net/?pg=magazine/story&id=75035&issue=11:2003>
- Moore, Mark y Anthony Braga (2003) "Measuring and improving police performance: the lessons of Compstat and its Progeny" en *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* Volume 026 Number 3 pp. 439-453. mustafa.emeraldinsight.com/vl=1523298/cl=213/nw=1/rpsv/cw/www/mcb/1363951x/v26n3/contp1

- Neighbourhood Watch (2001) Neighbourhood Watch Training Package. Neighbourhood Watch. Londres. <http://www.neighbourhoodwatch.net/neighbourhoodwatch/organisational/prevention/nwtrain.html>
- NYPD (2004) COMPSTAT Process - Official New York City Police Department Web Site. November, New York. <http://www.nyc.gov/html/nypd/html/chfdept/cmpstat-process.html>
- Office for National Statistics 2003 Social Trends No 33 Office for National Statistics .Londres.
- Open Society Institute (2003) South Africa: Enhancing Police Accountability. Justice Initiative. New York. www.justiceinitiative.org/publications/justiceinitiatives/neild
- Reising, Michael (1997) Measuring Performance in the Era of Community Policing Regional Community Policing Institute School of Criminal Justice Michigan State University. Lansing.
- Renauer, Brian (2003) "Measuring police-community co-production: Trade-offs in two observational approaches" en *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* Volume 026 Number 3 pp. 439-453.
- Royal Canadá Mounted Police (2003) Plans and Priorities for 2002/2003. Ottawa. www.rcmp.ca/dpr/rpp2002_a_e.htm - 39k
- Royal Canadá Mounted Police (2002) Performance Report 2001/2002 Royal Canadá Mounted Police. Ottawa.
- Royal Ulster Constabulary. (2002) 2000/2001 Inspection. Home Office. Londres. cain.ulst.ac.uk/issues/police/source.htm
- Schärf, Wilfried (2000) Community Justice and Community Policing in Post-Apartheid South Africa. How Appropriate are the Justice Systems of Africa? Institute of Criminology, University of Cape Town. www.ids.ac.uk/ids/govern/accjust/pdfs/scharf%20paper.pdf
- Schweitzer, John H. Et al. (1999) "The Impact of the Built Environment on Crime and Fear of Crime in Urban Neighborhoods" en *Journal of Urban Technology*, Volume 6, Number 3, pages 59-73. www.npcresearch.com/Files/IBEC.pdf
- Sherman, Lawrence et al. (1997) Preventing Crime: what works, what doesn't, what's promising a Report to the United States Congress . National Institute of Justice y Graduate Program Department of Criminology and Criminal Justice University of Maryland Washington. www.ncjrs.org/works/
- Simmons, Jon (2003) Crime in England and Wales 2002/2003 Home Office. Londres. www.homeoffice.gov.uk/rds/crimeew0203.html
- Statistics Canadá (2003) Uniform Crime Reporting Survey Statistics Canadá. Ottawa www.statcan.ca/english/sdds/3302.htm
- Stone, Christopher (2003) "Evaluating community policing in the United States: methods and lessons for researchers". Vera Institute of Justice. Artículo presentado en el Institute of Social Sciences. New Delhi. Noviembre (no disponible en Internet).
- Strudwick, Katie (2003) "Is independence the only answer to complainants' satisfaction of the police complaints process? A perspective from the United Kingdom" en *Police Practice and Research*, 2003, Vol. 4, No. 1, pp. 35-46.
- Urban Institute (2003) The National Neighborhood Indicators Partnership. Urban Institute.
- Walker, Sandra et al (2001) Crime Prevention Performance Indicators EDUCON Marketing and Research Systems Toronto, Ontario.

