

**BAQUÍA**

REGLAS MÍNIMAS DE ESTANDARIZACIÓN  
PARA LOS CUERPOS POLICIALES

# 12. FIEL EN EL EQUILIBRIO

## DE MI ACTUACIÓN

Practiguía para la evaluación  
del desempeño



Consolidando el **Sistema  
Integrado de Policía**

HRE/ ED/6/sp/37

12131

**BAQUÍA**

**REGLAS MÍNIMAS DE ESTANDARIZACIÓN  
PARA LOS CUERPOS POLICIALES**

## 12. FIEL EN EL EQUILIBRIO DE MI ACTUACIÓN

### Practiguía para la evaluación del desempeño



*Aprendimos a temer la evaluación cuando otrora nos la mostraron como espanto, como herramienta de inequidad y competencia; hoy la asumimos como oportunidad de crecimiento, corrección fraterna, marca de superación.*



**Consolidando el Sistema Integrado de Policía**

**COLECCIÓN BAQUÍA**  
**REGLAS MÍNIMAS DE ESTANDARIZACIÓN**  
**PARA LOS CUERPOS POLICIALES**

**BAQUÍA:** Nombre de la colección. Significa conocimiento práctico para no perderse en caminos, trochas, ríos y parajes desconocidos.

**12. FIEL EN EL EQUILIBRIO**  
**DE MI ACTUACIÓN**  
**Practiguía para la evaluación**  
**del desempeño**

Caracas, noviembre de 2010  
Primera edición

Producción:  
Consejo General de Policía

**Miembros del Consejo**  
**General de Policía**

Tareck El Aissami,  
ministro del Poder Popular para  
Relaciones Interiores y Justicia  
Edgar Barrientos,  
viceministro del Sistema  
Integrado de Policía  
Rafael Isea,  
gobernador del estado Aragua  
José Luis Rodríguez,  
alcalde del municipio Carrizal  
Mercedes Prieto,  
representante del Ministerio Público  
Larry Devoe,  
representante de la Defensoría del Pueblo  
Pedro Tang,  
en representación de los cuerpos  
de policía municipales y estatales  
José Enrique González,  
en representación de los cuerpos  
de policía municipales y estatales  
Soraya El Achkar,  
en representación de la Red de Apoyo  
por la Justicia y la Paz, Secretaria Ejecutiva  
del Consejo General de Policía

Responsable:  
Andrés Antillano

Revisión y validación:  
Luis Gerardo Gabaldón  
Yoana Monsalve  
Liderly Montero  
Franklin Semprún  
Claudia Cova

Diseño Gráfico:  
Helena Maso

Edición y correcciones:  
Helena González

Fotos:  
Claudia Cova

Impresión:  
Cadena Capriles  
100.000 ejemplares

ISBN: 978-980-6471-26-9

Hecho depósito de ley  
Depósito Legal: If58220103701155

**Consejo General de Policía**

Av. Urdaneta, esquina PlatanaI, sede  
del Ministerio del Poder Popular para  
Relaciones Interiores y Justicia, piso 8.  
Caracas, Venezuela  
Teléfono: 0212.506.11.11  
info@consejopolicia.gob.ve  
[www.consejopolicia.gob.ve](http://www.consejopolicia.gob.ve)

# Índice de contenido

|  |    |
|--|----|
| <b>Prólogo</b>   | 5  |
| <b>Presentación</b>  | 7  |
| <b>El nuevo modelo policial: un reto de país</b>                               | 9  |
| <b>Introducción</b>  | 15 |
| <b>■ El desempeño policial en Venezuela</b>                                    | 17 |
| <b>■ Consideraciones preliminares sobre la medición del desempeño policial</b> | 19 |
| <b>■ Indicadores para medir y evaluar el desempeño policial agregado</b>       | 28 |
| <b>■ Indicadores de desempeño individual</b>                                   | 49 |
| <b>Referencias bibliográficas</b>  | 55 |

La aprobación, en el año 2008, por parte del Comandante Presidente Hugo Chávez, del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional es la muestra más fehaciente de la voluntad política del Gobierno Bolivariano de avanzar en el sentido de saldar la deuda con toda la comunidad policial y con el pueblo que demanda cambios radicales en las instituciones policiales. Con la aprobación de este Decreto nace el Sistema Integrado de Policía, la Universidad Experimental de la Seguridad, el Fondo Intergubernamental para el Servicio de Policía y así también, el Consejo General de Policía adscrito al Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia, el cual instalamos en el año 2009 con el propósito de adelantar una serie de políticas públicas que estandarizaran los cuerpos policiales para su adecuación al nuevo modelo policial, un modelo que se caracterice por el humanismo, la solidaridad, la participación ciudadana, el respeto a los derechos humanos, en síntesis principios todos ellos acordes a la construcción del Socialismo Bolivariano.

Es voluntad del Gobierno del Comandante Presidente Hugo Chávez acabar con el viejo modelo policial burgués que ha atentado contra la dignidad humana, criminalizando la pobreza, violando los derechos humanos y muestra de ello, es el empeño que, desde el inicio de la Revolución Bolivariana viene haciendo para que se implante un nuevo modelo policial. La creación de la Comisión Nacional para la Reforma Policial, la realización del primer diagnóstico nacional sobre los cuerpos policiales y la gran consulta popular sin precedentes en el país fue el comienzo de un camino que se ha transitado para lograr el propósito de crear un sistema policial acorde con las necesidades del pueblo venezolano.

Nuestro Gobierno Bolivariano a través del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia, a partir de la instalación del Consejo General de Policía ha aprobado una serie de Resoluciones con normas mínimas comunes a los cuerpos policiales que son de obligatorio cumplimiento. Nos sentimos con la responsabilidad histórica de mostrar el camino para la

exigida adecuación y, por ello, nos hemos empeñado en elaborar estas Guías auto-instruccionales que le permitan a los cuerpos policiales avanzar hacia la instauración de un nuevo modelo policial. El Gobierno del Comandante Presidente Chávez está saldando la deuda que durante décadas se acumuló con los funcionarios y funcionarias policiales de buena voluntad. Estamos comprometidos a dignificar la función policial y no descansaremos hasta que ganemos esta batalla en función de una mayor seguridad y paz social para nuestro pueblo. ■

**¡Venceremos!**

**Tareck El Aissami**

## **Dignificar la función policial: un compromiso ético**

El Consejo General de Policía fue instituido en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana, como una instancia de participación y asesoría para coadyuvar a la definición, planificación y coordinación de las políticas públicas en materia del servicio de policía, así como del desempeño profesional del policía. Fue instalado formalmente en Junio del año 2009 por el Ministro del Poder Popular para Relaciones de Interiores y Justicia, Tareck El Aissami.

El objetivo principal del Consejo General de Policía en su primer período de gestión 2009-2010 es recomendar al Ministro con competencia en materia de seguridad ciudadana lo necesario para desarrollar el nuevo modelo policial y dignificar la función policial, mediante un marco jurídico institucional y de gestión que permita concebir la policía como una institución pública, de función indelegable, civil, que opera dentro del marco de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y de los tratados y principios internacionales sobre protección de los derechos humanos, orientada por los principios de permanencia, eficacia, eficiencia, universalidad, democracia y participación, control de desempeño y evaluación, de acuerdo con procesos y estándares definidos y sometida a un proceso de planificación y desarrollo conforme a las necesidades dentro de los ámbitos político territoriales nacional, estatal y municipal.

Para ello, la Secretaría Ejecutiva del Consejo General de Policía organizó un plan de trabajo fundamentado en el diseño de estándares nacionales cuya pretensión básica fue desarrollar la nueva doctrina policial, las normas mínimas comunes para los cuerpos policiales y los mecanismos más adecuados para la puesta en marcha de todas las obligaciones comunes en el ámbito nacional, estatal y municipal, con miras a resolver problemas inmediatos relacionados con el desempeño, la rendición de cuentas, el uso de fuerza, la carrera policial, la atención a las víctimas, la estructura organizativa, las instalaciones y el medio ambiente laboral, el equipamiento individual e institucional,

la homologación y reclasificación de los niveles jerárquicos, el ingreso a la academia y a los cuerpos de policía, el servicio de policía comunal y las prácticas de vigilancia y patrullaje.

Funcionarios y funcionarias así como académicos vinculados a los estudios sobre la Policía convocados por la Secretaría Ejecutiva del Consejo General de Policía elaboraron un conjunto de normas comunes que luego fueron sometidas a consulta con los cuerpos policiales de todo el país considerando que toda política pública en materia policial debe ser resultado de la discusión y participación de la población en general y de la comunidad policial en particular. Estas normas fueron presentadas por la Secretaría Ejecutiva ante el Consejo General de Policía y fueron aprobadas y refrendadas por el Ministro del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia.

Sobre estas normas, especialistas en diferentes campos del conocimiento elaboraron un conjunto de recomendaciones prácticas que le permiten a cada cuerpo policial avanzar de manera autoinstruccional en la reforma institucional necesaria a corto, mediano y largo plazo, en un plan de adecuación según el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana y las Resoluciones que de ella derivan; así como de la Ley del Estatuto de la Función Policial aprobada por la Asamblea Nacional en el año 2009.

Es nuestro deseo que este conjunto de recomendaciones se conviertan en un horizonte y un compromiso ético para dignificar la función policial, asumido por todos los funcionarios y funcionarias de buena voluntad, por sus autoridades y por la comunidad en general de cara a fundar un nuevo modelo policial que logre, efectivamente, brindar seguridad, respetando los derechos fundamentales. ■

*Soraya Beatriz El Achkar G.*  
Consejera y Secretaria Ejecutiva  
Consejo General de Policía  
Caracas, Abril 2010

## El nuevo modelo policial: un reto de país

**En el nuevo modelo, la Policía** es una institución encargada de velar por la seguridad y la tranquilidad de nuestro pueblo, sin discriminaciones fundadas en el origen étnico, el color de piel, el sexo, el credo, la orientación sexual o aquellas que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, el goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos y libertades de toda persona.

**En el nuevo modelo, la Policía** es una institución armada, cuyas armas no se usan en contra del pueblo sino para su protección. Es obediente y al mismo tiempo se abstiene de ejecutar órdenes que comporten la práctica de acciones u omisiones ilícitas o que sean lesivas o menoscaben los derechos humanos garantizados en la Constitución. Es disciplinada bajo la consideración de que la disciplina es voluntaria y sirve para sostener relaciones de respeto, solidaridad y también para dar cumplimiento a los propósitos operativos, tácticos y estratégicos de la institución.

**En el nuevo modelo, la Policía** no criminaliza a los pobres ni emprende acciones que les re-victimice. Por el contrario, favorece a los sectores populares porque son los más afectados por el fenómeno de la violencia y genera mecanismos de convivencia y de investigación para la prevención de modo tal que se puedan alcanzar todos los derechos en todos los aspectos de la vida de los pobres.

**En el nuevo modelo, la Policía** es capaz de resolver los conflictos por las vías no violentas, mediante la utilización de mecanismos de mediación y conciliación los cuales generan una cultura de paz y una tradición de resolución de los conflictos por las vías comunitarias e institucionales pero usa la fuerza de forma gradual y diferenciada cuando sea necesario y para proteger derechos.

**En el nuevo modelo, la Policía** es una institución que promueve la participación protagónica del pueblo y genera mecanismos que contribuyen con la autorregulación de la comunidad; para controlar y prevenir situaciones que generen inseguridad y violencia o que constituyan amenazas, vulnerabilidad

y riesgo para la integridad física de las personas, sus propiedades, el disfrute de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes.

**En el nuevo modelo, la Policía** lucha contra el delito apegada al estado de derecho, el respeto a los derechos humanos y haciendo uso progresivo y diferenciado de la fuerza policial cuando sea necesario, según los niveles de resistencia de la ciudadana o ciudadano y ajustados a los principios de legalidad. Sus funcionarias y funcionarios utilizarán el arma de fuego sólo en circunstancias extremas, como reacción al ejercicio de una fuerza letal para la defensa de la propia persona o de los terceros, ante una agresión ilegítima y atendiendo a los principios de necesidad, oportunidad y proporcionalidad.

**En el nuevo modelo, la Policía** es un órgano auxiliar del sistema de justicia penal y, en ese sentido, es una institución que coopera, de forma profesional, con los otros órganos de la administración de justicia aportando los elementos necesarios para que no haya impunidad. La honestidad, la probidad y la articulación son principios con los que se presta el servicio de auxilio al sistema penal.

**En el nuevo modelo, la Policía** es una institución profesional, estudiosa del delito, que examina el comportamiento delictivo, los factores criminógenos, utilizando tecnología de punta y aproximándose a las causas que originaron el fenómeno para promover soluciones integrales.

**En el nuevo modelo, la Policía** es una institución que cree en el proceso de rendición de cuentas al pueblo en general y a las instituciones en particular, lo cual supone planificación, supervisión y evaluación de la gestión y el desempeño policial, conforme a los principios de transparencia, periodicidad, responsabilidad individual por actos de servicio, considerando la adopción de estándares, el balance entre la supervisión interna y externa y la participación de la comunidad, en función de la adecuación del desempeño policial a las normas jurídicas.

**En el nuevo modelo, la Policía** utiliza como base para la asignación de cargos, ascensos, transferencias y otras situaciones administrativas de los

Funcionarios y las funcionarias de Carrera Policial, la calificación de servicio. La calificación consiste en la evaluación de las condiciones éticas, profesionales, técnicas, físicas y psicológicas de la funcionaria o funcionario, que lo acrediten para la obtención de una determinada asignación.

**En el nuevo modelo** se plantea el diseño de un sistema homogéneo y estandarizado para la formación básica y continua para todos los cuerpos policiales. Debe ser un conjunto orgánico, integrado, con políticas y servicios que garanticen la unidad del proceso de formación y el desarrollo profesional permanente, a lo largo de la Carrera Policial para todos los funcionarios y funcionarias policiales del país.

**En el nuevo modelo, la Policía** tiene normas generales de actuación para todos los funcionarios y funcionarias policiales:

1. Respetar y proteger la dignidad humana y mantener, defender y promover los derechos humanos de todas las personas, sin discriminación alguna por motivos de raza, sexo, religión, idioma, opinión política, origen nacional, posición económica o de cualquier otra índole.

2. Servir a la comunidad y proteger a todas las personas contra actos ilegales con absoluto respeto y cumpliendo los deberes que le imponen la Constitución de la República y demás leyes.

3. Ejercer el servicio policial con absoluta imparcialidad, legalidad, transparencia, necesidad, proporcionalidad y humanidad.

4. Valorar e incentivar la honestidad y, en consecuencia, denunciar cualquier acto de corrupción que conozca en la prestación del servicio policial.

5. Portar el uniforme, las insignias policiales, las armas y equipos reglamentarios debidamente, de manera que la colectividad pueda reconocer el cuerpo policial o militar al cual pertenece y mostrar en todo acto de servicio los documentos e identificaciones que los acrediten como autoridad pública.

6. Informar a la colectividad de las actuaciones a realizar en virtud de la instrumentación de acciones o medidas que involucren la seguridad ciudadana.

7. Velar por el disfrute del derecho a la reunión y del derecho a manifestar pública y pacíficamente, conforme a los principios de respeto a la dignidad, tolerancia, cooperación, comprensión e intervención oportuna, proporcional y necesaria.

8. Respetar la integridad física de todas las personas y, bajo ninguna circunstancia, infligir, instigar o tolerar ningún acto arbitrario, ilegal, discriminatorio o de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, que entrañen violencia física, psicológica o moral, en cumplimiento del carácter absoluto del derecho a la integridad física, psíquica y moral garantizado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

9. Utilizar el arma de fuego sólo en circunstancias extremas, como reacción al ejercicio de una fuerza letal para la defensa de la propia persona o de los terceros, ante una agresión ilegítima y atendiendo a los principios de necesidad, oportunidad y proporcionalidad.

10. Cuando el empleo de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios se comprometen a: a) ejercer moderación y actuar en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga; b) reducir al mínimo los daños y lesiones y respetar y proteger la vida humana; c) proceder de modo que se preste, lo antes posible, asistencia y servicios médicos a las personas heridas o afectadas; y d) procurar notificar lo sucedido a la mayor brevedad posible, a los parientes o amigos íntimos de las personas heridas o afectadas.

11. Abstenerse de ejecutar órdenes que comporten la práctica de acciones u omisiones ilícitas o que sean lesivas o menoscaben los derechos humanos garantizados en la Constitución o en los tratados internacionales sobre la materia y oponerse a toda violación de derechos humanos que conozca en la práctica de sus funciones.

12. Informar a sus superiores y, si fuese necesario, a cualquier autoridad u organismo que tenga atribuciones de control o correctivas, cuando tengan motivaciones para creer que se ha producido o va a producirse un acto de tortura, estando en el deber de tomar e imponer las medidas o acciones a que hubiere lugar para impedir las.

13. Respetar la libertad personal y practicar sólo las detenciones autorizadas por el orden constitucional. En caso de detención, explicar suficientemente las razones, facilitar la comunicación con familiares, amigos y abogados, así como observar estrictamente los trámites, lapsos y requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico. Asimismo, comprometerse a velar por la vida e integridad física, psíquica y moral del ciudadano detenido o que se encuentre bajo su custodia, respetando sus derechos y dignidad humana.

14. Asegurar plena protección de la salud e integridad de las personas bajo su custodia y, en particular, tomar las medidas inmediatas para proporcionar atención médica.

15. Extremar las precauciones, cuando la actuación policial esté dirigida hacia los niños, las niñas o los adolescentes, así como el adulto mayor y las personas discapacitadas, para garantizar su seguridad e integridad física, psíquica y moral, considerando en todo momento el principio de preeminencia de sus derechos.

Este nuevo modelo policial sólo será posible si los funcionarios y funcionarias de buena voluntad, las autoridades de policía y la sociedad en general se apropian de esta idea y se empeñan en cambiar el viejo modelo que ha atentado contra la dignidad humana. Caminemos hacia la dignificación de la función policial que es una responsabilidad compartida y un compromiso ético de nuestro tiempo. ■

El objetivo de esta guía es ofrecer un marco conceptual y un conjunto de indicadores para medir y evaluar el desempeño policial. Como veremos, esto se refiere tanto a evaluar las actividades de la policía y de sus funcionarios como también a saber qué efectos tienen estas actividades, cómo se pueden mejorar y cuáles objetivos perseguir. Para poder medir y evaluar el desempeño policial, se requiere conocer qué hace la policía (las situaciones que enfrenta, las acciones con que encara esas situaciones, los resultados de esas acciones), los impactos y efectos de su actividad sobre la realidad que pretende cambiar, y tener claro de qué forma, en qué dirección, queremos cambiar esa realidad.

La discusión sobre el desempeño de la policía aparece en la literatura académica y en la agenda de las políticas públicas en los años setenta, cuando se hace evidente su reducida capacidad para prevenir delitos, garantizar la paz y proveer de seguridad a la población. Un poco más tarde, en los años ochenta, a esta preocupación se le suman los excesivos costos de su mantenimiento, su crecimiento desmesurado, y la poca relación entre el monto de las inversiones públicas en sus actividades y los pobres resultados de las mismas. Finalmente, aumentan las preocupaciones por los cada vez más frecuentes casos de abusos policiales, las prácticas de violación de los derechos humanos, el irrespeto de la legalidad, y el tratamiento desconsiderado, prejuiciado e injusto contra grupos sociales excluidos.

Estos tres tipos de problemas definen las tres dimensiones que evalúa el desempeño policial: la eficacia, la eficiencia y su consistencia con valores y fines que la sociedad considera fundamentales.

La eficacia se plantea el problema de los resultados y consecuencias de la actividad policial: en qué medida la policía logra el efecto esperado y cumple con los fines que se le asignan. La eficiencia tiene que ver con la capacidad para ser eficaz pero al menor costo posible, o planteando una relación racional entre los costos de la actividad policial y sus resultados. Y finalmente, si lo que hace la policía es coherente con los fines, valores y normas que le atribuyen las leyes y la sociedad.

Estas tres dimensiones deberían estar vinculadas: la policía debe garantizar paz, seguridad y prevenir el delito, pero no a cualquier costo ni a través de cualquier medio. Así, si la preocupación es únicamente cómo hacer la policía más eficaz, se justifica que la policía haga cualquier cosa (vulnere derechos, use de manera indebida y generalizada la fuerza física, reprima a determinados grupos sociales, actúe sin equidad y al margen de la legalidad, expanda su poder más allá de lo aceptable en una sociedad democrática) y a cualquier costo económico, político y social (gastos excesivos, perjuicio para la organización, los funcionarios y la sociedad) con tal de cumplir sus objetivos. Si el acento se pone en la eficiencia, se olvidan los fines externos de su actividad y principios de legalidad, equidad y justicia, para centrarse únicamente en los procesos internos y en la reducción de costos operativos. Por último, atender únicamente a los principios, valores, fines generales de la actividad policial, pero olvidando las otras dimensiones del desempeño, frecuentemente se queda en declaraciones de principios sin ninguna utilidad práctica. En tal sentido, al evaluar la actividad policial debemos considerar tanto su eficacia, sus costos o eficiencia como los fines y valores que expresa.

En la presente guía se abordan dos dimensiones diferentes de la evaluación del desempeño: una primera que se denomina evaluación agregada, que tiene que ver con el desempeño de todo el cuerpo de policía, y una segunda que corresponde a la evaluación del desempeño individual, y se centra en el desempeño específico de cada funcionario. ■

# El desempeño policial en Venezuela

El proceso de reforma policial que se inició en 2006 en Venezuela también acometió como una prioridad el desempeño de la policía. En el diagnóstico realizado por la Comisión Nacional para la Reforma Policial (Conarepol), se evidenció la pobre eficacia de la actividad de los cuerpos policiales en Venezuela, la generalización de tácticas contraproducentes, como los puntos de control o los “operativos”, la poca confianza del público, el uso de indicadores (los llamados “positivos”: arrestos, decomisos, etc.) que orientan a la policía hacia patrones agresivos de actuación y no miden de manera adecuada el desempeño y su impacto. Por otra parte, hacen un uso ineficiente de los recursos presupuestarios y materiales, existe un desbalance entre costos y resultados, hay un crecimiento desmesurado del pie de fuerza que no se expresa en un mejor desempeño, se constata baja inversión en personal, formación y desarrollo organizacional. Finalmente, la actuación de nuestras policías niega y contradice los principios y normas constitucionales, se caracteriza por la vulneración de los derechos humanos y garantías ciudadanas, por el uso generalizado de la fuerza física, por servir más a las élites y a los actores gubernamentales que a la población, por su inequidad y por infringir leyes y normas (Gabaldón y Antillano, 2007).

En su pliego final de recomendaciones, la Conarepol plantea que “la Policía debe ser una institución pública, civil, de función indelegable y concurrente, orientada por los principios de participación, permanencia, eficacia, eficiencia, universalidad, democracia, control de desempeño y evaluación de acuerdo con procesos y estándares definidos y sometida a un proceso de planificación y desarrollo en función de las demandas de la comunidad en los ámbitos nacional, regional y local” (Conarepol, 2007). Esta definición pone claramente el acento en el desempeño, al establecer principios fundamentales como la participación, la eficacia, la eficiencia, el control de su actividad, la planificación atendiendo a las demandas sociales, etc.

En la Ley Orgánica del Servicio de Policía y Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana (LOSPCPNB), se define el servicio de policía como “el conjunto de ac-

¿Sabía Usted que en la mayoría de las instituciones policiales no es tan fácil que un oficial se tome las vacaciones? Las vacaciones son asignadas arbitrariamente y según los criterios del director de turno. Tu te vas esta semana tres días y tú te vas la semana que viene 5 días... es una orden no un derecho ejercido.

Soraya El Achkar, “Algunas Reflexiones sobre seguridad ciudadana” *El Universal*, Caracas, 10 de agosto de 2000.

**La actuación de nuestras policías niega y contradice los principios y normas constitucionales, se caracteriza por la vulneración de los derechos humanos y garantías ciudadanas, por el uso generalizado de la fuerza física, por servir más a las élites y a los actores gubernamentales que a la población, por su inequidad y por infringir leyes y normas.**

ciones ejercidas de manera exclusiva por el Estado a través de los cuerpos policiales en todos sus niveles, conforme a lineamientos y directrices contenidos en la legislación nacional y los que sean dictados por el órgano rector, con el propósito de proteger y garantizar los derechos de las personas frente a situaciones que constituyan amenaza, vulnerabilidad, riesgo o daño para su integridad física, sus propiedades, el respeto de sus garantías, la paz social, la convivencia y el cumplimiento de la ley” (LOSPCPNB, art. 3), y sus funciones son: “proteger el libre ejercicio de los derechos humanos, las libertades públicas y garantizar la paz social (...) prevenir la comisión de delitos (...) apoyar las decisiones de la autoridad competente (...) controlar y vigilar las vías de circulación y el tránsito ( ) facilitar la resolución de conflictos” (art. 4). Establece también los principios que deben guiar el servicio de policía y, en consecuencia, el desempeño policial (celeridad, información, eficiencia, cooperación, respeto a los derechos humanos, universalidad e igualdad, imparcialidad, actuación proporcional, y participación ciudadana (LOSPCPNB, art. 8 al 16). Adicionalmente, la ley asigna atribuciones exclusivas y concurrentes de los distintos niveles de policía (LOSPCPNB, art. 34-46), así como prescribe criterios para ordenar y articular su actuación según el tipo de situación (LOSPCPNB, art. 50-54) da desarrollo normativo al servicio de policía comunal como servicio profesional, preventivo, de proximidad y orientado a la solución de problemas (LOSPCPNB, art. 47-49), establece normas de actuación para los funcionarios policiales en función (LOSPCPNB, art. 65-67), regula de manera precisa el uso de la fuerza física policial (LOSPCPNB, art. 68-72) y define mecanismos y procesos de evaluación, control, ajuste y rendición de cuenta (tanto interna como externa) para el desempeño policial (LOSPCPNB, art. 73-83).

En cuanto a la Ley del Estatuto de la Función Policial, define las condiciones personales para el desempeño policial (LEFPolol, art. 6), establecer principios generales (LEFPolol, art. 10-13, art. 32), normas disciplinarias (LEFPolol, art. 88-103), derechos y deberes de los policías en el cumplimiento de sus funciones (LEFPolol, art. 1 y 5), y otorga un peso fundamental a la evolución del desem-

peño individual para el desarrollo de la carrera policial y la asignación salarial (LEFPolol, art. 65). Esto último constituye una novedad importante, que indica la centralidad del buen desempeño en el nuevo modelo policial propuesto. Tradicionalmente, las remuneraciones y beneficios individuales se establecían considerando sólo variables rígidas o poco relacionadas con el desempeño de los funcionarios (años de antigüedad en el cuerpo, títulos académicos, hijos, etc.), no reconociendo el empeño y esfuerzo por mejorar el desempeño individual y colectivo. La ley ahora prioriza la medición del desempeño para definir las asignaciones salariales y otros beneficios<sup>1</sup>.

En resumen, si uno de los elementos fundamentales que impulsó el actual proceso de reforma policial es el problemático desempeño de nuestros cuerpos uniformados en términos de pobre eficacia, baja eficiencia e irrespeto de los fines, valores y principios constitucionales, la medición y evaluación del desempeño policial, tanto agregado como individual, es una tarea clave para mejorar la actividad policial y promover un servicio que cumpla con sus fines y solucione los problemas de los ciudadanos en materia de seguridad, que desarrolle capacidades para un uso racional de sus recursos, y que esté apegado al orden constitucional, las leyes, y que actúe con equidad y respeto a los derechos y garantías.



<sup>1</sup> LEFPol, artículo 65: “El sistema de remuneraciones y beneficios sociales de la función policial se rige, entre otros, por los siguientes lineamientos: 1. Promoción de buenas prácticas policiales: se reconocerá el mejoramiento en el desempeño individual, a través de la remuneración y beneficios variables, derivados de la evaluación continua y permanente de los funcionarios y funcionarias policiales, tanto a nivel individual como en equipos de trabajo. A tal efecto, el sistema de remuneraciones y beneficios sociales establecerá, como mínimo, que un treinta por ciento (30%) del sueldo mensual debe ser de carácter variable, fijado sobre la base de evaluación continua y permanente del funcionario o funcionaria policial”.

# Consideraciones preliminares sobre la medición del desempeño policial

Si averiguas un poco más el procedimiento, descubres que el sargento mayor se atrevió a dar la orden a sus subalternos para que dispararan a un grupo de jóvenes que apenas si estaba patinando una noche decembrina en la plaza de su barrio y que nada tenían que ver con hampa común.

Soraya El Achkar, "El Policía del mes" *El Universal*, Caracas, 15 de Julio de 2000

**Para medir lo que la policía hace es necesario conocer qué tipo de situaciones y actividades realiza cotidianamente**

## ¿Qué hace la policía? Situaciones, actuaciones y estrategias policiales

Para medir lo que la policía hace es necesario conocer qué tipo de situaciones y actividades realiza cotidianamente. Aunque se podría suponer que atiende fundamentalmente a situaciones vinculadas con infracciones legales, y sus respuestas son las previstas por las leyes (arrestos, multas, etc.), en realidad la proporción de infracciones legales que procesa la policía, en relación con el total de situaciones que encara, es bastante reducida.

Por el contrario, las situaciones y demandas que enfrenta la policía tienen una alta heterogeneidad y variabilidad: infracciones legales, alteraciones del orden público, problemas de tránsito, requerimiento de servicios varios solicitados por los ciudadanos, conflictos interpersonales que no llegan necesariamente a agresiones, atención a personas en estado de vulnerabilidad, emergencias médicas, accidentes y desastres, etc. Los tipos de situaciones que atiende la policía pueden ser redefinidas de manera constante por la autoridad política (a través de la asignación de recursos presupuestarios y la fijación de prioridades), la misma policía (por medio de la distribución de recursos operativos, planes tácticos y selectividad proactiva o de la priorización de las solicitudes de servicios) o el público (según las demandas de servicios). Esto tiene implicaciones importantes para medir y evaluar el servicio, pues si se establece de manera rígida medir sólo las respuestas a un tipo determinado de situaciones (los delitos, por ejemplo), se estaría excluyendo la mayor parte de las demandas y actividades de la policía, y promoviendo prácticas de denegación de servicio, invisibilización de actuaciones, etc.

Del mismo modo, frente a una misma situación, un policía puede usar una diversidad de métodos de intervención (incluyendo la abstención de actuar) para enfrentar una situación, produciendo resultados diversos. La policía puede arrestar, contener, apercibir, orientar, hacer simplemente presencia, aconsejar, ordenar, llamar a otro organismo para que tramite el problema,

vigilar, etc. Las intervenciones y resultados que implican alguna imposición legal (administrativa o arresto) son sólo uno de los posibles cursos de acción. Si sólo consideramos un tipo de acción y un tipo de resultado (arrestos, multas, decomisos), estaremos promoviendo una policía que trate a los ciudadanos como potenciales delincuentes, favoreciendo métodos agresivos que despiertan resistencia y rechazo por parte del público, sin hacer visibles ni reconocer otros métodos y resultados que pueden ser mucho más benévolos y tener mayor impacto preventivo. Las detenciones y otras medidas legales, aunque pueden ser muy necesarias en muchas situaciones, no son el único ni siquiera el principal resultado de la intervención de la policía.

En cuanto a las estrategias policiales (es decir, los enfoques de trabajo policial, que articulan acciones y operaciones hacia determinados objetivos) pueden variar de acuerdo a sus objetivos (reforzamiento de la ley, mantenimiento de la paz y provisión de servicios varios), y según su versatilidad y atención a problemas específicos (estrategias uniformes, como patrullaje aleatorio, o focalizadas en problemas y áreas determinadas, como policía orientada a problemas o policía comunitaria). Aunque los objetivos pueden variar para cada policía, según prioridades institucionales, características organizacionales, dimensiones sociales o tipo de demandas de servicios, incluso pueden combinarse estrategias y objetivos distintos, es conveniente mantener estrategias uniformes y rutinarias que garanticen un servicio constante y regular, junto con estrategias focalizadas, orientadas a resolver problemas o atender grupos y territorios con métodos creativos y adecuados a la situación. Es necesario mediciones flexibles y adecuadas a cada tipo de estrategia. No es igual medir estrategias de policía comunal, estrategias basadas en patrullaje vehicular, o estrategias que se focalizan en determinados problemas.

Los factores que parecen más relevantes para un buen desempeño policial, tanto en términos de eficacia como de eficiencia, serían:

- a. La capacidad de respuesta de la policía, como resultado de una apropiada formación y entrenamiento de los policías, equipamiento,

dotación y medios tecnológicos suficientes, despliegue territorial, supervisión, recolección, procesamiento y uso de información pertinente (incluyendo información sobre su propio desempeño), planificación eficiente de operaciones y habilidad para resolver problemas.

- b. Una adecuada economía entre los medios operativos y los fines perseguidos, que procure reducir los medios utilizados (uso de la fuerza, coacción) y optimizar los resultados.
- c. Regularidad: procedimientos y procesos regulares y estandarizados, que permitan la previsibilidad tanto de su presencia como de su respuesta frente a incidentes.
- d. Universalidad y equidad en la asignación del servicio: distribución uniforme en el territorio de recursos operativos, que permitan atender demandas e incidentes en distintas áreas, siempre considerando factores como población, geografía, incidencias, etc.
- e. Atención oportuna (en términos de tiempo de respuesta) y adecuada (solución satisfactoria por medios legítimos) a incidentes (en intervenciones proactivas) y solicitudes de servicio (en intervenciones reactivas).
- f. Legitimidad de su actuación, que implica su sujeción a leyes, reglamentos, derechos y garantías individuales y la adecuación a las expectativas públicas.
- g. Imparcialidad y transparencia.
- h. Enfoque de la actividad policial en problemas y áreas y versatilidad de las respuestas.

En resumen, la medición y evaluación del desempeño debe considerar la variabilidad y diversidad de situaciones, respuestas, resultados y estrategias que usa la policía, y promover el desarrollo de capacidades organizacionales y operativas, proporcionalidad entre medios operativos y fines perseguidos, buscando reducir el uso de la fuerza y la coacción a la vez que se mejoran los resultados, ofreciendo un servicio regular (estandarizado y previsible), universal (que atienda todos los grupos sociales y zonas territoriales), pero a la vez

capaz de adecuarse a problemas y áreas específicos, y que logre legitimidad y credibilidad para su actuación.

## **¿Para qué sirve la actividad policial?**

### **Efectos y funciones de la policía**

Una segunda dimensión que debe considerarse para medir y evaluar el desempeño policial, son sus efectos y funciones. Los efectos tienen que ver tanto con su impacto (los cambios de mayor duración y alcance que produce la actividad policial en la realidad externa), como con poder establecer cuál es la mejor respuesta ante una situación dada. Las funciones permiten relacionar la actuación policial y sus efectos, con marcos programáticos que definen aspiraciones sociales más amplias. Estos marcos programáticos normalmente están plasmados en la constitución y las leyes, pero también muchos de sus contenidos pueden ser redefinidos en el debate democrático de manera permanente.

Una primera e importante constatación es que la policía no incide de manera directa sobre el volumen de delitos y desorden, pues en estos intervienen procesos y factores que están fuera de su alcance. La mejor policía del mundo no puede hacer mucho para prevenir el crimen y reducir la inseguridad si no concurren cambios sociales, económicos, en la organización social y comunitaria, en el funcionamiento del sistema penal y del conjunto del Estado, etc.

Su incidencia se reduce a efectos sobre factores situacionales, redistribuyendo territorial y socialmente oportunidades y riesgos de victimización criminal y coacción policial. En otras palabras, de acuerdo a cómo actúe la policía será más difícil o más fácil que los delitos o desórdenes ocurran en un lugar o contra un grupo de personas determinados. Esto implica también que una actuación inequitativa de la policía tendrá como consecuencia que determinados grupos sociales (los más privilegiados) estén más protegidos que otros, mientras los menos favorecidos probablemente enfrenten un control más severo y un mayor grado de coerción.

Esto nos recuerda lo dicho un poco antes: la previsibilidad de la actuación policial, en tanto que su desempeño es regular y estandarizado, y su universalidad y uniformidad, en tanto que actúa de manera consistente en relación con todas las situaciones, grupos sociales y áreas, se asocian con una optimización de sus efectos y un mayor impacto de su actividad.

Otro tipo de efectos de la actividad policial es la definición y el reforzamiento de un determinado orden normativo, en términos de conductas que son permitidas y conductas proscritas. El acatamiento por parte del público de este orden puede ser pacífico, cuando prevalece el efecto disuasivo de la policía y se reduce su intervención efectiva, o coercitivo, cuando predomina la coacción material de la policía por medio del uso efectivo de la fuerza física. Este continuo permite distinguir entre efectos preventivos, disuasivos y represivos de la policía (Muniz y Proença, 2010). Los efectos preventivos suponen que el desempeño policial induce y promueve la auto-regulación de los grupos sociales, lo que permite el acatamiento pacífico del orden normativo aún en ausencia de la policía. Su capacidad disuasiva descansa en su visibilidad o presencia ostensiva, en tanto que inhibe conductas adversas a éste. Finalmente, el uso de la coacción, que implica tanto niveles variables de uso de la fuerza física como imposición de medidas legales, supone su acatamiento forzado o coercitivo; en otras palabras, el desempeño frustra acciones (represión), bloquea oportunidades (disuasión) e induce expectativas de acatamiento (prevención).

El acatamiento pacífico dependerá, en buena medida, del consentimiento social con que cuente la policía para su actuación. En contexto de alto grado de consentimiento, aumenta la auto-regulación –en ausencia de la policía– y la disuasión –en su presencia–. El consentimiento social de la actuación policial es función de su *predictibilidad*, o la expectativa del público de una intervención oportuna y eficaz frente a incidentes y solicitudes de servicio; su *legitimidad*, o grado de aceptación de su actuación, tanto por el tipo de situaciones en que interviene como por la intensidad y tipo de respuesta que provee<sup>2</sup>; y su *credibilidad*, entendida como la creencia en que la actuación policial no

2 Lo que se expresa en respuestas proporcionales y en el uso preferencial de medios benignos de bajo grado de coerción. Esto no quiere decir que se excluyan las intervenciones que supongan algún grado de coerción o uso de la fuerza, pero sólo si éstas son legítimas, en tanto necesarias como proporcionales a la situación, tendrán efectos positivos en la aceptación del público y podrán influir en interacciones futuras.

responde a intereses parciales y factores externos (parcialidad personal, compromiso con delincuencia, agendas institucionales distintas a los objetivos del servicio, injerencia de poder político y de actores externos).

En contextos de bajo consentimiento social, la policía tenderá a un uso generalizado de la coerción como medio para imponer el orden normativo al público. Bajo estas condiciones la policía ve comprometido su desempeño, que se vuelve problemático e ineficiente, tanto en su alcance inmediato (represión), al generar resistencia y rechazo, como en sus efectos disuasivos (fundados en su presencia ostensiva) como preventivo (la capacidad de promover la auto-regulación social).

Sobre los fines de la actividad policial, como mencionamos, estos son prescritos por la Constitución y las normas que regulan la materia<sup>3</sup>. Pero, adicionalmente, el mandato y las funciones que cumple la policía pueden ser redefinidos, ajustados o ampliados por la sociedad, aunque siempre dentro de ese marco programático que establecen la Constitución y las leyes. Esto se deriva de la particular relación entre policía y sociedad: la sociedad es la fuente de la legitimidad de la policía, al otorgarle el mandato de su actividad, a la vez que es el objeto de ese mandato (Muniz, J. y Proença (2010). Es una doble relación donde la policía “regula” a la sociedad, y a la vez debe ser regulada por ésta, lo que implica que sus fines, funciones, prioridades, límites, etc., pueden (y deben) ser permanente discutidos y redefinidos por la sociedad misma.

## **Consideraciones sobre la medición y evaluación del desempeño policial**

Aunque medir y evaluar la actividad de la policía puede suponer coincidencias con la evaluación de cualquier agencia y política pública, por su propia naturaleza (subordinación a leyes y principios constitucionales, uso de la fuerza, efectos no siempre visibles de su actividad), al ponderar su desempeño hay que tomar en cuenta algunas particularidades, dificultades y precisiones.

Si consideramos su desempeño en términos de eficacia (cumplimiento de objetivos y fines), la actividad policial supone resultados paradójicos. Por una

<sup>3</sup> Ver, sobre el marco normativo del desempeño policial, Rosales, 2010.

parte, la relación entre actividad policial y resultados terminales esperados (reducción del delito y pacificación social) es indirecta (la intervención policial no es nunca suficiente ni siempre necesaria para su obtención). Esto hace difícil estimar el aporte de esfuerzos de la policía a la reducción de delitos, miedo y desórdenes. Por la otra, los efectos de la policía son intangibles, pues más que un conjunto de eventos, se espera como resultado terminal de su actividad una ausencia de eventos (prevención de delitos y desorden). Esto supone implicaciones para la medición (¿cuántas situaciones, en términos de delitos y desórdenes, se han prevenido?) e incluso para su actuación (la policía cumpliría su propósito en la medida en que no se haga necesaria su intervención).

Al evaluar su eficiencia (la adecuada relación entre costos y beneficios), en el caso de la policía, cuyos medios principales implican un grado de amenaza a los derechos de los ciudadanos, la relación medio/fines debe considerar la protección de estos derechos. El debido proceso, las garantías y los derechos no sólo limitan la eficiencia policial (la policía no puede escoger medios expeditos que supongan una amenaza innecesaria a estos valores) sino que redefinen qué entender por eficiencia. Una mayor eficiencia policial se entenderá por el logro de su cometido a un menor costo de los derechos y garantías de los ciudadanos.

Una dificultad adicional en la evaluación y medición del desempeño policial es que la mayor parte de la actividad policial es "invisible", en tanto no susceptible de registros en términos de "resultados" o productos. Una inadecuada definición de los indicadores, prescribiendo situaciones o resultados de manera rígida, implicaría una mayor invisibilización de actividades relevantes para la actividad policial, fomentando la informalización y la denegación de servicio, o produciría efectos no deseados, como el ritualismo, al prevalecer la atención a resultados intermedios sobre la resolución de problemas, o la sobre-reacción y el incremento del abuso policial, al procurarse de manera principal o exclusiva determinados "resultados" que significan riesgos a los derechos y garantías. En otras palabras, si los indicadores no miden adecuadamente lo que hace la policía, muchas de sus actividades más importantes no serían registradas y

se le daría importancia a otras que pueden suponer un mal desempeño policial, generando informalización (acciones que emprenderían los policías fuera de sus competencias legales e institucionales, y sin conocimiento del cuerpo), denegación de servicio (por ejemplo, no ayudar a alguien en apuro ni prestar asistencia en una situación que no esté considerada en los indicadores que se usan para evaluarlo), "ritualismo" (realizar actividades que se miden con los indicadores, sin preocuparse sobre si estas acciones tienen resultados reales sobre la inseguridad y el delito), o sobrestimar ciertos resultados que pueden suponer violación de los derechos de los ciudadanos (por ejemplo, si se le da mucha importancia al número de arrestos, se puede estar obligando a los policías a realizar detenciones innecesarias).

Finalmente, hay que distinguir entre la medición y evaluación del desempeño agregado, el de la policía como organización, de la ponderación del desempeño de cada uno de los policías individuales. Esto por varias razones. En primer lugar, porque el desempeño agregado no depende siempre ni necesariamente de la actuación de los policías individuales. Los policías particulares tendrán poca incidencia en asuntos como la inversión en la organización, en equipamientos, en procesos, etc., y en sus implicaciones en términos de resultados e impacto, pues los indicadores responden a decisiones tomadas por las autoridades políticas o niveles superiores de la organización. En segundo lugar, en tanto los policías individuales se encuentran en un contacto más inmediato con las situaciones con las que se encara la policía, que se caracterizan por su diversidad, complejidad y demanda de diferentes respuestas, el desempeño policial individual tendrá mucho que ver con el desarrollo de capacidades individuales para lidiar con estas situaciones (entrenamiento, formación, experiencia, etc.), con la habilidad de ofrecer respuestas adecuadas y creativas, y con los resultados finales satisfactorios, mientras que al evaluar la organización policial como un todo estos elementos se desdibujan en procura de la estandarización y las capacidades organizacionales.

# Indicadores para medir y evaluar el desempeño policial agregado

Nuestro trabajo es social, el policía debe ser amigo y consejero de su comunidad, su protector más cercano, listo también para actuar con diligencia y energía para contener los embates de la delincuencia que amenaza la sociedad. Comisario de la Policía estatal de Barinas. *Activistas de Derechos Humanos y Policía en Diálogo*, 2004.

**La evaluación del desempeño agregado sirve para que la policía rinda cuentas a la sociedad, incrementando su gobernabilidad democrática y mejorando su imagen, credibilidad y legitimidad.**

Actualmente la evaluación de la policía se ha puesto en boga. Sea para regular sus actividades, o bien para mejorar su desempeño, para controlar el uso de los recursos o para prevenir malas prácticas y desviaciones, en muchas policías alrededor del mundo se ponen en práctica procesos de evaluación y se definen indicadores que permiten registrar, medir y ponderar el desempeño policial.

La evaluación se propone tanto investigar como valorar lo que hace una organización o programa, en este caso la policía. Los indicadores son “señales” que nos dicen cómo se comporta lo que queremos medir, evaluar o cambiar. Según escojamos un tipo u otro de indicadores, tendremos una evaluación distinta: si nuestro indicador es el número de arrestos, entonces la policía que detenga más personas será mejor evaluada (independientemente de si las detenciones se realizan apegadas a derecho, o si tienen o no impacto en prevenir el delito o mejorar la seguridad), pero si escogemos situaciones resueltas, los resultados de nuestra evaluación cambiarán.

La evaluación y sus indicadores pueden ser de la organización policial como un todo, de un programa o unidad, y del desempeño individual de sus funcionarios. No sólo es una distinción entre ámbitos, sino entre los fines que se persigue con ésta y los indicadores que se consideran en cada caso. En cuanto a los fines, mientras evaluar un programa permite mejorarlo, medir su impacto, decidir su continuidad, la evaluación de la organización policial (o la evaluación del desempeño agregado, como la llamamos aquí) promueve determinadas prácticas (las que son definidas como los estándares esperados, o incluso según los indicadores seleccionados para medir) y permite valorar y mejorar la actuación conjunta de todo el cuerpo policial, generando recomendaciones, correctivos (por ejemplo, decidir sobre las prioridades en las inversiones), o apuntalando tendencias y prácticas positivas. Además, la evaluación del desempeño agregado sirve para que la policía rinda cuentas a la sociedad, incrementando su gobernabilidad democrática y mejorando su imagen, credibilidad y legitimidad. La evaluación del desempeño individual, por su parte, se orienta a promover el mejoramiento de la labor de los

funcionarios individuales o en equipos de trabajo, permitiendo sistemas de reconocimiento, premios, correcciones o castigos.

Por otro lado, no se puede medir ni valorar en los mismos términos la conducta individual y el desempeño agregado. Si para una organización policial puede ser importante aumentar el número de arrestos o delitos policialmente resueltos, si estos se convierten en indicadores priorizados para medir el desempeño individual se estaría “castigando” a funcionarios que están en otros servicios (policía comunal, tránsito, escolar) y promoviendo patrones agresivos de actuación policial hacia los ciudadanos.

Para los efectos de la propuesta de evaluación de la actividad de la organización policial abordada en la presente practiguía, se considerará el desempeño policial como un conjunto de procesos (en términos de condiciones organizacionales requeridas y operaciones policiales), que permiten enfrentar diversas situaciones con métodos variables, ajustados a la legalidad y preservación de los derechos ciudadanos, produciendo resultados (productos) distintos que tienen impacto en el cumplimiento de la ley, el mantenimiento de la paz social, el respeto de los derechos<sup>4</sup> y la confianza ciudadana.

Considerando esta definición, la medición y evaluación del desempeño atenderá, en términos de priorización, a:

1. Indicadores de insumo<sup>5</sup> o condiciones organizacionales: registro de las condiciones y requisitos organizacionales que afectan el desempeño de la policía.
2. Indicadores de procesos<sup>6</sup>: registro de operaciones rutinarias de la policía y medición de su eficiencia. Considerando la variabilidad de situaciones que encara la policía, y la versatilidad de sus métodos, se atenderá aquellos procedimientos rutinarios más comunes, y a factores que pueden significar una optimización de su desempeño.
3. Indicadores de malas prácticas policiales: registro y medición de actos desviados que impactan negativamente en los procesos y resultados. Ante la diversidad de malas prácticas y desviaciones posibles en la

4 La preservación de los derechos es tanto un medio (o una condicionante de su actuación) como un fin para la policía.

5 Se entienden como indicadores de insumos aquellos referidos a recursos necesarios para desarrollar determinados procesos: materia prima, recursos humanos, recursos financieros, condiciones organizacionales, planificación y herramientas de gestión, etc.

6 Indicadores de procesos aluden a actividades y tareas que convierten los insumos en productos y servicios.

actividad policial, y la dificultad para su detección y registro, se inferirán a través de indicadores objetivos de hechos graves, según registro de instancias externas a la policía.

4. Innovación: planes, proyectos y prácticas colectivas dirigidas a resolver problemas de seguridad y mejorar el desempeño de la policía, en el marco de la legalidad y los principios que rigen la actividad policial, que supongan innovaciones en los patrones organizacionales u operativos convencionales.
5. Resultados<sup>7</sup>: productos registrados de las operaciones policiales. Se atenderá a productos estandarizados.
6. Impacto<sup>8</sup>: cambios en la situación del delito, el desorden, la percepción de la seguridad y evaluación del público hacia el servicio policial.

Los indicadores, como toda forma de medida, tienen que considerar la *confiabilidad* y la validez de sus mediciones. La *confiabilidad* tiene que ver con que la medida sea objetiva, observable y repetible por cualquiera y en cualquier momento, y sus resultados no están adulterados por los instrumentos con que se recoge el dato ni por la opinión del que mide. La *validez* refiere al grado en que lo que se mide realmente es lo que se quiere medir. Por ejemplo, si queremos medir el efecto de la actividad policial en la prevención del delito, y tomamos el número de vehículos que patrullan en un turno determinado, estamos suponiendo que el patrullaje (un mayor número de patrullas circulando) tiene un efecto preventivo sobre el crimen, y por lo tanto es un indicador válido. Pero si no existe ese efecto, o no está comprobado, entonces disminuye la validez del indicador.

El aporte de estas dimensiones a la evaluación del buen desempeño policial es variable, según la consistencia y auditabilidad de la medición, y el mayor grado de relación de los indicadores con el desempeño esperado:

- a. Los indicadores de insumos (organizacionales) y de procesos (operativos) al ser mejor contrastados y auditables (confiabilidad) y mantener una relación más directa con el buen desempeño policial (validez) en

7 Indicadores de resultados refieren los productos y servicios que se generan de los procesos.

8 Indicadores de impacto miden efectos a largo plazo de los productos sobre la realidad a cambiar.

- cuanto a la regularidad, previsibilidad, legitimidad y credibilidad de su actuación, deberían tener un peso principal en la evaluación.
- b. Los indicadores que miden las malas prácticas y desviaciones policiales, en tanto que se dirigen a visibilizar conductas que reducen el impacto de la actividad policial o son generados como efectos no deseados por determinadas prácticas policiales orientadas a resultados (arrestos ilegales, abuso de fuerza policial, etc.), y los indicadores de innovación policial, en tanto valoran la capacidad de la organización para resolver problemas y adaptarse a situaciones complejas y cambiantes, tienen también un peso importante, aunque menor a los anteriores.
  - c. En tanto que una mayor productividad (mayor número de arrestos, de aplicación de medidas administrativas, decomisos, etc.) no necesariamente supone un mejor desempeño policial (en cuanto a la regularidad, uniformidad, atención oportuna y adecuada, legitimidad e imparcialidad del servicio de policía) a menos que se articulen con las dimensiones anteriores, los indicadores de resultados tendrían una valoración menor. Esto no significa que “importan menos” los resultados que los procesos de la policía<sup>9</sup>, o que la policía no sería evaluada por sus resultados (detenciones, medidas administrativas, conflictos resueltos), sino que estos resultados pueden tener una relación confusa con el buen desempeño (poca validez) o dificultades para ser medidos (poca confiabilidad). Por otro lado, una tasa alta de resultados será un indicador satisfactorio si se vinculan con las otras dimensiones: desarrollo institucional, procesos y disminución de malas prácticas policiales.
  - d. Indicadores de impacto: la dificultad de medición (baja confiabilidad) y la relación indeterminada entre desempeño y resultados finales, hace que los indicadores de impacto tengan un peso relativamente insignificante al evaluar la actividad policial.

<sup>9</sup> Esta idea, donde lo importante no son los resultados de la actividad policial, sino qué hace la policía y cómo lo hace, tiene como efecto el ritualismo y la burocratización del desempeño policial.

El gráfico 1 ilustra el peso y la prioridad que se le da a las distintas dimensiones o tipos de indicadores.

**Gráfico 1. Peso y prioridad de las distintas dimensiones o tipos de indicadores**



### **Indicadores de insumos o requisitos organizacionales**

Los indicadores de insumo, o requisitos organizativos, miden el desarrollo de capacidades operativas que impactan en el mejor desempeño policial. Se consideran al respecto medidas como estandarización de procedimientos policiales y procesos institucionales, el desarrollo, promoción y protección del talento humano, la planificación, evaluación y “auto-corrección” de políticas, estrategias y operativos, la capacidad de interactuar y adaptarse a contextos complejos y cambiantes, y la organización y el despliegue de recursos operativos.

- ▶ **Cumplimiento de estándares policiales:** aplicación de estándares atinentes a la organización policial, según leyes, resoluciones, manuales y prácticas. Entre otros aspectos, se consideran los estándares asociados a:
  - ▶ Organización.
  - ▶ Dotación y equipamiento.

- ▶ Rendición de cuentas.
- ▶ Uso progresivo y diferenciado de la fuerza.
- ▶ Adquisición de armas y municiones.
- ▶ Manejo de detenidos.
- ▶ Atención a las víctimas.
- ▶ Instalaciones.

Un requisito organizacional relevante es la adopción de estándares institucionales, informados por criterios de eficacia, eficiencia, apego a la legalidad, respeto y protección de los derechos y garantías, profesionalismo y legitimidad social, que atiendan a áreas sensibles y cruciales de la actividad policial, como el uso de la fuerza, manejo de detenidos, rendición de cuenta, atención a la víctima, etc. La especificación de protocolos, estándares y manuales para procedimientos esenciales y rutinarios, disminuye la incertidumbre, reduce la utilización de recursos innecesarios, potencia respuestas eficaces, y restringe las posibles conductas desviadas o riesgosas.

La medición de estos aspectos está íntimamente ligada al cumplimiento de los contenidos de las leyes y resoluciones en materia policial y a las prácticas y los manuales elaborados por el Consejo General de Policía.

- ▶ **Planificación, control, monitoreo, seguimiento y evaluación:** construcción e implantación de sistemas, instrumentos y mecanismos para planificar, controlar, dar seguimiento y evaluar las actividades de la organización policial y de sus funcionarios.
  - ▶ Elaboración de plan de desarrollo institucional, con objetivos, metas e indicadores medibles. Unidad de medida: Plan elaborado por Oficina de Planificación y aprobado por autoridad respectiva en seguridad ciudadana.
  - ▶ Elaboración de plan operacional con objetivos, metas, actividades e indicadores para evaluación. Unidad de medida: Plan elaborado por

Oficina de Planificación y aprobado por autoridad respectiva en seguridad ciudadana.

- ▶ Desarrollo de sistemas y herramientas de recepción, gestión, registro, ubicación geo-espacial monitoreo de solicitudes de servicio e incidentes: sistema de recepción de solicitudes y seguimiento de servicios (171 u otros), herramientas de registro y procesamiento de incidentes y estadísticas, mapificación de incidentes (Compstat u otro). Unidad de medida: Sistemas instalados y en funcionamiento.
- ▶ Desarrollo de sistemas de seguimiento de actividades operativas: Localización geo-especial de unidades operativas, seguimiento de procedimientos, registro de reportes, registro audiovisual, producción de reportes en tiempo real. Unidad de medidas: Sistemas instalados y en funcionamiento.
- ▶ Sistemas y protocolos de control y seguimiento de desempeño individual: Sistema de registro de seguimiento de actividades de funcionarios y de informes de supervisión, protocolo de supervisión, protocolo y mecanismos de alerta e intervención temprana (art. 32, LEFPol). Unidad de medida: Sistema y protocolos implementados.
- ▶ Medición regular de impacto de actividades. Encuestas, grupos focales, consulta a expertos, consultas a Comité Ciudadano de Control Policial, Consejos Comunales y otras organizaciones sociales, etc<sup>10</sup>. Unidad de medida: Informe de mediciones anuales.
- ▶ **Eficiencia en la ejecución presupuestaria:**
  - ▶ Porcentaje de presupuesto destinado a inversión/presupuesto ordinario.
  - ▶ Porcentaje de presupuesto ejecutado anualmente.
- ▶ **Despliegue operativo:**
  - ▶ Porcentaje de efectivos en funciones operativas. Al menos 80% de funcionarios policiales en tareas policiales ostensivas (patrullaje en sus distintas modalidades), investigación o tránsito. Se incluye en esta

<sup>10</sup> En este caso, a diferencia de lo previsto en los indicadores de impacto, de lo que se trata es de evaluar la práctica institucional de medir el impacto, y no los resultados de estas mediciones.

categoría funcionarios que prestan servicios en establecimientos con grandes desplazamiento (hospitales, escuelas, complejos deportivos y sociales, aeropuerto, unidades de transporte colectivo, Metro, etc.), agentes en actividades encubiertas, y servicios especiales como los grupos especiales y de orden público, servicios de prisiones, aduana, frontera y custodia diplomática. También se contará como equivalente a actividades operativas, las labores de Comisionados en funciones gerenciales y administrativas. Unidad de medida: Parte diario.

- ▶ Medición de patrullaje. Puede ser: 1) Kms. de recorridos realizados diariamente (todas las modalidades de patrullaje), o 2) número de horas de patrullaje: número de patrullas (vehículos o funcionarios a pie) por horas de actividad<sup>11</sup>. Unidad de medida: Parte diario.
- ▶ **Desarrollo de talento humano y seguridad laboral:**
  - ▶ Equipamiento y dotación adecuados y suficientes. Medición: según el estándar aprobado por el Consejo General de Policía.

El elemento fundamental para el desempeño policial son los funcionarios policiales. Una política de recursos humanos, formación, estímulo y motivación, evaluación y preservación del personal policial reviste entonces una importancia crucial. La inversión, cualificación, protección y desarrollo del talento humano de la organización policial tiene impacto en la eficacia al garantizar que los funcionarios tengan las condiciones y la motivación para realizar su trabajo, en la eficiencia, pues por razones éticas, económicas y operativas el personal es el único elemento de la organización que no entra en el cálculo costo-beneficio (no hay beneficio ni resultado alguno que justifique la pérdida de funcionarios policiales), y en el respeto a los derechos y a los ciudadanos, en tanto que la desprotección, vulneración de derechos, ansiedad e incertidumbre de los funcionarios puede asociarse a violación de derechos ciudadanos o incremento en el uso de la fuerza.

- ▶ Formación: Número de horas/funcionario de formación en áreas directamente relacionadas con funciones policiales. Óptimo: Igual o su-

<sup>11</sup> Se recomienda la segunda opción: un recorrido mayor no necesariamente supone mejor patrullaje. Adicionalmente, todo patrullaje debe estar soportado en un plan que especifique área y objetivos de la labor de patrullaje.

perior al promedio nacional. Unidad de medida: Relación de formación de funcionarios.

Una mayor inversión en formación y adiestramiento puede impactar positivamente en la labor de los policías. Sin embargo, hay que advertir que no toda actividad formativa tiene efectos benévolos. La formación y capacitación se puede convertir en una práctica ritual, en la que se acumulan actividades didácticas sin ninguna relación directa con las funciones policiales. Es necesario privilegiar aquellos contenidos y actividades que tienen efecto sobre el desempeño, en tanto que mejoran capacidades técnicas, conocimientos teóricos y legales relacionados con la operatividad, desarrollo de habilidades para la toma de decisiones, liderazgo, relaciones sociales, etc. Debe registrarse e incorporarse la formación continua, y no sólo aquella que conduce a títulos y acreditación académica.

- ▶ Planes y medidas de seguridad laboral implementados<sup>12</sup>.
- ▶ Supervisión: 1 supervisor por cada 6 unidades o 10 funcionarios. Unidad de medida: Plantilla de personal.

#### Indicadores de Insumos en los informes de Rendición de Cuentas

Los indicadores de insumos están vinculados directamente con el informe anual de ejecución financiera, desarrollo institucional y proyección de crecimiento (artículo 5 de la resolución sobre rendición de cuentas). Esto supone que, adicionalmente a los tópicos incluidos en la practiguía sobre rendición de cuentas (Asuntos Auténticos), los indicadores acá expresados deben ser considerados para la elaboración de dicho informe.

<sup>12</sup> Según lo previsto en la LOPCYMAT. Se recomienda incorporar servicios médicos con especializaciones en enfermedades ocupacionales relacionadas con la actividad policial.

<sup>13</sup> La interpretación de este indicador puede resultar ambigua: un aumento de denuncia puede significar mayor confianza en la policía, pero también un crecimiento en volumen de incidentes.

#### Indicadores de procesos

- ▶ **Incremento de denuncias y solicitudes de servicios, según línea de base inicial.** Este indicador permitirá ponderar la atención de la policía a las demandas de servicio del público. Unidad de medida: denuncias y solicitudes de servicio recibidas mensualmente<sup>13</sup>. Un indicador adicional puede ser el número de llamadas recibidas (contestadas y despachadas) sobre el número de llamadas del público realizadas a la policía.

- ▶ **Atención de solicitudes de servicio en tiempo menor de 50 minutos.** Este indicador, a diferencia del que mide tiempo de respuesta, se concentra en el volumen de respuestas efectivas, mientras el siguiente focaliza en respuestas oportunas. Unidad de medida: reporte de situaciones atendidas (presencia, transmisión de emergencia, coordinación con otros organismos).
- ▶ **Tiempo de respuesta de solicitudes de servicio:** tiempo transcurrido entre la recepción de la solicitud de servicio por parte del público (vía telefónica u otra) y la presencia en el sitio del incidente. Se considerará una medida óptima un tiempo de respuesta igual o menor a 10 minutos. Se valorará positivamente la disminución del tiempo de respuesta de acuerdo a una línea base (primera medición y mediciones sucesivas). Unidad de medida: promedio mensual de tiempo de respuesta de unidades de patrullaje (intervalo entre la recepción de una solicitud de servicio y su atención en el sitio del incidente por la unidad asignada) del total de solicitudes de servicios realizados durante un mes.
- ▶ **Esclarecimiento de delitos:** procesos que conducen al esclarecimiento policial y a favorecer la resolución judicial de delitos conocidos por la policía, tanto las denuncias recibidas que llevan a detenciones en flagrancia, como aquellos que son asignados por el Ministerio Público para su investigación.
- ▶ **Lapso transcurrido entre la recepción de la denuncia y la presentación a la Fiscalía**
- ▶ **Celeridad en diligencias ordenadas por la Fiscalía o tribunal**
- ▶ **Celeridad en esclarecimiento de delitos:** tiempo entre denuncia (o primera acta policial) y esclarecimiento (responsable individualizado y elementos de convicción)<sup>14</sup>. Unidad de medida: tiempo transcurrido entre la apertura del expediente y su remisión al Ministerio Público Fiscal con victimario individualizado y elementos de convicción.
- ▶ **Aplicación de medidas disciplinarias**

<sup>14</sup> No se incluye en este indicador los casos de flagrancia.

- ▶ **Medidas de Asistencia Voluntaria:**
  - ▶ Número total de medidas de Asistencia Voluntaria aplicadas por el cuerpo de policía.
  - ▶ Porcentaje de medidas de Asistencia Voluntaria del total de medidas disciplinarias aplicadas por el cuerpo de policía.
  - ▶ Número de medidas de Asistencia Voluntaria, desagregadas por tipo de falta cometida y rango.
  - ▶ Número de funcionarios y funcionarias que recibieron: 3 o menos, o entre 4 y 6, o entre 7 y 10, o más de 10 medidas de Asistencia Voluntaria en el período, desagregadas por rangos.
  - ▶ Número de programas implementados en el período, desagregado por tipos y horas.
- ▶ **Medidas de Asistencia Obligatoria:**
  - ▶ Número total de medidas de Asistencia Obligatoria aplicadas por el cuerpo de policía.
  - ▶ Porcentaje de medidas de Asistencia Obligatoria del total de medidas disciplinarias aplicadas por el cuerpo de policía.
  - ▶ Número de medidas de Asistencia Obligatoria, desagregadas por tipo de falta cometida y rango.
  - ▶ Número de funcionarios y funcionarias que recibieron: 3 o menos, o entre 4 y 6, o entre 7 y 10, o más de 10 medidas de Asistencia Obligatoria en el período, desagregadas por rangos.
  - ▶ Número de programas implementados en el período, desagregado por tipos y horas.
- ▶ **Sobre situaciones investigadas y procesadas por la Oficina de Respuesta a las Desviaciones Policiales:**
  - ▶ Número y porcentaje de situaciones que, presuntamente, impliquen violación a la Constitución o la ley procesadas en el período, desagregadas por tipo de delito o falta grave y por rango.

- ▶ Número y porcentaje de casos enviados al Consejo Disciplinario, del total de casos procesados en el período por la Oficina de Respuesta a las Desviaciones Policiales.
- ▶ Número y porcentaje de destituciones decididas por el Consejo Disciplinario del total de casos procesados en el período por la Oficina de Respuesta a las Desviaciones Policiales.
- ▶ Número y porcentaje de destituciones decididas por el Consejo Disciplinario en función del total de casos presentados ante esta instancia.

#### **Eficacia y eficiencia de investigaciones administrativas:**

- ▶ Casos resueltos por Oficina de Control de la Actuación Policial: porcentaje de casos resueltos en función del número de denuncias presentadas ante la Oficina de Control de la Actuación Policial.
- ▶ Promedio de duración de investigación y decisión de faltas disciplinarias, procesadas por la Oficina de Control de la Actuación Policial.
- ▶ Casos investigados y esclarecidos por Oficina de Respuesta a las Desviaciones Policiales (% de casos esclarecidos sobre casos conocidos).
- ▶ Número de casos investigados por la Oficina de Respuesta a las Desviaciones Policiales que terminan en destitución y/o en investigación penal.



### Indicadores de Procesos en los informes de Rendición de Cuentas

Los indicadores de procesos presentados en el presente documento están vinculados fundamentalmente con dos de los informes exigidos en la resolución sobre rendición de cuentas: el informe anual consolidado de desviaciones policiales y responsabilidades disciplinarias (Artículo 7 de la Resolución sobre rendición de cuentas), y el informe mensual de Desempeño Operativo (Artículo 8 de la Resolución sobre rendición de cuentas).

Deben ser considerados para el informe anual consolidado de desviaciones policiales y responsabilidades disciplinarias, los indicadores sobre eficacia y eficiencia de investigaciones administrativas, todos los indicadores señalados para:

Aplicación de medidas disciplinarias:

- ▶ Medidas de Asistencia Voluntaria
- ▶ Medidas de Asistencia Obligatoria
- ▶ Sobre situaciones investigadas y procesadas por la Oficina de Respuesta a las Desviaciones Policiales.

Eficacia y eficiencia de investigaciones administrativas:

- ▶ Casos resueltos por Oficina de Control de la Actuación Policial.
- ▶ Promedio de duración de investigación y decisión de faltas disciplinarias, procesadas por la Oficina de Control de la Actuación Policial.
- ▶ Casos investigados y esclarecidos por Oficina de Respuesta a las Desviaciones Policiales.
- ▶ Número de casos investigados por la Oficina de Respuesta a las Desviaciones Policiales que terminan en destitución y/o en investigación penal.

Deben ser considerados para el informe mensual de Desempeño Operativo, los siguientes indicadores:

- ▶ Incremento de denuncias y solicitudes de servicios, según línea de base inicial.
- ▶ Atención de solicitudes de servicio en tiempo menor a 50 minutos.
- ▶ Tiempo de respuesta de solicitudes de servicio.
- ▶ Esclarecimiento de delitos.

Lo anterior supone que, además de los tópicos incluidos en la practiguía sobre rendición de cuentas (Asuntos Auténticos), los indicadores acá expresados deben ser considerados para la elaboración de los informes mencionados.

## Malas prácticas policiales

Se computarían en términos negativos, como efecto contrario al desempeño. La valoración debería ser de orden cualitativa, en consideración de diversos factores que pueden dificultar su comparabilidad y evaluación (población, volumen de delitos y hechos violentos, etc., dificultades para discernir en términos globales hechos ajustados a derecho de actuaciones desviadas), aunque fundada en un riguroso registro de los eventos.

- ▶ **Tasa entre bajas civiles y bajas policiales en enfrentamientos.** Un volumen desmedidamente alto de civiles muertos en enfrentamientos indicaría una alta letalidad del desempeño policial, que contradice los principios democráticos y legales de su actividad.
- ▶ **Tasa de muertes de civiles en enfrentamientos atribuidos al cuerpo policial/total de funcionarios del cuerpo policial,** según cifras de la Dirección de Derechos Fundamentales del Ministerio Público y cifras de número de funcionarios operativos. Este indicador intenta medir lo mismo que el anterior (la letalidad de la fuerza física policial), pero lo compara con el número de funcionarios del cuerpo policial.
- ▶ **Número de muertes/Número de sobrevivientes (detenidos) en enfrentamientos armados con el cuerpo policial.** Como en el caso de los otros indicadores, el aumento de cifras que revelan mayor lesividad de la actuación policial, como el crecimiento del número de muertes frente a sobrevivientes (heridos y detenidos) en enfrentamientos, se debe considerar como un indicador negativo.
- ▶ **Porcentaje de funcionarios fallecidos o lesionados en cumplimiento del deber sobre total de efectivos.** Un número importante o el crecimiento del número de funcionarios de baja por lesiones o muertes en actividades relacionadas con el servicio policial, es un indicador negativo.
- ▶ **Número de casos de abusos policiales y otros delitos, conocidos por Ministerio Público, que terminan en acusación, sobre total de funcionarios.**

#### Indicadores de Malas Prácticas policiales en los informes de Rendición de Cuentas

Los indicadores de malas prácticas policiales están vinculados directamente con el informe anual consolidado de desviaciones policiales y responsabilidades disciplinarias (Artículo 7 de la Resolución sobre rendición de cuentas). Esto supone que, además de los tópicos incluidos en la practiguía sobre rendición de cuentas (Asuntos Auténticos), los indicadores aquí expresados deben ser considerados para la elaboración de dicho informe.

## Innovación

- ▶ **Proyectos dirigidos al mejoramiento del desempeño, presentados y evaluados positivamente por el Fondo Nacional Intergubernamental del Servicio de Policía o cualquier otra instancia de financiamiento, dirigidos a las siguientes áreas:**
  - ▶ Comunicaciones.
  - ▶ Recepción y procesamiento de denuncias y solicitudes de servicio.
  - ▶ Procesamiento de información sobre delitos, incidentes y desempeño (geo-localización de incidentes, registro de estadísticas, sistemas de seguimiento y evaluación del desempeño, encuestas de victimización y satisfacción del servicio).
  - ▶ Atención a las víctimas.
  - ▶ Tecnología para labores de patrullaje y para detección y esclarecimiento de delitos.
  - ▶ Uso progresivo de la fuerza.
  - ▶ Resolución de conflictos.
  - ▶ Policía comunal.
  - ▶ Atención a grupos vulnerables.
  - ▶ Reducción de riesgos laborales de funcionarios.
  - ▶ Políticas institucionales dirigidas a la incorporación de mujeres y grupos relegados en el cuerpo policial, y a favorecer la igualdad de condiciones en actividades y organización.
- ▶ **Experiencias evaluadas positivamente en concursos de buenas prácticas policiales.**
- ▶ **Investigaciones y evaluaciones realizadas por investigadores independientes.**
- ▶ **Proyectos de innovación y solución de problemas elaborados** (con definición clara de objetivos, metas, estrategias e indicadores de medición), ejecutados y debidamente evaluados por equipos externos.

- ▶ **Retroalimentación de la evaluación del desempeño:** definición y aplicación de correctivos e incorporación de recomendaciones procedentes de informes técnicos elaborados por distintas fuentes (Direcciones operativas, Oficina de Control de la Actuación Policial, Comité Ciudadano de Control Policial, Oficinas de Asistencia Técnica, Oficina de Planificación, etc.), que sugieran medidas para mejorar desempeño agregado, en un período menor a dos años desde su conocimiento, ponderando las condiciones y disponibilidad presupuestaria del cuerpo. Unidad de medida: informe de recomendaciones agregadas y su aplicación, especificando unidad responsable, recursos necesarios, actividades e indicadores de cumplimiento, producido por Oficina de Planificación.

- ▶ Resultados.<sup>15</sup>

#### Indicadores de Innovación en los informes de Rendición de Cuentas

Los indicadores de innovación están vinculados directamente con los informes sobre desarrollo institucional y extractos a que se refieren los artículos 5 y 8. Esto supone que, adicionalmente a los tópicos incluidos en la practiguía sobre rendición de cuentas (Asuntos Auténticos), los indicadores acá expresados deben ser considerados para la elaboración de dicho sinformes.

Resultados por servicio o cargo:

- ▶ **Indicadores de resultados en patrullaje y vigilancia:**
  - ▶ Situaciones atendidas que resultan en detenciones aceptables de acuerdo a estándares legales (determinación de privativa de libertad u otra medida cautelar por parte de tribunal de control) registradas en reportes de situación realizado por funcionarios participantes.
  - ▶ Situaciones atendidas que resultan en aplicación de medidas administrativas (multas, desalojos, decomisos) aceptables de acuerdo a estándares legales, registradas en reportes de situación realizados por funcionarios participantes.

15 Convertir en tasas: incorporar variables demográficas/número de funcionarios o número de incidentes.

Es necesario ponderar los productos y resultados de acuerdo con los niveles y criterios de actuación de los distintos cuerpos policiales (art. 51, 52, 53 y 54 de LOSPCNPB).

- ▶ Número de situaciones que resultan en medida no formal (apercibimiento, resolución de conflicto, referencia a otra agencia) satisfactoria de acuerdo a evaluación de supervisor, registradas en reporte de situación realizados por funcionarios participantes.
- ▶ **Indicadores de resultados en investigación penal:**
  - ▶ Delitos esclarecidos (victimario individualizado y elementos de convicción)/delitos conocidos.
  - ▶ Evaluación del Ministerio Público Fiscal de actuaciones policiales en casos (total de casos o muestra aleatoria, según volumen).
- ▶ **Indicadores de resultados del Servicio de Policía comunal:**
  - ▶ Encuentros positivos con la comunidad: Contactos con la comunidad (visitas, reuniones, charlas) dirigidos a diagnosticar y conocer situación local; recolectar información y denuncias; brindar orientación, ofrecer asistencia técnica y formación; definir, planificar y evaluar servicio; referir a otras agencias y servicios o coordinar con estos y la comunidad; intervenir y resolver situaciones, mejorar las relaciones entre la comunidad y la policía. Se registrarán estas actividades en reportes por situación o diarios, a cargo de funcionarios o equipos participantes.
  - ▶ Evaluación del desempeño por la comunidad: Paneles regulares con actores claves de la comunidad (organizaciones y líderes sociales, comerciantes, transportistas, iglesias, instituciones públicas locales).
- ▶ **Indicadores de resultados del Servicio de Tránsito:**
  - ▶ Accidentes y otros incidentes viales atendidos.
  - ▶ Multas y citaciones.
- ▶ **Otros servicios:** Cada policía define productos e indicadores para evaluar los servicios especiales (grupos especiales, policía turística, etc.).
  - ▶ La producción de datos regulares por servicio, será complementada con evaluaciones cualitativas de reportes de situaciones atendidas y resultados producidos, realizadas por expertos (oficiales superiores o

expertos independientes). Para ello se evaluará el total de reportes o una muestra representativa, de acuerdo al volumen de reportes<sup>16</sup>.

► **Indicadores de resultados agregados para el cuerpo policial:**

- Detenidos con procedimientos aceptables según estándares judiciales (con privativa de libertad u otra medida cautelar decidida por tribunal de control).
- Número de armas decomisadas.
- Cantidad de droga decomisada (definir medida).
- Cantidad de vehículos recuperados.
- Cantidad de bienes provenientes del delito recuperados.

**Indicadores de resultados en los informes de Rendición de Cuentas**

Los indicadores de resultados están vinculados directamente con el informe mensual sobre su desempeño operativo (Artículo 8 de la Resolución sobre rendición de cuentas). Esto supone que, adicional a los tópicos incluidos en la practiguía sobre rendición de cuentas (Asuntos Auténticos), los indicadores acá expresados, deben ser considerados para la elaboración de dicho informe.

## Impacto

- **Disminución de tasa de homicidios.**
  - **Disminución de tasa de victimización** (medida por encuestas poblacionales).
- **Satisfacción del público** (medida por encuestas poblacionales u otros instrumentos): **Confianza en la policía, disposición a denunciar, valoración de sus actividades** (global o por servicios), valoración de relación con el público, valoración de su impacto sobre el delito y la inseguridad, percepción sobre abusos y desviaciones policiales.
- **Reportes de expertos.**
- **Consulta a organizaciones sociales e informantes claves.**

<sup>16</sup> Definir criterios de evaluación.

### Indicadores de impacto en los informes de Rendición de Cuentas

Los informes sobre desarrollo institucional y extractos a que se refieren los artículos 5 y 8. Esto supone que, adicional a los tópicos incluidos en la practiguía sobre rendición de cuentas (Asuntos Auténticos), los indicadores acá expresados, deben ser considerados para la elaboración de dichos informes.

## Posibles relaciones entre indicadores y correctivos

| Dimensión de medición                                  | Alto puntaje<br>(Descripción y posibles factores intervinientes*)   | Bajo puntaje   | Posibles correctivos  |
|--|---|--|---|
| Indicadores de insumo:<br>Condiciones organizacionales | <p><b>Aceptable-óptimo</b><br/>Implementación de medidas organizacionales con impacto positivo en desempeño policial:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Incrementando la capacidad operativa (formación, equipamiento, despliegue operativo, comunicación)</li> <li>▶ Mejorando la supervisión.</li> <li>▶ Optimizando mecanismos de rendición de cuenta y evaluación.</li> </ul>                      | <p><b>A mejorar</b><br/>Factores a considerar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Inercia institucional.</li> <li>▶ Inadecuada aplicación de estándares.</li> <li>▶ Baja inversión en cambios institucionales.</li> </ul>  | <p><b>Asistencia Técnica</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Estímulos para mejoras institucionales.</li> <li>▶ Fortalecimiento institucional.</li> <li>▶ Financiamiento.</li> </ul> |
| Indicadores de Proceso:<br>Operaciones policiales      | <p><b>Aceptable-óptimo</b><br/>Desarrollo de operaciones y acciones que impactan en desempeño</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Ampliando las situaciones atendidas y permitiendo responder a las demandas del público.</li> <li>▶ Permitiendo respuestas más eficientes, en términos de tiempo y de respeto a los derechos y legalidad.</li> <li>▶ Implementando mecanismos de evaluación.</li> </ul> | <p><b>A mejorar</b><br/>Deficiente capacidad operativa, por distribución de recursos operacionales, rigidez, e ineficiencia, que pueden resultar de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Valores y capacidades institucionales.</li> <li>▶ Debilidades gerenciales (en planificación y supervisión de operaciones).</li> <li>▶ Dificultades de funcionarios.</li> </ul> |   |

\*Se consideran factores que pueden contribuir con los resultados, en caso de que los otros indicadores resulten adecuados.

| Dimensión de medición             | Alto puntaje<br>(Descripción y posibles factores intervinientes*)   | Bajo puntaje   | Posibles correctivos   |
|-----------------------------------|---|--|--|
| <b>Malas prácticas policiales</b> | <p><b>Inaceptable</b><br/>Alto volumen de malas prácticas y desviaciones policiales. Posibles factores intervinientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Debilidades organizacionales (supervisión, disciplina y rendición de cuentas, equipamiento y dotación, tácticas utilizadas, remuneraciones y reconocimiento).</li> <li>▶ Injerencia indebida de actores externos (mandos políticos) que debilitan control institucional y fomentan oportunidades para actividades ilícitas.</li> <li>▶ Déficit en funcionarios (formación y entrenamiento, equipamiento, factores que aumenta incertidumbre y promueven oportunidades para actividades ilícitas).</li> <li>▶ Presión indebida por resultados, aún a costa de violaciones de la legalidad y derechos humanos.</li> <li>▶ Prácticas desviadas ocultas (grupos y actividades parapoliciales, compromiso con crimen, venta de servicios policiales, uso politizado de la policía, etc.).</li> </ul> | <p><b>Aceptable-óptimo</b><br/>Detección, prevención, sanción y tratamiento de malas prácticas policiales.</p> | <p><b>Se requiere:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Mejor identificación de malas prácticas y de factores asociados.</li> <li>▶ Fortalecimiento de procesos y mecanismos internos, externos y judiciales de rendición de cuentas, supervisión y control.</li> <li>▶ Asistencia técnica.</li> <li>▶ Otras formas de regulación externa (intervención, suspensión).</li> </ul> |
| <b>Innovación</b>                 | <p><b>Aceptable-óptimo</b><br/>Capacidad de promover y desarrollar cambios.<br/>Adaptación de organización y operaciones a problemas y situaciones.<br/>Incorporación de innovaciones e investigaciones.</p>  | <p><b>A mejorar</b><br/>Rigidez e inercia institucional.</p>   | <p>Cooperación (con universidades, expertos, Oficinas de Asistencia Técnica y otros actores calificados)<br/>Asistencia Técnica.</p>   |

\*Se consideran factores que pueden contribuir con los resultados, en caso de que los otros indicadores resulten adecuados.

| Dimensión de medición | Alto puntaje<br>(Descripción y posibles factores intervinientes*)  | Bajo puntaje   | Posibles correctivos  |
|-----------------------|--|--|---|
| Resultados            | <p><b>Aceptable-óptimo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Operaciones y tácticas eficientes y eficaces.</li> <li>▶ Compromiso de funcionarios.</li> </ul>                          | <p><b>A mejorar</b> (salvo baja productividad por bajo volumen de incidentes)</p> <p>Baja productividad, que puede ser consecuencia de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Bajo nivel de incidentes</li> <li>▶ Registros deficientes.</li> <li>▶ No detección de situaciones (reactivas y proactivas).</li> <li>▶ Bajo nivel de credibilidad y confianza en la policía.</li> <li>▶ Denegación de servicio.</li> <li>▶ Despliegue operativo y tácticas inadecuadas.</li> <li>▶ Entrenamiento deficiente.</li> <li>▶ Equipamiento inapropiado o insuficiente.</li> <li>▶ Bajo compromiso de funcionarios.</li> <li>▶ Prácticas desviadas ocultas.</li> </ul> | <p><b>Asistencia técnica</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Incentivos institucionales.</li> <li>▶ Formación.</li> <li>▶ Identificar factores que contribuyan con baja productividad</li> </ul> |
| Impacto               | <p><b>Aceptable-óptimo</b></p> <p>Impacto de procesos y productos de la policía en disminución de victimización, sentimiento de inseguridad y mejora de confianza y percepción de la policía</p> | <p><b>A mejorar</b> (salvo incidencia de factores ajenos la operatividad policial)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Factores fuera del alcance de la policía.</li> <li>▶ Factores no controlados/ no considerados por la policía, que entran dentro de su área de atención.</li> <li>▶ Adulteración de registros.</li> <li>▶ Prácticas desviadas ocultas.</li> </ul>   |   |

\*Se consideran factores que pueden contribuir con los resultados, en caso de que los otros indicadores resulten adecuados.

# Indicadores de desempeño individual

La evaluación individual tiene como función modelar el desempeño de los funcionarios policiales y promover el desarrollo individual dentro de la organización de acuerdo con patrones deseables de actuación. Aunque responde a variables diferentes y debe medirse de forma distinta al desempeño del cuerpo policial o agregado, también contribuye a la evaluación de éste, en tanto que permite identificar perfiles de actuación agregada y sirve como alerta temprana que deben ser consideradas en las políticas institucionales.

En el nuevo modelo policial que se impulsa en el país, el desempeño individual se convierte en una dimensión de primer orden en el desarrollo de la carrera de los funcionarios, tanto por su peso para asignaciones, ascensos, etc., como por su reconocimiento como parte de la remuneración salarial que recibe cada funcionario. Esto significa que el mejor desempeño, más que variables poco relacionadas con la profesión policial, se convierten en elementos centrales en la carrera y en la remuneración de los policías, promoviendo un sistema de reconocimiento al esfuerzo y compromiso con la misión institucional y el público al que se sirve.

**1. Ajuste institucional (20%):** conductas asociadas con cumplimiento de normas organizaciones y buen comportamiento durante tiempo de servicio.

- ▶ Asistencia: más del 90% de asistencia, salvo excepciones previstas en la LEFPol (art. 71) y reglamentos.
- ▶ Puntualidad: más del 90% de asistencia puntual al puesto de trabajo. Los permisos y abandono de puesto de trabajo, computará como impuntualidad, salvo lo previsto en la LEFPol (art. 71).
- ▶ Acatamiento de normas, manuales, protocolos, instructivos y órdenes. Se considerará como incumplimiento de este indicador contar con más de tres reportes mensuales de omisiones o faltas, según lo establecido en los artículos 91 y 93 de la LEFPol, distintas a aquellas que son causales para medidas de Asistencia Obligatoria (Art. 95 LEFPol) o destitución (art 97).
- ▶ Ausencia de infracciones que suponga aplicación de medida de Asistencia Obligatoria (art. 95 LEFPol).

Estoy convencido que a mayor capacitación en materia de derechos humanos, mayores posibilidad de hacer el trabajo con profesionalismo y eficiencia. Sub-Comisario Policía estatal de Falcón. *Activistas de Derechos Humanos y Policía en Diálogo*, 2004.

En el nuevo modelo policial que se impulsa en el país, el desempeño individual se convierte en una dimensión de primer orden en el desarrollo de la carrera de los funcionarios, tanto por su peso para asignaciones, ascensos, etc., como por su reconocimiento como parte de la remuneración salarial que recibe cada funcionario.

- ▶ Otros indicadores de ajuste institucional y conducta policial, definidos por el cuerpo de pertenencia.
- ▶ Evaluación mensual.

**2. Mejoramiento profesional (20%):** desarrollo de habilidades y competencias vinculadas con mejor desempeño en la carrera policial.

- ▶ Títulos académicos obtenidos.
- ▶ Horas de formación en áreas vinculadas con el desempeño del cargo (10 horas de formación aprobadas).
- ▶ Evaluación positiva en entrenamiento y formación continua<sup>18</sup>.
- ▶ Evaluaciones realizadas de forma periódica o extraordinaria por el cuerpo de policía o por el Órgano Rector.
- ▶ Otros indicadores sobre mejoramiento profesional y desarrollo de habilidades y competencias relacionadas con el desempeño, definidos por el mismo cuerpo policial.
- ▶ Evaluación semestral.

### **3. Productividad (20%)**

Productividad por servicios:

- ▶ Número de detenciones ajustadas a estándares legales y policiales: igual o superior al promedio del cuerpo.
- ▶ Número de actuaciones administrativas ajustadas a estándares legales y policiales: igual o superior al promedio del cuerpo.
- ▶ Número de actuaciones resueltas por medios no formales: igual o superior al promedio del cuerpo.
- ▶ Número de delitos esclarecidos: igual o superior al promedio del cuerpo.
- ▶ Encuentros positivos con la comunidad (en caso de servicios en que aplique): igual o superior al promedio del cuerpo.
- ▶ Indicadores de tránsito: levantamiento de hechos viales, citaciones y multas.
- ▶ Cada cuerpo definirá indicadores individuales de productividad para funcionarios adscritos a servicios especiales.

<sup>18</sup> Se incluiría: horas de entrenamiento físico, prácticas de tiro, evaluación en reentrenamiento y entrenamiento especializado, actividades de formación continua definido por el Cuerpo, por el Órgano Rector o que forme parte del plan de formación del funcionario.

### **Medición:**

Se deberá considerar el tiempo de respuesta a incidentes o demandas de servicio para la valoración de las respuestas dadas por los funcionarios.

- ▶ Igual al promedio del cuerpo: 50% de cumplimiento.
- ▶ Superior al promedio del cuerpo: se incrementa porcentaje de cumplimiento.
- ▶ Inferior al promedio del cuerpo: decrece el porcentaje de cumplimiento.
- ▶ Actividades no operativas: serán definidos resultados e indicadores de medición según manual descriptivo de cargos.
- ▶ Los comisionados jefes con funciones de dirección del cuerpo serán evaluados en este ítem según el desempeño general del cuerpo.
- ▶ Otros resultados a medir:
  - a. Decomisos de armas.
  - b. Decomisos de drogas.
  - c. Bienes robados recuperados.
  - d. Personas en necesidad auxiliadas.
  - e. Rehenes y víctimas rescatados.
  - f. Delitos frustrados.
- ▶ Se podrán adicionar indicadores y productos definidos por el mismo cuerpo policial.
- ▶ Evaluación semestral.

### **ATENCIÓN**

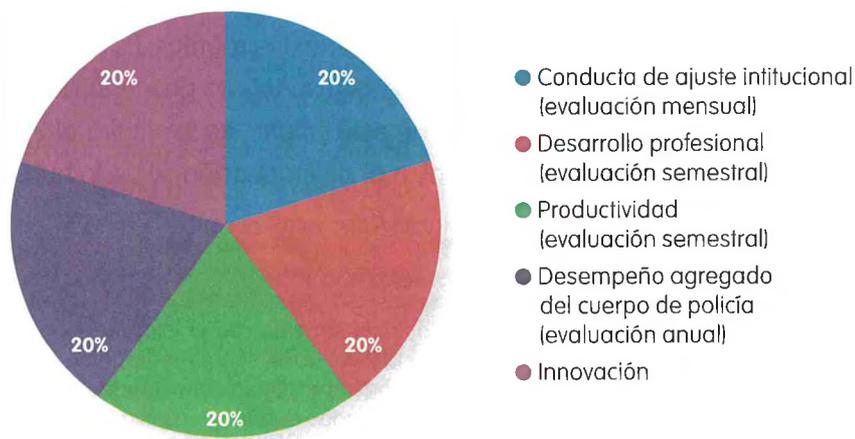
Es fundamental que los cuerpos de policía desarrollen formatos y procesos estandarizados y objetivos para registrar actividades y resultados de los funcionarios policiales.

**4. Indicadores de desempeño agregado del cuerpo policial (20%):** se computará el desempeño agregado del cuerpo de pertenencia, según los indicadores señalados en sección anterior. La autoridad de quien dependa el cuerpo policial, decidirá sobre la aplicación de este indicador, considerando el desempeño del cuerpo policial durante el año transcurrido.

**5. Innovación (20%):** proyectos de la unidad de adscripción orientados a resolver problemas (delictivos, de orden público, de servicios, organizacionales, etc.) según labor desempeñada: un proyecto grupal ejecutado y evaluado positivamente. Estos proyectos deben ser consistentes con los planes y proyectos del cuerpo de policía al que se pertenece.

- a. El proyecto contará con:
  - ▶ Diagnóstico de la situación o problema a resolver.
  - ▶ Marco conceptual, jurídico y conocimientos disponibles relacionados con el tema.
  - ▶ Objetivos y metas del proyecto.
  - ▶ Estrategias y actividades.
  - ▶ Recursos necesarios.
  - ▶ Duración.
  - ▶ Indicadores para evaluación del proyecto.
  - ▶ Indicadores de evaluación (resultados e impacto).
- b. El informe de resultados contará con una descripción de las actividades realizadas, resultados e impacto de la intervención, así como una valoración de cumplimiento de los objetivos según los indicadores definidos.
- c. La evaluación de los proyectos de innovación y solución de problemas, tanto en su formulación como en los resultados de su aplicación, será realizada por la Directiva del cuerpo, o por equipos independiente cuyos servicios sean solicitados para tal fin.
  - ▶ Evaluación anual.

**Gráfico 2. Indicadores de desempeño individual**



## **6. Actos heroicos, condecoraciones y reconocimientos institucionales (20%):**

- ▶ Reconocimientos institucionales como funcionarios más destacados en el cumplimiento de sus funciones (art 34, LEFPol).
- ▶ Distinciones y reconocimientos especiales.
- ▶ Actos excepcionales que realice el funcionario para proteger la vida de terceros o frustrar un delito. Se evaluará el arrojo, la pericia, la imperiosidad o necesidad del acto, no haber implicado riesgos innecesarios para funcionario o para terceros.
- ▶ Actividad sostenida en el tiempo, que exprese compromiso con la organización, responsabilidad en el trabajo, probidad, sentido de servicio a la comunidad, respeto a la ley y a los derechos humanos, desprendimiento y solidaridad con sus compañeros.
- ▶ Desarrollo de respuestas creativas a situaciones complejas, que permitan prevenir o detectar delitos y situaciones peligrosas para el público.

► Evaluación mensual.

Este ítem, de carácter excepcional, se sumará como una valoración extra al cómputo de los anteriores, si existieran los méritos. Es decir, el 20% propuesto para esta dimensión es excepcional, no proviene de la cotidianidad. En el caso de que aplique este criterio, se sustituirá al 20% de la conducta de ajuste institucional, o al de innovación, si no lo hubiere.

**Indicadores para la medición del desempeño individual  
en los informes de Rendición de Cuentas**

Los indicadores de resultados están vinculados directamente con el informe anual sobre desempeño y rendimiento policial (Artículo 6 de la Resolución sobre rendición de cuentas). Esto supone que, adicional a los tópicos incluidos en la practiguía sobre rendición de cuentas (Asuntos Auténticos), los indicadores aquí expresados deben ser considerados para la elaboración de dicho informe.



## Referencias bibliográficas

- Conarepol-Comisión Nacional para la Reforma Policial (2007) Recomendaciones generales. Mimeo. Caracas.
- Gabaldón, Luis Gerardo y Antillano, Andrés (editores) (2007) *La policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del milenio*. 2 Tomos. Comisión para la Reforma Policial-Conarepol, Caracas.
- El Achkar, Soraya y Riveros, Amaylin (editoras) (2007) *La consulta nacional sobre la reforma policial en Venezuela: una propuesta para el diálogo y el consenso*. Comisión para la Reforma Policial-Conarepol, Caracas.
- Muniz, J. y Proença, J. (2010) *Bases conceptuales de métricas y patrones de medida del desempeño policial*. En Antillano, A. (edit.) *¿Qué es, cómo se hace y para qué sirve el trabajo policial? Ensayos sobre desempeño y evaluación de la policía*. Comisión para la Reforma Policial-Conarepol, Caracas.
- Muniz, J. y Proença, J. (2010) De la *accountability* selectiva a la plena responsabilidad policial. En Antillano, A. (edit.) *¿Qué es, cómo se hace y para qué sirve el trabajo policial? Ensayos sobre desempeño y evaluación de la policía*. Comisión para la Reforma Policial-Conarepol, Caracas.
- Rosales, E (2010) Marco normativo de la policía venezolana. En Antillano, A. (edit.) *¿Qué es, cómo se hace y para qué sirve el trabajo policial? Ensayos sobre desempeño y evaluación de la policía*. Comisión para la Reforma Policial-Conarepol, Caracas.

### Publicaciones y documentos oficiales

- Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana*. Gaceta Oficial N° 5.940 del 7 de diciembre de 2009. Caracas.
- Ley del Estatuto de la Función Policial*. Gaceta Oficial N° 5.940 del 7 de diciembre de 2009. Caracas.



**OHCHR LIBRARY**



**14220**

## COLECCIÓN BAQUIA

# Reglas mínimas de estandarización para los cuerpos policiales

### PRACTIGUÍAS

#### 1. BAQUIANA DE LUZ

Practiguía de Recomendaciones Iniciales  
a Cuerpos de Policía estatales y municipales

#### 2. ORDEN EN LA SALA

Practiguía para la adecuación de la base jurídica  
y estructura organizativa de los cuerpos de policía

#### 3. UTOPIA EN VOCES DIVERSAS

Practiguía para la homologación  
y reclasificación de rangos policiales

#### 4. ESTANCIAS ESENCIALES

Practiguía sobre instalaciones policiales

#### 5. EQUITATIVAMENTE DIFERENTES

Practiguía para la equidad  
de género en los cuerpos de policía

#### 6. POR LA CALLE DEL PUEBLO

Practiguía sobre el sistema integrado de información  
y dirección de las operaciones policiales

#### 7. ASUNTOS AUTÉNTICOS

Practiguía de rendición de cuentas

#### 8. EL ESPEJO NOS HABLE

Practiguía para la atención a la víctima

#### 9. GENTE PARA SERVIR

Practiguía sobre servicio de policía comunal

#### 10. OPCION POR LA DIGNIDAD

Practiguía para el ingreso a la academia policial

#### 11. SUMANDO VOLUNTADES

Practiguía para el ingreso a cuerpos de policías

#### 12. FIEL EN EL EQUILIBRIO DE MI ACTUACION

Practiguía para la evaluación del desempeño

#### 13. DIGNIFICACION LABORAL

Practiguía de gestión y medio ambiente laboral

#### 14. MIRADA JUSTA PARA UN DEBIDO PROCESO

Practiguía sobre investigaciones y procesamiento policial

#### 15. COMUNIDAD DE DECISION

Practiguía sobre reuniones policiales para la toma de decisiones

### MANUALES DE RESOLUCIONES

#### 1. PERTENENCIA POLICIAL

Manual sobre dotación y equipamiento

#### 2. TU FUERZA ES MI MEDIDA

Manual de uso progresivo y diferenciado de la Fuerza policial

#### 3. PASOS Y HUELLAS

Manual sobre procedimientos policiales

#### 4. UN ARTE EN COMUN

Manual de ceremonial y protocolo

