

CABINA PARA PILOTOS DE TORMENTAS CONQUISTANDO EL FUTURO: MEDICIÓN Y ORGANIZACIONES BASADAS EN DATOS.

Jorge Augusto Depetris

Introducción

Joseph Bower, cuando comenzaba su legendario curso de Management General en Harvard Business School solía decir: “...Antes de sumergirnos en la sofisticación de los nuevos esquemas de gestión, recuerden la máxima de los viejos gerentes: lo que se mide mejora y lo que se pregunta se aprende...”.

Esta aseveración expone la importancia y el amplio consenso que existe frente a esto de que “...hay que medir”. Sin embargo, surgen radicales divergencias en cuanto a qué y cómo, al decir de Wolin: “Lo que importa es la continuidad de las preocupaciones, no la unanimidad de las respuestas” (Wolin, 1993: 13).

Hay una gran crisis acerca de cómo se mide en las Agencias Regulatorias (AR). Se percibe un profundo descontento en los ciudadanos, los altos funcionarios, los empleados, la prensa y la política.

Existe una amplia gama de propuestas de cómo mejorar los sistemas existentes; no obstante, este artículo propone una visión diferente, el problema parece ser más grave: no funcionan los esquemas de gestión, por ende, tampoco se pueden medir.

Si nos alejamos un poco de la coyuntura, hace unas décadas existía un contexto estable o de “modernidad industrial” donde los riesgos, delitos e infracciones eran pocos y previsibles; la contrapartida era que la gestión de las AR consistía en dar respuestas en serie y su medición se basaba en la cantidad de los resultados. En estos pilares se basó el sistema tradicional, que, pese a sus defectos y limitaciones, durante un tiempo funcionó de forma aceptable.

Sin embargo, este equilibrio precario se rompió; vivimos en una “sociedad de riesgo”, turbulenta e impredecible por lo cual la gestión industrial tradicional y su sistema de medición quedaron obsoletos. Un patrullero que llega rápido no reduce el delito, detener a un soldadito de la droga no impacta en el volumen del narcotráfico, imponer una multa a empresas fantasmas no reduce la evasión fiscal.

Fueron surgiendo alternativas *ad hoc* que pretendían enmendar los viejos sistemas de medición; primero surgió la idea de medir “impacto” en lugar de resultados, lo que a veces se denominó como “reducción de daños”. Se pretendía observar si se reducían los accidentes de tránsito, no si se habían impuesto más multas. Sin duda, fue un gran avance, aunque insuficiente.

Luego surgió la idea de mensurar valores, que era necesario promover reducción del delito, pero acorde a derecho o sin mano dura; evitar los accidentes de tráfico para preservar el valor de la circulación; que cuidar el medio ambiente no colisione con el derecho a trabajar. Otro avance, aunque también insuficiente.

Nuestra hipótesis es que, si lo que falla es la gestión en las AR más que mejorar la evaluación, lo que se necesita es transformar los sistemas de medición en una herramienta de gestión.

Nuestro propósito es, además de describir los problemas que el sistema de medición actual produce, conquistar el futuro, o diseñar un prototipo de “Cabinas para pilotos de tormenta¹” (CPT) un sistema de medición que permita conocer y evaluar el pasado, obtener en tiempo real información para abordar el presente y auscultar cambios y tendencias que nos permitan prepararnos para el futuro².

Propósito del trabajo y carta de navegación

Dado que el propósito es diseñar un prototipo de “cabina para piloto de tormentas”, el esquema para abordarlo es el siguiente:

1. Demostrar que el sistema tradicional de medición no es apto para la realidad actual (lo que entendemos como un desplazamiento de objetivos), y además genera daños colaterales que provoca su aplicación extemporánea.
2. Pasar revista a la bibliografía más relevante vinculada a la creación de instrumentos de medición modernos de gestión privada y pública.
3. Teniendo como insumo los dos puntos anteriores, presentar un “prototipo” de CPT que se proponga, por un lado, superar los problemas del sistema de medición tradicional y que, por el otro, incorpore las nuevas dimensiones necesarias para enfrentar los desafíos del contexto.

Para cumplir nuestros objetivos, como paso previo ilustraremos qué entendemos por Agencias Regulatorias, a fines de delimitar el alcance del trabajo.

Agencias Regulatorias

Según Sparrow³, existen dos grandes tipos de agencias, por un lado, las que proveen bienes y servicios (ej. educación, salud, asistencia social, registros, etc.) y la otra mitad del estado es la encargada de proteger a la sociedad de riesgos y amenazas.

Polución, violencia, fraude fiscal, lavado de dinero, contrabando, accidentes laborales, alimentos en mal estado, discriminación, catástrofes financieras, peligro del tráfico o transporte son algunos de las amenazas que acechan a la sociedad y por ello el estado crea agencias para controlarlas.

Denominamos Agencias Regulatorias a todos los **organismos del estado** cuya **misión principal** es procurar de **mitigar el daño** que pueden producir principalmente las **acciones humanas**.

Desplazamiento de objetivos: problemas nuevos y herramientas viejas.

“... un desastre o colapso cultural ocurre debido a alguna inexactitud o inadecuación en las normas o creencias aceptadas. En consecuencia, la discrepancia entre la forma en

¹ Malcolm Sparrow proporcionó la ruta, los conceptos y la inspiración de este artículo, pero fundamentalmente la adrenalina ya que plantea el desafío que en la medición la academia está en deuda con la gestión.

² A las organizaciones que diseñan instrumentos similares y son capaces de usarlos para la gestión, en la literatura académica se las denomina como “Data Driven Organizations”² u organizaciones basadas en evidencias y son aquellas que frente a la disponibilidad de enormes volúmenes de datos, aprenden a gestionarla, a partir de la correcta selección de indicadores, el uso de inteligencia artificial, proveyendo de información precisa y actual para que los gerentes tomen decisiones robustas y eficaces. Esto lo plantean académicos provenientes del mundo de la gestión del conocimiento -Knowledge Management- (Davenport, Barth, & Bean, 2012), (Davenport & Patil, 2012), y también los que abordan la revolución científico tecnológica (McAfee & Brynjolfsson, Machine Platform Crowd, 2017) (McAfee & Brynjolfsson, 2012), (Brynjolfsson & McAfee, 2017), (Gupta, 2018), (Ilanisti & Lakhani, 2020), (Fabijan, Dmitriev, Olsson Holmstrom, & Bosh, 2017).

³ Véase (Sparrow M., 2016), (Sparrow M., 2016)

que se cree que opera el mundo y la forma en que realmente es rara vez se desarrolla instantáneamente. En cambio, hay una acumulación durante un período de tiempo de una serie de eventos que están en desacuerdo con la imagen del mundo y sus peligros representados por las normas y creencias. Dentro de este período de incubación, una cadena de eventos discrepantes, o varias cadenas de eventos discrepantes, se desarrollan y acumulan inadvertidamente.

(Turner y Pidgeon, 1997, pág. 72)

Turner y Pidgeon, los autores del epígrafe, estudiaron ochenta y cuatro casos de catástrofes graves producidas por el accionar humano (manufacturadas). En todos ellos se registró:

- a) Una situación empírica de base que cambió.
- b) Una discordancia entre la visión de esos hechos —producto de un marco interpretativo inadecuado, por lo general obsoleto— y lo que realmente estaba sucediendo.
- c) Un período de incubación con eventos discrepantes y señales de la ineficacia de las soluciones tradicionales.
- d) Una catástrofe.

La *situación empírica que cambió* es “la sociedad del riesgo”, que impone desafíos complejos y sorprendidos, totalmente diferentes a los que se les imponían a las organizaciones públicas en el pasado.

La *discordancia* se produce entre el paradigma tradicional de las agencias regulatorias y los nuevos problemas que debe enfrentar.

El *período de incubación* con señales de ineficacia de las soluciones tradicionales, su sistema de medición y los problemas que no se resuelven.

La *catástrofe* que todavía estamos a tiempo de evitar, si tomamos en serio la necesidad de cambiar la gestión y medición de las agencias regulatorias.

A este fenómeno tan característico de la burocracia, de generar una regla y repetir acciones independientemente que hayan cambiado el contexto, y que en las nuevas condiciones sean totalmente inefectivas (y a veces perjudiciales) fue brillantemente analizado por Merton (1964), quien lo llamó “desplazamiento de objetivos”. Para las fuerzas policiales, fue Goldstein (1979) quien lo aplicó y Sparrow (1994) amplió la idea para el conjunto de las AR.

Nuevos problemas: La sociedad del riesgo

La *sociedad del riesgo*⁴, o modernidad tardía, y la velocidad del cambio tecnológico, también llamado “*nuevo paradigma digital*”,⁵ son dos poderosas fuerzas que, entrelazadas, están llevando a la sociedad a una transformación nunca vista en la humanidad.

⁴ Existe abundante bibliografía acerca de la sociedad del riesgo y la modernidad tardía, algunos de los autores clásicos y esclarecedores son: Beck (1998); Luhman (1992), Giddens (1996 y 1999), Wildavsky (2017) y Garland (2018).

⁵ Véase Mc Afee (2019), Mc Afee & Brynjolfsson (2017), Kelly (2016), Brynjolfsson & Mc Elheran (2016), Brynjolfsson & Mc Afee (2014), Ford (2015) y Schwab (2017), quienes, entre otros autores, analizan el impacto de los cambios drásticos en nuestras vidas.

Un acelerado y radical cambio en casi todos los órdenes de la vida⁶: la economía, la geopolítica, las relaciones entre Estados, la política interna, la sociedad, el género, el mundo del trabajo, la ecología, por solo nombrar algunos.

En este contexto, el hombre prácticamente ha logrado dominar los riesgos de la “naturaleza”; cada vez son menos frecuentes las catástrofes producidas por terremotos, tsunamis, ciclones, tornados u otros fenómenos naturales. El ser humano ha sido capaz mediante la ciencia y la técnica de crear los materiales o dispositivos necesarios para eliminar o reducir seriamente el daño que provocan.

Sin embargo, el temor ahora se ha desplazado al accionar humano, a lo que se denomina “*riesgos manufacturados*”, que son los riesgos creados por el hombre; tanto los *azarosos* como los accidentes o desastres que pueden ocurrir producto del avance de la ciencia y la técnica (p. ej., calentamiento global, destrucción de la naturaleza, accidentes nucleares, etc.), como los *voluntarios*, aquellos que tienen un “cerebro” ya sea con organizaciones criminales (uso de cámaras, encriptación, transnacionalización, robots, etc.), o los nuevos delitos que no necesitan una organización sofisticada (p. ej., ciberdelitos, pornografía infantil digital, *grooming*, *ransomware*, etc.).

Frente a los riesgos “manufacturados”, que son más volátiles, peligrosos e impredecibles que en el pasado, las herramientas tradicionales resultan ineficaces.

Herramientas viejas: Gestión Operativa Tradicional

Sparrow (2000) hace una excelente descripción de la respuesta tradicional de las agencias de control a lo que denomina el “paradigma ciego de agencias regulatorias”, y consiste en la idea de que: si tenemos buenos casos, buenas investigaciones, buenas denuncias y a ello le sumamos buenas condenas judiciales, nos da como resultado una reducción del delito.

Bajo esta premisa o modelo mental opera la gran mayoría de agencias regulatorias y ello refleja un modelo industrial o de “producción en serie” de respuestas a los problemas. No se analizan las características del problema; automáticamente se dispara una acción: un patrullero que llega rápido, una inspección ambiental, laboral o tributaria, una verificación aduanera, con la esperanza que ello solucione el problema.

Existe una inconsistencia entre los medios utilizados y fines perseguidos. Con herramientas estáticas y previsibles, pretendemos enfrentar desafíos cambiantes. Se aplica la misma metodología sin discriminar las características de un problema de rápida mutación, como un médico que siempre emitiera las mismas recetas sin efectuar diagnósticos previos.

La gestión tradicional, en lugar de medir si la realidad mejora, se enfoca en ver “cantidad de resultados”; no observa si se minimizan o no los problemas. En esto consiste el “*desplazamiento de objetivos*” o la discordancia entre lo que está sucediendo y cómo pretendemos solucionarlo. Reproducimos y medimos acciones que no dan respuesta a los nuevos problemas.

⁶ Solo por citar algunos ejemplos actuales, COVID, guerra en Ucrania y la salida de UK de la Unión Europea fueron acontecimientos sorpresivos y totalmente inesperados para los contemporáneos poco tiempo antes de que ocurrieran.

En la tabla 1, presentamos las señales inequívocas del "período de incubación" donde se puede observar la paradoja de que la organización mejore "exitosamente" sus resultados, a la vez que deteriora su desempeño en cuanto a impacto.

Tabla 1

RESULTADO	IMPACTO
Aumento de multas de mal estacionamiento	Aumento de víctimas fatales en accidentes de tránsito
Incautación de marihuana	Incremento del narcotráfico de cocaína
Multa por falta de facturación pequeños comercios	Evasión por precios de transferencia (Com. Exterior)
Pago irregular de cargas de Seguridad Social en Eventos Masivos	Crecimiento del trabajo esclavo
Allanamientos	Ciberdelitos, pornografía infantil digital
Multas por defectos de presentación de las declaraciones juradas a Medio Ambiente	Contaminación de los ríos por conexiones clandestinas y vertido de material tóxico.
Incautación de DVD apócrifos	Piratería digital online
Detención de pequeños dealers y "soldaditos de la droga"	Ampliación de redes de tráfico de drogas de baja calidad en barrios marginales.

Los problemas que generan las viejas herramientas

"Cuando el logro de las metas deseadas tiene un fuerte énfasis cultural, mientras que mucho menos énfasis se pone en las normas que regulan los medios, estas tienden a perder su poder de regular conducta". Vaughan, Diane (1983, pag.55)

El sistema de medición tradicional lleva a desvirtuar los objetivos organizacionales de forma involuntaria, ya que como sostiene Vaughan en el epígrafe, las agencias en lugar de cumplir los objetivos y centrarse en los riesgos o las amenazas, comienzan a "trabajar para la estadística" generando consecuencias perjudiciales para la sociedad que pretenden proteger.

Estas consecuencias no deseadas de la acción social (como las llaman los sociólogos) o externalidades negativas (los economistas), las categorizamos en sesgos, vicios y limitaciones.

Sesgos: porque desvía el foco y la energía de la organización hacia cuestiones que no son centrales y se malgastan recursos.

Vicios: porque la propia organización para cumplir con la medición genera acciones con resultados dañosos.

Limitaciones: dado que existen fenómenos de riesgo que no pueden ser captados por el sistema actual, este los ignora o, peor aún, los "invisibiliza".

Como suele ocurrir en el mundo social, algunos casos pueden tener solapamiento, o caer en dos categorías; la realidad no suele cumplir los requisitos de las ciencias duras de ser MECE (Mutuamente Exclusiva y Colectivamente Exhaustiva), tal como sostiene Raisel (1998).

Sesgos

- **Deslizamiento lo útil sobre lo importante:** Esto implica concentrarse en lo fácil, las agencias empiezan a enfocarse en obtener resultados simples independiente de la gravedad de los riesgos o delitos (p. ej., las agencias de tránsito priorizan los malos estacionamientos, a excesos de velocidad; la Aduana se concentra en “bagayeros” y “paseros” en lugar de sofisticadas maniobras con paraísos fiscales). Es útil a fines estadísticos pero no ataca los problemas graves.
- **Pescar en la pecera:** Similar al anterior, pero antes era fácil/difícil, y ahora es conocido/desconocido. Ocurre cuando algunas agencias priorizan los sujetos y los fraudes con los que tiene experiencia y no aquellos que desconocen cómo abordar. Sparrow comenta en su libro lo que el líder de la Agencia Tributaria de Estados Unidos (IRS) planteó, que existían muchos procedimientos para abordar fraudes, aun los complejos de quienes declaraban, pero no existía ninguno para detectar a quienes no declaraban, los “non fillers” que generalmente eran los oficios domésticos. (Sparrow M. , 2000).

Vicios

- **Subreporte:** Es muy común que no se reporten ilícitos que tienen por sujeto a las minorías vulnerables, o cuando la víctima conoce al agresor y teme represalias o cuando la agencias no tiene credibilidad. (Skogan, 1990), (Stephens, 1999).
- **Adulteración:** Se generan mecanismos expulsivos, (ej. demoras, burocratización del proceso, manipulación, etc.), o se alteran las denuncias, todo con el objeto de no generarse más carga laboral o deteriorar las estadísticas. (Klockars, 1999), (Skogan, 1999).
- **Corrupción:** genera mecanismos para directa o indirectamente a atemorizar o disuadir a los ciudadanos a efectuar una denuncia para no deteriorar los indicadores⁷ o para no tener que investigar temas que afecten a miembros de la institución. (Eterno & Silverman, 2012).

Limitaciones

- **Asignación de crédito a las funciones:** Cuando se genera una intervención en una organización, pueden participar varias áreas en el proyecto, la detección, la investigación, el procedimiento, el área penal legal o varias jurisdicciones en forma simultánea. Es complejo asignar a un área específica el resultado de un trabajo que puede ser conjunto.
- **Prevención:** Las tareas de prevención no se ven reflejadas en los indicadores, por ende, la organización tiende a desestimarlas.
- **Pluricausalidad:**⁸ los fenómenos sociales suelen ser producto de múltiples factores o fuerzas que operan en la sociedad en forma simultánea algunos ejemplos son:
 - *Concurrencia de políticas:* Si disminuyen los accidentes de tránsito en una jurisdicción pueden deberse a las agencias de tránsito, con campañas de prevención pública y/o privadas, o cambios en la infraestructura y señalización vial.
 - *Cambios tecnológicos:* El menor hurto de celulares es producto del accionar eficiente de la policía, o de las medidas de seguridad ideadas por los fabricantes.

⁷ Especial atención es lo que en un “el carácter de los daños” Sparrow denomina a los “riesgos que mejoran el desempeño”, a aquellos que producir un fraude mejora las estadísticas, especialmente en ámbitos donde la retribución se vincula al desempeño. Tortura en los interrogatorios, fraude en la facturación, omisión de denunciar fraude cuando sube los costos por trámite, etc. Es más delicado aun cuando quienes violan las normas “ayudan” a sus colegas y suelen ser vistos como héroes de la organización.

⁸ Esta es una observación que afecta a las mediciones de resultados, pero también a las de impacto.

- *Efectos extra jurisdiccionales*: las modificaciones del tipo de cambio entre países limítrofes provocan importantes transformaciones en el mundo del contrabando.

Es complejo ponderar cuándo la reducción o el aumento se debió al accionar de la organización u otros factores.

- **Temporalidad de los delitos**⁹: Las mediciones suelen mostrar una foto, y el mundo delictivo es una suerte de película. Una autoridad policial honesta se hace cargo de una zona, al principio tiene pocas denuncias de robo porque los vecinos no confían en la policía; luego de un tiempo de trabajar en serio, comienzan a confiar y las denuncias se incrementan, el accionar policial rinde sus frutos y luego el delito se reduce y también las denuncias. Las fotos nos van a mostrar una suerte de subibaja, primero bajo, luego alto y finalmente bajo. ¿Cómo asignar créditos? Lo mismo ocurriría con la violencia de género y violencia doméstica, ¿hay mayor cantidad de hechos o de denuncias sobre hechos que antes no se denunciaban? Es imposible entender el fenómeno desde la perspectiva tradicional.
- **Delitos invisibles**: Es este tipo de delito que, por sus características propias, no se hace visible o lo hace con mucha dificultad y con señales confusas. En caso de un homicidio (delito visible), hay un cadáver; en cambio, en caso de contrabando, pedofilia o tráfico de drogas no suelen existir evidencias directas (delitos invisibles). Estos delitos suelen ser graves, sumamente complejos de combatir por su carácter oculto y, salvo accidentes o acciones proactivas por parte de las agencias de regulación para detectarlo, no suelen salir a la luz¹⁰.
- **Rutinización de los controles, innovación del delito**: Uno de los mayores peligros de todos los sistemas de control de riesgo es su rutinización. En el caso de los delitos es grave, hay un cerebro detrás que en forma permanente está buscando la innovación para perfeccionarse. (Cornish, 1994), (Sparrow M. , 2008).
- **Exponencialidad, nuevos delitos y redes**: El nuevo paradigma digital, como analizamos antes, otorga al mundo del ilícito posibilidades de generar resultados “exponenciales”¹¹. Esto impone serios desafíos a las AR y por ende a su sistema de medición.

El puente de la bibliografía y el alimento de las musas

Hasta aquí hemos pretendido demostrar que el viejo sistema de medición de desempeño no se adapta al nuevo contexto que impacta en las A.R. y los problemas propios que genera esta herramienta desactualizada. Nuestro siguiente paso consiste en una revisión de la literatura académica especializada en el tema en búsqueda de avances y tendencias que puedan servirnos de puente para pensar la “cabina para pilotos de tormenta”.

⁹ Lupsha aborda este tema para las organizaciones criminales y analiza el ejemplo inverso, como la no atención del estado puede fortalecer a estas organizaciones. (Lupsha, 1996)

¹⁰ Este tipo de delitos fue planteado por primera vez por Sparrow cuando analizó los delitos en el ámbito de la medicina y la salud (Sparrow M. , 1996), luego perfeccionado en sus trabajos posteriores (Sparrow M. , 2000), (Sparrow M. , 2008) y (Sparrow M. , 2016).

¹¹ Organizaciones criminales “puramente digitales (Leukfeldt & Kleemans, 2017), (Savona & Riccardi, 2019), (Zaharia, 2020), (Wall, 2007); Organizaciones criminales tradicionales u off line, que utilizan estas tecnologías para cometer sus delitos (Werner & Korsell, 2016), (Bulanova-Hristova & Kasper, 2016), (Odinot, Verhoeven, Pool, & de Poot, 2016), (Schneider, 2016), (UNDOC, 2015), (Cockayne, 2007), (Reuter, 2014), (Leuprecht, 2016), (Otey, 2015), (Fijnaut, 2016).

Cambios en la medición privada: La revolución del Cuadro de Mando Integral

A principios de los años 90 del siglo pasado, Kaplan y Norton¹² revolucionaron los tradicionales sistemas de medición de las grandes corporaciones, que hasta ese momento se basaba exclusivamente en indicadores puramente financieros.

Para ellos, el *indicador financiero clásico ROI* (Retorno sobre Inversión) era insuficiente. Era útil para medir resultados en el “corto plazo”, pero mala para el “largo plazo”; por ejemplo, si Coca Cola dejaba de promocionar sus productos, en breve mejoraría los resultados, pero a la larga los deterioraría, porque lo más valioso que tiene la firma es la “marca”.

Entonces proponen el “cuadro de mando integral” que va más allá de evaluar los resultados financieros, lo proponen como una herramienta gerencial para llevar a cabo la estrategia de la organización¹³.

Postulan que deben continuar los **indicadores financieros** (además de ROI, precio, ventas por segmento, etc.), pero además incorporar otros aspectos a evaluar como:

- a) Los **clientes**: con indicadores que respondan la pregunta que debemos hacer para satisfacerlos, qué nuevas necesidades tienen, cómo podemos atraer nuevos, etc.
- b) Los **procesos internos**, no en forma aislada por cada proceso individual, sino respondiendo la pregunta: qué procesos debo mejorar para tener un producto de mejor calidad o que satisfaga más a mis clientes actuales o potenciales (p. ej. postventa, calidad de los productos, simpleza de su uso, precio, etc.).
- c) **Formación y crecimiento**: se relaciona con indicadores vinculados con la capacidad de mantener y mejorar la ventaja competitiva (p. ej., porcentaje de facturación de productos creados en los últimos 3 años sobre el total). Esto es evaluar cómo se desarrollan nuevas habilidades a desarrollar para sobrevivir y crecer en un futuro incierto.

No casualmente los autores usan la metáfora de “cabina de un jet”: una vez definida la estrategia, debemos monitorear hacia dónde vamos, si es el camino correcto o si surgen cuestiones inesperadas en el camino.

Ampliación de dimensiones y funcionalidades de la medición

Un segundo trabajo bibliográfico clave es el clásico *¿Porqué medir performance?* de Richard Behn, que *Public Administration Review* lo seleccionó como uno de los artículos más influyentes de su historia.

El autor plantea ocho aspectos por los cuales la medición es fundamental para un gerente público (Behn, 2003).

1. **Evaluar.** *¿Qué tan bien se está desempeñando mi agencia pública?*

Nadie junta información por hacerlo, el fin siempre es evaluar. Tanto para agentes internos (altos funcionarios y empleados del organismo en general), como externos,

¹² Ambos autores produjeron una serie de trabajos bibliográficos, entre ellos para ampliación de indicadores véase (Kaplan & Norton, 1997), la vinculación de los indicadores con estrategia (Kaplan & Norton, 2001), (Kaplan & Norton, 1996), y para mapas estratégicos (Kaplan & Norton, 2004).

¹³ Combina medición y estrategia, justo en el momento donde el pensamiento estratégico tomo fuerza, dado que en necesario adaptar la organización al contexto cambiante.

autorizadores políticos, interesados legítimos, periodistas, sindicatos, ONG o ciudadanos en general).

2. **Control.** *¿Cómo puedo asegurarme de que mis subordinados estén haciendo lo correcto?*

Esto es un indicador interno, suele ser antipático y según el autor está la sombra de Taylor¹⁴ y sus estudios de tiempo y movimiento sobrevolando esta funcionalidad; al final del día, todo gerente público quiere saber si los empleados y funcionarios inferiores están haciendo lo que se decidió.

3. **Presupuesto:** Básicamente es conocer si la asignación de recursos es acorde con las normas y los objetivos propuestos.

4. **Motivar:** Los gerentes públicos pueden usar las mediciones para motivar a desempeñarse mejor a la agencia o sus partes. Esta motivación puede ser interna (p. ej., Reducir las víctimas de accidentes laborales) o externa (p. ej. “En diez años que el hombre pise la luna”, de J. F. Kennedy a la NASA).

5. **Promover,** promocionar lo que está haciendo la agencia o el organismo a las partes externas interesadas, periodistas y ciudadanos. Para realizar inversiones o cambios importantes, es fundamental a conseguir aprobación del contexto de la organización.

6. **Celebrar.** Qué logros son dignos del importante ritual organizacional para celebrar el éxito. Mejora internamente la autoestima organizacional. Según el autor, no sólo a fin de año, sino en el transcurso si hubo logros importantes. Internamente es una forma clara de señalar el camino para toda la organización.

7. **Aprendizaje:** ¿estamos aprendiendo?

Es fundamental para una agencia saber que adquiere las capacidades y habilidades necesarias para afrontar los desafíos que tiene por delante. Debe experimentar, debe interrogarse: ¿lo que hacemos funciona?, o ¿podemos hacerlo mejor?, ¿lo experimentamos? Los datos no hablan por sí mismos, es necesario bucear en ellos; transformar los datos en información, entender las señales.

8. **Mejora:** Vinculado con el anterior, ¿estamos mejorando como agencia?, ¿estamos capitalizando la experiencia?, ¿ha cambiado el contexto? Las lecciones no siempre son directas o evidentes, existen circuitos de retroalimentación, aunque no todos de ellos pueden ser obvios,

Lo novedoso de este artículo es que viene a poner en blanco sobre negro dos aspectos que muchos intuían: por un lado, que la medición es una herramienta de gestión formidable que va mucho más allá de “evaluar”, y segundo sirve fundamentalmente para gestionar y como herramienta de exploración en contextos inciertos.

Debates sobre medición y policía

De las agencias regulatorias, la policía fue la primera en poner en cuestión en forma abierta y profunda los dilemas de la medición. Tal vez por su impacto sobre la vida democrática, provocó debates apasionados y profundos. Sus conclusiones son aportes claves para repensar el “qué” y el “cómo” se debe medir en las agencias regulatorias.

Herman Goldstein y *policing free society*

Herman Goldstein, uno de los autores más influyentes de la temática policial en Estados Unidos en el siglo XX, creador de la corriente de la Policía Orientada a Problemas o POP, es quien primero cuestiona el paradigma tradicional de medición en 1977 en “*Policing in the free society*”, donde planteó un conjunto de objetivos originales y avanzados para la policía que hoy son plenamente vigentes.

¹⁴ Véase (Taylor F. W., 1912-2007).

1. *Prevenir y controlar la conducta ampliamente reconocido como una amenaza para la vida y la propiedad (delitos graves).*
2. *Ayudar a las personas que están en peligro de daño físico, como las víctimas de delitos y ataques.*
3. *Proteger garantías constitucionales como el derecho a la libertad de expresión y reunión.*
4. *Facilitar el movimiento de personas y vehículos.*
5. *Ayudar a quienes no pueden cuidar de sí mismos: los intoxicados, los adictos, los enfermos mentales, los discapacitados físicos, los ancianos y los jóvenes.*
6. *Para resolver conflictos, ya sea entre individuos, grupos de individuos o individuos y su gobierno.*
7. *Para identificar problemas que tengan el potencial de se vuelvan más serios para el ciudadano individual, la policía o el gobierno.*
8. *Crear y mantener un sentimiento de seguridad en la comunidad.*

Medir lo que importa (*Measuring what matters*)

En el año 1999, el Ministerio de Justicia de los Estado Unidos edita un texto con el trabajo de célebres académicos vinculados a la temática de las fuerzas policiales¹⁵. El nombre que es el título de este capítulo refleja el espíritu del debate (y cierta insatisfacción con la evaluación tradicional).

Se presentaba una encrucijada, ya que con la política de “tolerancia 0” se habían mejorado todos los indicadores tradicionales, sin embargo, había devenido en una suerte de “mano dura” hacia las minorías o sectores más desfavorecidos, y se había transformado en fuente de graves conflictos.

Todos los autores eran conscientes de la paradoja de que, si bien se había logrado solucionar la grave ola de delincuencia e inseguridad que vivía Estados Unidos en los años 70 y principio de los 80, a la vez se había generado un nuevo y grave problema.

Esta abre un espacio de debate en el cual los académicos, frente a la crisis, tienen la posibilidad de innovar, o de pensar hacia adelante, cómo debería ser un sistema de medición. Pese a sus diferencias, en algunos aspectos hubo un consenso mayoritario.

- Medir impacto: Dada la amplitud de sus objetivos, las métricas *de resultado* son insuficientes como medición de desempeño. Se debe procurar por todos los medios de analizar si hay cambios en el contexto externo.
- Intangibles: Existe un amplio acuerdo en que se deben medir “intangibles”, desde el miedo, la sensación de seguridad, hasta calidad de servicio policial.
- Rol de las encuestas a la comunidad: Para ello, pese a sus dificultades y complejidades, defienden con fuerza las encuestas de victimización.¹⁶ Es clave escuchar la voz de la sociedad y especialmente la de aquellos que más deben cuidar las fuerzas policiales.
- Variabilidad de las opiniones en el tiempo: tanto Kelling (1999) como Taylor (1999) acuerdan que las sociedades (no solo los delitos) tienen procesos, la opinión con respecto a la seguridad cambia, no está compuesto de fotografías sino películas.

¹⁵ Algunos de los colaboradores son (Kelling, 1999), (Skogan, 1999), (Stephens, 1999), (Moore & Poethig, 1999), (Taylor R., 1999) Y (Klockars, 1999).

¹⁶ Reino Unido tiene una tradición anterior en encuestas de victimización, entre otras cosas les permitió conocer que muchas veces la ampliación se debía a víctimas repetidas y no su incremento (Maxfield, 1984). (Maxfield, 1988) (Farrel, 1995).

Primero la sociedad reclama por los crímenes más graves (p. ej., homicidios, violaciones), pero luego que se solucionan comienzan a reclamar por aquellos menores (p. ej., robos, daños). En la medición esto se ve claramente reflejado¹⁷.

- Delitos como procesos e incivilidad¹⁸ o desorden: También los delitos tienen un proceso, y hay una suerte de círculos virtuosos o viciosos frente a ellos. Existen factores claves que conforme pasa el tiempo producen la decadencia o pacificación de un barrio¹⁹.

Moore: La línea de base de la policía

Mark Moore participó activamente en la discusión sobre los sistemas de desempeño para la policía en el libro que vimos en el título anterior (Moore & Poethig, 1999). Posteriormente, presentó una propuesta más refinada que elaboró junto con Anthony Braga (Moore & Braga, 2003) y sus reflexiones son realmente esclarecedoras, por lo que las incluimos.

1. Reducir el crimen y victimización
2. Llevar a rendir cuenta a los delincuentes
3. Reducir temor y seguridad personal
4. Asegurar civildad en los espacios públicos
5. Usar la justicia y economía en el uso de la fuerza
6. El uso económico y justo de los recursos financieros del estado.
7. Satisfacción de los usuarios

El pensamiento de Malcolm Sparrow

De todos los autores, Sparrow es quien más profundamente ha abordado esta temática, que fue madurando a lo largo de sus numerosas publicaciones en AR. A continuación, haremos una síntesis de su evolución:

En “Más allá del 911” (Sparrow M. K., 1990) plantea la insuficiencia de la “medición de resultados” dada la falta de conexión entre mejorar resultados y reducir las amenazas. Un patrullero que llegue en menos de un minuto a un llamado no resuelve el 90 % de los problemas.

En “Imponiendo Obligaciones” (Sparrow M. , 1994), plantea la necesidad de “medir impacto” en lugar de resultados y agrupar los incidentes como problemas (es la unidad para analizarlos).

En “Licencia para robar” (Sparrow M. , 1996), el autor continúa con las mismas ideas, pero agrega la descripción de los “riesgos invisibles” y la necesidad de conocerlos y medirlos.

En la “Artesanía regulatoria” (Sparrow M. , 2000) pone a la medición como centro del cambio de las organizaciones. Sostiene que la migración de un sistema que mide

¹⁷ Esto es consistente con lo planteado por Maslow en su “Pirámide de necesidades”, a medida que el ser humano va solucionando sus necesidades básicas procura satisfacer otras más sofisticadas. (Maslow, 1943)

¹⁸ El término civildad en su traducción se puede prestar a equívocos, puede asociarse a “mano dura” y no es ese el sentido. Civildad en un barrio significa que una mujer pueda salir a los espacios públicos sin temor a ser acosada o que le digan groserías, que los ancianos puedan salir sin temor a ser asaltado, que los menores puedan utilizar transporte público, y que la gente no se encierre temprano en sus casas por temor. Se acerca más a una posibilidad de “convivencia pacífica y civilizada” que a punición. Esto fue sostenido por autores que expresamente se manifestaron contra la “mano dura” (Kelling, 1999), (Skogan, 1999), (Kelling & Coles, 1996), (Skogan, 1990).

¹⁹ Lo que vimos en el punto anterior con respecto a limitaciones de la medición y la mirada de Lupsha.

resultados a otros que mide riesgos y proyectos que intentan enfrenarlos nos puede dar una suerte de collage entre estadísticas y estado de avance de los múltiples proyectos.

En “El carácter del daño” (Sparrow M. , 2008), aborda en profundidad la temática del “riesgo” y su medición, y perfecciona sus propuestas incorporando la idea de reducción de daños.

Hay dos trabajos muy similares y muy próximos en el tiempo que abordan el tema específico de la policía; uno denominado “Esposados” –*handcuffed*- (Sparrow M. , 2016), y otro que preparó para un seminario para jefes de policía en USA (Sparrow M. , 2015). En estos trabajos es donde su pensamiento se refina más y aborda nuevos y viejos temas como:

- Lo equivocado y peligroso que es la medición de resultados en las policías y su necesidad de implementar normas de impacto.
- Vuelve la centralidad a los “problemas” (riesgos) y no a los casos.
- Propone distintas formas de medición dependiendo el tipo de tarea (Funcional, Proceso y Control de Riesgos).
- Plantea que el rol es mantenerse “vigilante”, “flexibles” y “hábiles”, se vincula mucho con la idea de mensurar riesgos (vigilante), monitorear la caja negra para dar respuestas (flexibles) e incorporar las capacidades que van a ser necesarias en el futuro (hábiles).
- Para los proyectos de riesgo, antes era un collage, ahora evolucionó a plantear cinco aspectos metodológicos con los que deben contar.

Propuesta: “Cabina para piloto de tormentas”

Las “cabina para piloto de tormentas”, son como “trajes a medida” que cada organización debe crearlas teniendo en cuenta sus objetivos, el contexto sociopolítico en que se encuentra inmerso, los fraudes frecuentes, el avance tecnológico en sus disciplinas, etc. Lo que brindaremos es un abanico de dimensiones a tener en cuenta para que cada organización seleccione aquellas que considere importante y arme “su” propia CPT.

Tabla Nro. 2

Contexto externo: Riesgo	1. Nuevos riesgos
	2. Riesgos conocidos
	3. Riesgos semi conocidos
	4. Riesgos invisibles (acciones proactivas)
	5. Riesgos catastróficos
	6. Proyectos
Contexto externo: Valores intangibles	7. Valores centrales
	8. Valores intangibles, contradictorios y servicios
Contexto externo: Actores	9. Autorizadores políticos
	10. Actores sociales
	11. Interesados legítimos
	12. Sociedad
Contexto interno: Caja negra	13. Impacto
	14. Resultados
	15. Acciones y procesos
	16. Recursos
	17. Funcionarios públicos

	18. Unidades seleccionadas
Contexto interno:	19. Capacidades claves
Formación y aprendizaje	20. Nuevas capacidades
	21. Diseminación

Fuente: Elaboración propia

Contexto externo: riesgos

1. **Nuevos riesgos:** Todo tablero debe contener un sistema de monitoreo que lo alerte de nuevos riesgos, compuesto por elementos externos (encuestas, denuncias, prensa, actores relevantes, etc.) e internos (mecanismos donde puedan informar las distintas áreas, funcionarios creativos, el análisis de las denuncias, o resultados inesperados en las fiscalizaciones, etc.). Sparrow refiere a esto como un sistema de nominación (Sparrow M. , 2000).
2. **Riesgos conocidos:** Estos son los riesgos que la organización conoce en profundidad, deben reflejar el impacto logrado con respecto a métricas previamente definidas. Por ejemplo, víctimas fatales en accidentes de tránsito (x habitante y comparado los períodos anteriores), índices de victimización de determinados delitos, accidentes laborales por categoría, *bullying* en las escuelas, ciberataques, etc.
3. **Riesgo semiconocidos:** son riesgos que la organización conoce de su existencia, pero que no ha abordado en profundidad, de los que existe mucho conocimiento disperso y se establecen medidas de control generales; están en la mira, pero no son centrales. Algunos ejemplos son: irregularidades en el ámbito de tránsito si los remises particulares están en regla, facturación irregular en un sector de la economía, contrabando de especies animales o vegetales protegidas, uso de criptoactivos para lavado de dinero, etc.
4. **Riesgos invisibles:** Estos exigen especiales medidas de proactivas por parte de las agencias, de otro modo pasarían desapercibidas. Debe contener dos aspectos, el primero vinculado al riesgo inherente de que por sus propias características de “invisibles” suelen ser complejos de mensurar. Se suele recurrir a medidas indirectas y también llevar un registro de las medidas proactivas (cuáles, cuántas, cómo y para qué) para su descubrimiento.
5. **Riesgos catastróficos:** Son los riesgos que tienen normalmente muy baja probabilidad de ocurrencia, pero sus resultados son gravísimos. Las organizaciones suelen relajar los controles y cuesta asignar presupuesto a situaciones de muy improbable ocurrencia en el ciclo presupuestario²⁰ (Sparrow M. , 2008).
6. **Proyectos de riesgo:** Una gestión adaptativa selecciona problemas y los va intentando resolver progresivamente de acuerdo al impacto y su gravedad. Estos proyectos suelen llevar tiempo, y es común que tengan avances y retrocesos hasta que la agencia logra encontrar “artesanalmente” la forma de solucionarlos o mitigar el daño. Se debe elaborar un indicador que refleje el grado de avance de la organización de los distintos proyectos.

²⁰ Como ejemplo, triste y aleccionador es la *tragedia de Cromañón*. fue un incendio producido durante la noche del 30 de diciembre de 2004 en la ciudad de Buenos Aires, una de las peores tragedias en la historia de la música de rock en Argentina dejando un saldo de 194 muertos y al menos 1432 heridos. No sólo que las Agencias de Control Nacionales y de la ciudad de Buenos Aires habían fallado seriamente, sino que casi todos los otros ámbitos públicos y privados no contaban las medidas de protección contra incendios (ej. material ignífugo, salidas de emergencia, extinguidores, etc.).

Contexto externo: Valores

7. **Valores centrales:** Toda la organización tiene un valor central que la sociedad les atribuye, la recaudación a las Agencias Tributarias, evitar víctimas fatales a las Agencias de Transito, seguridad a la policía, etc. Debe existir un indicador importante que refleje cómo la sociedad considera que se cumple o no con este valor.
8. **Valores intangibles:** Todas las agencias distintas o complementarias a los anteriores que son importantes para la sociedad. Incluye miedo, integridad, servicios, proactividad, etc.

Contexto externo: Actores

Quienes gerencian a distintos niveles de una organización deben conocer qué intereses o valores promueven o esperan los distintos actores que se vinculan con la organización. Conocer situaciones o valores que pueden ser conflictivos entre ellos, (p. ej., fábricas o pescadores y ONG ambientalistas) o contradicciones internas de los propios actores (p. ej., celeridad en la liberación de pasajeros en Aduana y evitar el tráfico internacional de drogas). Conocerlos son un insumo clave para la gestión²¹ y la comunicación.

9. **Autorizadores políticos:** es necesario saber los valores y las necesidades de quienes se depende verticalmente, o sea el Poder Ejecutivo directo o a través de un ministerio o dependencias inferiores.
También es importante conocer los valores de los actores con quien la relación es más indirecta, como otras agencias u organismos con los que la relación es estrecha, así como el Poder Judicial y Legislativo.
10. **Actores sociales:** según la temática, suele existir mayor o menor interés de la prensa, así como organizaciones de la sociedad civil vinculados al tema en cuestión.
11. **Interesados legítimos:** algunas AR regulan conductas que impactan en toda la sociedad (p. ej., Tránsito y Policía), en cambio otras regulan con mayor intensidad a algunos sectores, (p. ej., los de riesgos del trabajo a los empleadores, la Aduana a los importadores-exportadores, despachantes, agentes de transporte, etc.). Esta relación suele tener puntos de tensión y puntos de acuerdo, por lo que es clave que sea relevada. En todos los casos, los sindicatos son interesados legítimos.
12. **Sociedad:** Es la principal y última destinataria de todas las políticas, en este caso nos referimos a los ciudadanos más allá de los legítimos interesados, la regulación del Comercio Exterior, la minería o el riesgo laboral interesan a la sociedad en su conjunto independientemente de actores que tengan relación más estrecha.

Contexto interno:

13. **Impactos:** Esta es la variable clave que logra alinear las demás. Refleja qué cambios esperamos que se produzcan en el mundo empírico. En los casos de los ilícitos visibles es relativamente fácil, se trata de reducir las víctimas de accidentes laborales o víctimas fatales en accidentes de tránsito; en las invisibles corresponde a medidas indirectas como incautaciones de droga en el exterior, índice de vida en ríos contaminados, etc.
14. **Resultados:** Esta es la variable más tradicional, que al final de sus procesos los organismos midan las acciones de “fiscalización” llevadas a cabo, (p. ej., cantidad de multas, droga incautada, permisos revocados, ajustes realizados, cantidad de

²¹ Moore ha tratado ampliamente sobre la necesidad de construir soporte y legitimidad es clave para la elaboración de políticas públicas exitosas. (Moore, 1995)

detenidos la policía, etc.). Suele además ser dividida por tipo de acciones o procesos de fiscalización, y por su distribución geográfica. Y finalmente incorpora aspectos cualitativos, esto es, además de cantidad de multas, el monto, tipo y valor de la droga incautada, etc.²²

15. **Acciones y procesos:** También se cuentan la cantidad de acciones que se llevaron adelante (p. ej., inspecciones, verificaciones, patrullas, procedimientos, chequeos, etc.), también se la suele dividir por “complejidad”, dado que existen acciones más superficiales o de monitoreo y otras más profundas. Según Sparrow, los procesos se miden por: a) volumen, b) tiempo, c) precisión, d) costo-eficiencia, e) por satisfacción del cliente.
16. **Recursos:** Existe una vasta literatura acerca de asignación de recursos, costo-beneficio, costo-efectividad, (Cohen & Franco, 1992) que exige de mayores explicaciones. Sin embargo, hay una observación importante para hacer, la correlación con otras variables (impacto, riesgos, resultados, etc.) permite eliminar favoritismos, sesgos y amiguismos propio de las organizaciones públicas. Cuando se presentan inconsistencias, quedan a la vista.
17. **Funcionarios públicos:** las organizaciones deben propender a generar un compromiso, que va más allá del salario. Behn habla de “motivar” y “celebrar” como dos objetivos que apuntan en este sentido. La moral o el clima de la organización debe medirse, no es lo mismo trabajar a reglamento que de manera comprometida y apasionada por la función.
18. **Unidades seleccionadas:** Casi todas las organizaciones públicas tienen áreas especiales o claves de donde depende gran parte de la organización, que requiere que sus impactos, resultados, recursos y acciones sean medidos en forma especial o separada del resto. Tributación internacional para las AR impositivas, narcotráfico para las aduanas, ciberdelito, pedofilia o violencia de género para la policía, etc.

Contexto interno: formación y aprendizaje

19. **Capacidades claves:** Es lo que en el sector privado se denomina *core competences*, y refiere a las competencias distintivas y claves que tiene toda organización, el ejército de docentes por cursos y materias que cada principio de día hábil contiene los chicos en edad escolar, los patrulleros y comisaría que abarcan toda la ciudad, o los funcionarios de Aduana que están en todos los puertos, aeropuertos o fronteras. Lo que los indicadores deben reflejar es la respuesta a las preguntas: ¿está desplegado correctamente?, ¿exige cambios?, ¿cómo impactan estas tecnologías para el cumplimiento de mis objetivos organizacionales?
20. **Nuevas capacidades:** Todo cambio genera amenazas y oportunidades. Las amenazas fueron analizadas, aquí debemos construir indicadores que nos permitan visualizar las oportunidades. La IA (Inteligencia Artificial) puede permitirles un poder inmenso e impensado hasta hace pocos años a los organismos tributarios o de control de lavado de dinero; el blockchain y los símiles al código de barra para el control de mercadería de las Aduanas, las cámara y reconocimiento facial para la policía o el control de tránsito. Es importante que existan indicadores que permitan a la organización conocer en qué medida están adoptando estas tecnologías, y si estas impactan en la gestión.
21. **Diseminación:** Está vinculado con los dos anteriores, en qué medida estas capacidades claves o nuevas capacidades se distribuyen en el conjunto de la

²² También este indicador puede presentarse combinado con los recursos, por ejemplo, multas o clausuras por agentes o unidades.

organización. Sea en la forma de capacitación, sea en la forma de transferencia de tecnología, o cómo impactan en las áreas periféricas las innovaciones producidas por las áreas centrales. Por ejemplo, centros de CCTV descentralizados, IA aplicada a inspecciones o fiscalizaciones, etc.

Análisis

El objetivo del análisis es ver si la “cabina para pilotos de tormenta” propuesta:

- 1) Soluciona los problemas planteados por el modelo tradicional:
 - a) Desplazamiento de objetivos
 - b) Sesgos, vicios y limitaciones
- 2) Si recepta las recomendaciones planteadas por la literatura académica

1) a) Desplazamiento de objetivos

El modelo tradicional solo miraba hacia atrás, y pretendía en forma lineal proyectar el futuro como una repetición del pasado, por ello su mensuraba solo resultados.

Entonces la CPT procura no perder los valores del pasado, pero es importante estar aceitado en el presente sin dejar de mirar el futuro. En la tabla 3 se refleja esta situación.

Tabla 3

Contexto	Objeto	Tiempo y motivo
Externo	Riesgo	Presente -Futuro Estos indicadores están planteados para examinar cambios y lo que puede venir. Su intención es detectar el abanico de amenazas que puede enfrentar la AR
	Valores intangibles	Pasado – Presente Apunta a preservar los valores esenciales que la sociedad espera de la institución.
	Actores	Presente: Implica tener claras las opiniones de la red de actores que se involucran con la AR
Interno	Caja negra	Presente
	Formación y aprendizaje	Presente-Futuro Estos indicadores son un puente entre los desafíos presentes y los que se vislumbran hacia el futuro, y las capacidades que la organización debe desarrollar para enfrentarlos.

Fuente: Elaboración propia

1) b) Sesgos, vicios y limitaciones

En la tabla 4 analizamos si el CPT logra supera los vicios, sesgos y limitaciones que generaba la medición tradicional.

El “control por oposición” elimina mucho de los sesgos y vicios, cuando un mismo dato tiene distintas fuentes de medición deja de ser sostenible plantear buenos resultados y pésimo impacto u opinión negativa de terceros. En cambio, las denominadas limitaciones son más complejas de abordar, se intenta superarlas mediante el análisis de riesgo.

Tabla 4

Característica	Problema	Solución Planteada
SESGOS	Desplazamiento de lo útil sobre lo importante	Los dos primeros sesgos y los vicios se solucionan a partir de los indicadores de riesgo y los actores externos; su contraste va a permitir observar que el problema subsiste.
	Pescar en la pecera	
VICIOS	Subreporte	Al contrastar los datos internos con los externos, la falta de consistencia sacaría a la luz cualquiera de los tres vicios
	Adulteración	
	Corrupción	
LIMITACIONES	Asignación de crédito a las funciones	<p>Si se parte del “problema a la solución” y no a la inversa, estas dejan de ser limitaciones. La “cabina para pilotos de tormenta” parte del riesgo, entonces:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asignar créditos no es central, es importante si se resuelve o no. - La prevención es una estrategia más que será valorada en función del problema concreto. - La pluricausalidad o la temporalidad son insumos para el análisis, que enriquecen y no obstaculizan la búsqueda de soluciones apropiadas. - Para los delitos invisibles hay un indicador que mide las acciones proactivas. - El poner el foco en el problema evita la “rutinización” de los controles, si este empeora hay que cambiar el método, no repetirlo. - Finalmente, que los delitos sean exponenciales es clave para el análisis, y preanuncia la necesidad de búsqueda de soluciones no tradicionales.
	Prevención	
	Pluricausalidad	
	Temporalidad de los delitos	
	Delitos invisibles	
	Rutinización de los controles	
	Exponencialidad y nuevos delitos	

Fuente: Elaboración Propia

El puente bibliográfico

La tabla 5 refleja cómo se tuvo en cuenta la mirada de cada autor a la hora de construir la CPT. Ampliaremos brevemente lo que se expresa sintéticamente en la tabla.

		Norton	Bhen	Goldstein	MwM*	Moore	Sparrow
--	--	---------------	-------------	------------------	-------------	--------------	----------------

		y Kaplan					
Contexto Externo	Riesgos			X	X	X	XXX
	Valores		XX	XXX	XXX	XXX	X
	Actores	XX	XX	XX	XX	XXX	XXX
Contexto Interno	General	XX	XX	XX	XX	XXX	XXX
	Formación y aprendizaje	XX	XX				XXX

**Measurement what Matters.*

Fuente: Elaboración propia

Norton y Kaplan

Los autores se enfocan en crear un Tablero de Comando que deje atrás la evaluación y que permita llevar adelante la estrategia de la organización.

El reflejo de sus ideas permite ver que los “actores” del sector público reemplazan a los “clientes” del sector privado, lo que coincide con la idea de monitorear los procesos internos pero integrados al contexto externo, y finalmente “formación y aprendizaje” de cara al futuro, para desarrollar las capacidades consistentes con los nuevos desafíos.

Bhen

El pensamiento de Bhen claramente influencia la cabina, especialmente en lo que respecta a dejar atrás la idea de solo evaluar y por ello plantea la necesidad de generar una herramienta de gestión.

Abre la medición tanto al contexto externo, ya sea mirando los valores organizacionales, los actores que se vinculan con la organización, la necesidad de apoyo político de quienes la circundan, como la mirada interna, el clima entre los funcionarios y una mirada en la organización y el futuro, además se pregunta: ¿estamos aprendiendo?, ¿estamos mejorando?

Goldstein

Es el primero cronológicamente (lo separa casi medio siglo de la actualidad), pero con una mente lúcida, no solo que rompe el paradigma de medición como evaluación, lo ve como herramienta de gestión, es el primero en plantearse cuestiones de riesgo (“...identificar problemas que tiene potencial...”), pone el acento en los valores intangibles (“...ayudar a las personas que están en peligro...”, “...ayudar a quienes no pueden cuidarse por sí mismos...”, “...resolver conflictos...”), desplaza medir resultados a impacto (“...prevenir y controlar conductas...”, “...proteger garantías constitucionales...”, “...facilitar movimientos...”, etc.) y en el mundo externo, en quién hay que proteger (“...la comunidad...”, “...a quienes no pueden protegerse...”, etc.).

Medir lo que importa (*Measure with Matters*)

Los prestigiosos académicos reunidos en esta publicación están fuertemente influidos por el espíritu de época, lo central era mantener los buenos resultados, pero eliminar la “mano dura”, entonces su foco estaba en los valores (intangibles, calidad del servicio policial) y la opinión de la comunidad (encuestas).

La idea de riesgo aparece muy embrionaria cuando plantean que la incivilidad puede ser vista como una suerte de “caldo de cultivo” para nuevos delitos.

Moore

Entre sus principios Moore destaca los valores intangibles, la necesidad de tener en cuenta a los actores externos, la necesidad de medir impacto y en anticiparse a la idea de riesgo planteando como problemática la “incivilidad”.

Se sofisticó cuando plantea “llevar rendir cuentas a los delincuentes” no como mecanismo de solución de problemas, sino que está pensando en el valor “justicia” y la legitimidad que le otorga esto a la policía.

Lo mismo ocurre con los objetivos 5 y 6 la fuerza legítima, los recursos financieros y el poder judicial son recursos que deben ser usados a cuentagotas y sabiamente en una democracia, se propone generar un mensaje ético, más allá de la economía.

Sparrow

Por la profundidad de su pensamiento acerca de la medición, Sparrow ha sido una cita recurrente de este trabajo, es claro que su pensamiento está presente en todos los aspectos del CPT.

Conclusiones

A lo largo del escrito, nos propusimos transformar el viejo sistema de medición en una “Cabina para pilotos de tormentas”. Si bien sabemos que la tarea es larga y compleja y no es más que un grano de arena o un primer paso, estamos profundamente convencidos de que es el camino correcto.

Estamos en medio de una tormenta, la sociedad del riesgo provoca cambios violentos y amenazas formidables para la humanidad. Al momento de escribir este artículo, la epidemia del COVID 19 ya se había cobrado millones de vidas; la invasión en Ucrania deja civiles masacrados y graves violaciones a los Derechos Humanos y, hasta hace muy poco, ISIS masacraba a quienes piensan distinto, pertenecen a determinadas etnias o tienen una opción sexual diferente.

Un futuro oscuro y distópico suele ser reflejado tanto en el arte como en la literatura académica; los pensadores fundacionales de la sociedad del riesgo como Ulrich Beck o Anthony Giddens miran con mucho temor el futuro, descreen de la capacidad de la humanidad para evitar su propio colapso.

Sin embargo, este artículo se posiciona en una vereda opuesta: nos sumamos a quienes aceptan el desafío, a quienes creen que el futuro no está escrito ni es fatal. Sin ser ingenuos, somos conscientes de que las AR están en un período de incubación, que si no actuamos rápido podemos esperar una catástrofe anunciada. Pero, aun así, creemos que vale la pena intentarlo.

Wildavsky, otro gran pensador de la “sociedad del riesgo”, sostiene que el futuro depende de nosotros. Que la humanidad siempre avanzó a ensayo error, que los asbestos (una sustancia cancerígena para evitar incendios muy usada en el siglo pasado) sin ninguna duda deben ser erradicados, pero en su momento salvó miles de vidas. Los granos genéticamente modificados deben ser superados por alimentos más naturales, pero no podemos olvidar que evitaron hambrunas al ampliar la oferta de granos. Así es como los seres humanos fuimos avanzando.

Según Wildavsky nuestro peor enemigo somos nosotros mismos y nuestro miedo a tomar riesgos, a probar y equivocarnos. Procuramos ensayo sin error, y eso no existe, el cuerpo humano es una máquina casi perfecta que está rodeado de virus, bacterias, amenazas; y

sin embargo, sobrevive, no se refugia en una burbuja aséptica; se enferma, pero crea defensas. En síntesis, no escapa al riesgo, apuesta a la resiliencia.

Esta “cabina para pilotos de tormentas” es un ensayo para que los gestores públicos tengan una herramienta apta para enfrentar los arduos desafíos de la actualidad. Para que aprendan por ensayo y error, para que detecten los riesgos rápido, para que prueben, para que creen defensas, para que se equivoquen y corrijan, para que construyan organizaciones resilientes, aptas para enfrentar los nuevos riesgos.

En *La peste* Camus sostiene que la desesperanza y la desesperación son peores que la propia enfermedad, por eso le hace decir al Dr. Rioux: “...que no veamos posibilidades de éxito en la lucha, no significa que haya que dejar de pelear...”. Sin ser ingenuos, ni voluntaristas, el futuro no está escrito, mucho depende de nosotros. Y que nunca, jamás, perdamos el sentido del humor: “...que ser valiente no salga tan caro, que ser cobarde no valga la pena” (Joaquín Sabina).

Bibliografía

- Agyris, C. (1991). Teaching smart people how to learn. *Harvard Business Review*.
- Beck, U. (1988). *La sociedad del riesgo: Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.
- Beck, U. (1998). *¿Qué es la globalización?*. Barcelona: Paidós.
- Beck, U. (2009). *World at Risk*. Malden MA : Polity Press.
- Behn, R. (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*.
- Braga, A. (2008). *Problem Oriented Police and Crime Prevention*. New York: Criminal Justice Press.
- Brynjolfsson, E., & Mc Afee, A. (2014). *The Second Machine Age*. New York: Norton.
- Brynjolfsson, E., & Mc Afee, A. (2017). What IT can do -and cannot do- for your organization. *Harvard Business Review*.
- Brynjolfsson, E., & Mc Elheran, K. (2015). *Data inaction: Data Driven Decision Making in U.S. Manufacturing*. MIT Digital Economy.
- Brynjolfsson, E., & Mc Elheran, Kristina. (2016). The rapid adoption of data driven decision-making. *American Economic Review*, 133-139.
- Bulanova-Hristova, G., & Kasper, K. (2016). Cyber-OC in Germany. In B.-H. a. K., *Cyber-OC – Scope and manifestations in selected EU member states*. Madburg-Germany: Bundeskriminalamt.
- Cockayne, J. (2007). *Transnational Organized Crime: Multilateral Responses to a Rising Threat*. New York: International Peace Academy.
- Cohen, E., & Franco, R. (1992). *Evaluación de Proyectos Sociales*. Mexico D.F.: Siglo XXI.
- Cornish, D. (1994). The procedural analysis of offending and its relevance for situational prevention. *Crime Prevention Studies*.
- Crozier, M. (1974). *El fenómeno burocrático*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Davenport, T. (2010). Process Management for Knowledge Work. *researchgate.net*.
- Davenport, T., & Patil, D. (2012). Data Scientist. *Harvard Business Review*.
- Davenport, T., Barth, P., & Bean, R. (2012). How 'Big Data' is Different. *MIT Sloan Management Review*.
- Depetris, J. A. (2020). Hecha la ley; hecha la trampa. *AAEAP- II Congreso de Administración Pública*. CABA: <https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2020/11/DepetrisJ.pdf>.
- Eterno, J., & Silverman, E. (2012). *The crime numbers game*. Boca Raton: Tailor and Francis Group.
- Fabijan, A., Dmitriev, P., Olsson Holmstrom, H., & Bosh, H. (2017). The evolution of continuous experimentation in Software Product Development: From Data to Data-Driven Organization at Scale. *International Conference on Software Engineering* (pp. (https://mau.diva-portal.org)). Buenos Aires: IEEE. Retrieved from <https://doi.org/10.1109/ICSE.2017.76>
- Farrel, G. (1995). Preventing Repeat Victimization . *Crime and Justice*, Chicago Press.
- Fijnaut, C. (2016). Transnational Organized Crime and Institutional Reform in the European Union: The case of judicial cooperation. *The containment of organised crime and terrorism*.
- Ford, M. (2015). *Rise of Robots*. New York: Basic Books.
- Garland, D. (2018). The rise of risk. *Risk and morality*.
- Giddens, A. (1996). La modernidad desmembrada y la ambivalencia. In J. Beriarin, *La consecuencias perversas de la modernidad: Modernidad, Contingencia y Riesgo*. Anthropos.
- Giddens, A. (1999). Risk and responsibility. *Modern Law Review*.
- Goldstein, H. (1977). *Policing a free society*. Cambridge Mass: Ballinger Pub.

- Goldstein, H. (1979). Improving Policing: A Problem-Oriented Approach. *Crime Delinquency*.
- Goldstein, H. (1987). Hacia una policía comunitaria: Posibilidades, requerimientos básicos, y preguntas duras. *Crime and Delinquency*.
- Goldstein, H. (1993). *The New Policing: Confronting Complexity*. Washington D.C.: National Institute of Justice.
- Goldstein, H. (2003). On further developing problem oriented policing: The most critical need, the major impediments and proposal. *Crime Prevention Studies*.
- Gupta, S. (2018). *Driving Digital Strategy*. Boston: Harvard Business School Press.
- Hutter, B. (2010). Conclusions: Important themes and future research directions . In B. Hutter, *Anticipating Risks and Organizing Risk Regulation* . Cambridge: Cambridge University Press.
- Ianisti, M., & Lakhani, M. (2020). *Competing in the age of AI* . Boston: Harvard Business Review.
- Janis, I. (1991). Groupthink. In E. Griffin, *A first look at communication theory*. New York: McGraw Hill.
- Kahneman, D., & Tversky, A. (1979). Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. *Econometrica*.
- Kahneman, D., & Tversky, A. (1983). Choices, Values, and Frames. *American Psychologist*.
- Kaplan, R., & Norton, D. (1996). Using the balanced scorecard as a strategic management system . *Harvard Business Review*.
- Kaplan, R., & Norton, D. (1997). *Cuadro de Mando Integral (Balance Scorecard)*. Madrid: Gestión 2000.
- Kaplan, R., & Norton, D. (2001). *Como utilizar el cuadro de mando integral*. Barcelona: Gestión 2000.
- Kaplan, R., & Norton, D. (2004). *Mapas Estratégicos* . Barcelona: Gestión 2000.
- Kelling, G. (1999). *Measuring what matters: A new way of thinking about crime and public order*. Washington D.C.: National Institute of Justice.
- Kelling, G., & Coles, K. (1996). *Fixing Broken Windows*. New York: Touchstone.
- Kelling, G., & Wilson, J. (1982). Broken Windows. *The Atlantic*.
- Kelly, K. (2016). *The inevitable: Understanding the 12 Technological forces that will Shape our future*. New York: Penguin.
- Kiechel III, W. (2010). *The lords of strategy*. Cambridge Mass: Harvard Business Press.
- Klockars, C. (1999). Some really cheap ways of measuring what really matters? In N. I. Justice, *Measuring what matters*. Washington D.C.: National Institute of Justice.
- Kohavi, R., & Longbotham, R. (2017). Online Controlled Experiments and A/B Testing. *Researchgate.net*.
- Leukfeldt, E. R., & Kleemans, E. (2017). The use of online crime markets by cybercriminal networks: A view from within. *American Behavioral Scientist* .
- Leuprecht, C. (2016). The puzzling resilience of transnational organized criminal networks. *Police practice and Research*.
- Luca, M., & Bazerman, M. (2020). *The Power of Experiments*. Boston: Harvard Business Review.
- Luhman, N. (1992). *Sociología del Riesgo*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Lupsha, P. (1996). Organized Crime versus the Nation State. *Transnational Organized Crime*.
- Maslow, A. H. (1943). A Theory of human motivation. In J. M. Shaffritz, & A. C. Hyde, *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson Wadsworth.
- Maxfield, M. (1984). *Fear of crime in England and Wales*. London: Home Office Research Study.

- Maxfield, M. (1988). London Metropolitan Office and their clients . *Journal of Research in Crime and Delinquency*.
- Mc Afee, A., & Brynjolfsson, E. (2017). *Machine Platform Crowd*. Boston ME.
- Mc Afee, A., & Brynjolfsson, E. (2017). *Machine Platform Crowd: Harnessing Our Digital Futuer*. New York: Norton Company.
- McAfee, A., & Brynjolfsson, E. (2012). Big Data: The management revolution. *Harvard Bussines Review*.
- Merton, R. (1964). *Teoría y Estructura Sociales*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B., & Lampel, J. (2004). *Safari de la Estrategia*. Barcelona: Granica.
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value*. USA: Harvard University Press.
- Moore, M., & Braga, A. (2003). *The botton line of policing* . Washington D.C.: Police Executive Research Forum.
- Moore, M., & Poethig, M. (1999). The police as an Agency of Municipal Government: Implications for Measuring Police Efectiveness. In N. I. Justice, *Measure what matters*. Washington D.C.: National Institute of Justice.
- Moore, M., & Poething, M. (1999). 1. The police as an Agency of Municipal Government: Implicaciones for Measuring Police Effectiviness. In N. I. Justice, *Measuring what matters*. Washington D.C.: National Institute of Justice.
- Morgan, G. (1990). *Imágenes de las Organizaciones*. New York: Ra-ma.
- National Institute of Justice. (2001). *Excellence in Problem Oriented Policing*. Washington D.C.: Police Excutive Research Forum.
- Odinot, G., Verhoeven, M., Pool, R., & de Poot, R. (2016). Netherlands. In G. & Bulanova-Hristova, *Bulanova-Hristova*. Berlin: Wissenschaftslektorat Zimmermann, Magdeburg.
- Otey, M. (2015). Trasnational Organized Crime. *The Norwich Review of International and Trasnational Crime, 2015*.
- Raisel, E. (1998). *The Mc Kinsey Way*. New York: Mc Graw Hill.
- Reuter, P. (2014). The mobility of drug trafficking. In L. (Ideas), *Ending de Drug Wars*. LSE.
- Savona, E. H., & Riccardi, M. (2019). Assessing the risk of money laundering: research challenges and implications for practitioners. *European Journal on Criminal Policy and Research*.
- Schneider, J. (2016). Mafia Emergence: What kind of state. *Italian American Review*.
- Schwab, K. (2017). *The Fourth Industrial Revolution*. United States of America: Crown Business.
- Scott, M. S. (2000). *Problem-Oriented Policion: Reflections on the First 20 Years*. Washington D.C.: US Department of Justice.
- Scott, M. S., & Kirby, S. (2012). *Implementing POP*. Washington D.C.: US Department of Justice.
- Skogan, W. (1990). *Disorder and Decline: Crime and the spiral of decay in American Cities*. Berckley and Los Angeles: University California Press.
- Skogan, W. (1999). *Measuring what matters: Crime, desorder and fear*. Washington D.C.: National Institute of Justice.
- Sparrow, M. (1994). *Imposing Duties*. Boston: Praeger.
- Sparrow, M. (1996). *License to steal*. Westview: Boulder - Colorado.
- Sparrow, M. (2000). *The Regulatory Craft*. Washington: Brookings Institution.
- Sparrow, M. (2008). *The character of harms: Operational challenges in control*. New York: Cambridge University Press.

- Sparrow, M. (2013). *Financial Supervision in the 21st Century*. In J. Kellermann, J. de Haan, & F. de Vries, *Financial Supervision in the 21st Century*. Berlin: Springer Heidelberg.
- Sparrow, M. (2015). *Measuring Performance in a Modern Police Organization*. Washington D.C.: National Institute of Justice.
- Sparrow, M. (2016). *Handcuffed: What holds policy back and the keys to reform*. Washington: Brookings Institution Press.
- Sparrow, M. (2020). *Fundamentals of Regulatory Design*. Cambridge MA: Malcolm Sparrow.
- Sparrow, M. K. (1990). *Beyond 911: A new era for policing*. New York: Basic Books.
- Stephens, D. (1999). *Measuring what matters*. In U. D. Justice, *Performance Measures for the criminal justice*. Washington D.C.: US Department of Justice.
- Stern, C., & Stalk, G. (1998). *Perspective on Strategy*. Boston MA: John Wiley & Sons.
- Taylor, F. W. (1912-2007). *Scientific Management*. In J. M. Shafritz, & A. C. Hyde, *Classics of public administration*. Boston: Thomson Wadsworth.
- Taylor, R. (1999). *The Incivilities Thesis: Theory, Measurement, and policy*. Washington D.C.: National Institute of Justice.
- Thomke, S. (2017). *The Surprising Power of Online Experiments*. *Harvard Business Review*.
- Thomke, S. (2020). *Building a Culture of Experimentation*. *Harvard Business Review*.
- Thomke, S. (2020). *Experimentation works: The surprising power of business experiments*. Boston M.A.: Harvard Business Review.
- Turner, B., & Pidgeon, N. (1997). *Man Made Disasters*. New York: Butterworth-Heinemann.
- UNDOC. (2015). *Drug Money: the illicit proceeds of Balkans Route*. Viena: United Nations.
- Vaughan, D. (1983). *Controlling Unlawful Organizational Behavior: Social Structure and Corporate Misconduct*. Chicago: Chicago University Press.
- Wall, D. (2007). *Cybercrime: The transformation of Crime in the Information Age*. Cambridge: Polity Press.
- Weber, M. (1984). *Economía y Sociedad*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Weick, K., & Sutcliffe, K. (2015). *Managing the unexpected*. New Jersey: Wiley.
- Werner, Y., & Korsell, L. (2016). In G. a. Bulanova-Hristova, *Cyber-OC – Scope and manifestations in selected EU member states*. Hamburgo: Wissenschaftslektorat Zimmermann, Magdeburg.
- Wildavsky, A. (2017). *Searching for Safety*. New York: Routledge.
- Wolin, S. (1987). *Política y Perspectiva*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Zaharia, A. (2020, Abril). *Heimdal Security*. Retrieved from What is Ransomware – 15 Easy Steps To Protect Your System : <https://heimdalsecurity.com/blog/what-is-ransomware-protection/>