

abril 2009 número 3

Apunts de seguretat

monogràfic sobre indicadors



Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior,
Relacions Institucionals i Participació
Secretaria de Seguretat

**Secretaria de Seguretat
Gabinet de Seguretat**

Consell de Redacció:

**Ferran Alonso
Josu Gondra
Francesc Guillén
Rosa Mur
Jesús Solores**

Secretaria de Redacció:

**Ferran Alonso
Rosa Mur
Elisenda López**

Assessorament i correcció lingüística:

Judith Vilar Roca

Apunts de Seguretat

ISSN 2013-2913

**Les idees i opinions que s'expressen en aquests capítols,
com en la resta de números d'Apunts de Seguretat, són
responsabilitat dels seus autors o autores, i no necessàriament
les comparteixen els membres del consell de redacció.**

Apunts de Seguretat

Índex- Número 3- Monogràfic indicadors de seguretat. Abril de 2009

PRESENTACIÓ

Presentació 3

ARTICLES

Els indicadors en l'àmbit de la seguretat interior: Sobre la mesura dels resultats 5

Josu Gondra

Els indicadors i la mesura de seguretat a França 33

Francesc Guillén

El sistema d'indicadors policials d'Anglaterra i Gal·les 49

Santi Costa

Indicadores y variables en el sistema estadístico de criminalidad (SEC) 65

Adolfo Peña Rudilla - Francisco Sánchez Jiménez

10 anys de la direcció per objectius a la PG-ME 97

Jaume Garcia i Valls

El procés de definició del Quadre de Comandament Integral (QCI) del Consell de Direcció del DIRIP - àmbit seguretat 127

Elvira Balcells

COL-LABORA AMB APUNTS DE SEGURETAT!

Col·labora amb Apunts de Seguretat 149

Presentació

La revista *Apunts de Seguretat* dedica el seu volum número 3 a reflexionar sobre les aplicacions dels sistemes d'indicadors a la gestió i la direcció dels serveis policials. La importància creixent atorgada als sistemes d'indicadors ve motivada pel seu pes en la gestió dels serveis policials i en el disseny de les polítiques públiques d'interior. També és mercès a les dades estadístiques i, sobretot, a la definició i obtenció d'indicadors que es pot fer seguiment dels resultats obtinguts i controlar el cost dels serveis i, amb això, conèixer i difondre bones pràctiques i detectar febleses a corregir. A més a més, cal tenir en compte que en la millora dels serveis policials no sols és important recollir i tractar adequadament dades de tipus gerencial o casuístic (referides a un cas determinat) sinó, també, aquelles que fan referència a aplicacions operatives de l'estadística, especialment als tractaments que permeten analitzar conjunts de casos amb característiques comunes. En properes edicions esperem poder abordar aquests aspectes, mostrant algunes de les aplicacions operatives més prometedores.

Concretament, aquest monogràfic inclou un capítol introductori de Josu Gondra que exposa les dificultats que cal afrontar a l'hora de mesurar resultats en l'àmbit de la seguretat interior. Tot seguit, dues col·laboracions que presenten les solucions que s'adopten en dues experiències properes i de referència obligada a Europa: la de França, descrita per Francesc Guillen, i la d'Anglaterra i el País de Gal·les, descrita per Santi Costa. Situant-nos ja a Espanya, el capítol d'Adolfo Peña i Francisco Sánchez descriu els indicadors i les variables del *Sistema Estadístico de Criminalidad*, que actualitza l'anterior programa estadístic estatal i aborda la comparabilitat de la producció estadística dels diferents cossos de policia, i Jaume Garcia Valls analitza l'experiència de deu anys de direcció per objectius a la Policia de la Generalitat. Finalment, Elvira Balcells descriu el procés de definició del Quadre de Comandament Integral del Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació de la Generalitat.

Abans de donar pas al contingut esmentat, volem aprofitar per agrair públicament a totes aquelles persones que des del seu inici col·laboren en el projecte *Apunts de Seguretat* i, en aquest cas, de manera especial, a aquelles que han ajudat a elaborar aquest monogràfic sobre indicadors. I també deixar palès el desig de l'equip de la Secretaria de Seguretat que els temes que s'hi tracten siguin del seu interès. Restem a la seva disposició, a través de la nostra secretaria de redacció (ara amb adreça electrònica pròpia: apuntsdeseuretat@gencat.cat), per tal que tothom qui ho vulgui ens faci arribar els seus suggeriments i aportacions amb vista a consolidar aquest projecte i anar millorant-ne la qualitat.

Els indicadors en l'àmbit de la seguretat interior: sobre la mesura dels resultats

Josu Gondra

Resum

La importància dels problemes de mesura és difícil d'exagerar, ja que expliquen les dificultats d'identificar inequívocament les millors actuacions i generalitzar-les, o de detectar les més ineficients i corregir-les. I aquestes dificultats de mesura expliquen també la tendència de les administracions públiques a controlar els procediments i a donar una importància crítica als problemes d'imatge. Quan no hi ha instruments fiables per mesurar els rendiments, es tendeix a avaluar els serveis a partir de dades parcials, esbiaixades o de simples aparences, i, en conseqüència, els problemes d'imatge adquireixen una importància anòmla ja que poden induir desqualificacions injustes sobre el conjunt d'una activitat excel·lent o, a l'inrevés, poden permetre un joc d'aparences que ocultí febleses significatives en l'execució dels serveis.

Els fenòmens delinqüencials o d'inseguretat són generalment multicausals i la contribució específica d'un operador, per exemple dels serveis policials, a resoldre'ls sempre és parcial i pot ser francament limitada. Un munt de factors culturals, socials, econòmics o demogràfics influeixen en l'evolució dels fets i diferents operadors públics o privats intervenen sobre el problema. La dificultat d'establir la contribució pròpia de cada factor o operador genera una situació en què tendeixen a desdibuixar-se les responsabilitats pròpies de cadascú. En el millor dels casos, sabem el que es fa, però generalment és difícil mesurar els impactes específics de les diferents actuacions sobre els problemes socials que es volen resoldre i, per tant, és difícil determinar quines actuacions o serveis han obtingut els millors resultats finals. Els problemes d'eficàcia, d'eficiència i de qualitat de les administracions públiques són, en bona part, problemes d'informació; és a dir, de manca d'informació.

En rigor, aquesta situació reclamaria el disseny d'un sistema de mesuraments quasi experimental, en el qual les diferències significatives entre indicadors fossin atribuïbles únicament a l'impacte net de la policia, mantenint constants els impactes d'altres operadors o d'altres factors. Això no obstant, un sistema d'aquestes característiques resultaria massa complex, massa lent i massa car i, a la pràctica, s'ha d'optar per sistemes d'indicadors menys precisos però raonablement correlacionats amb el resultat dels serveis. I, en aquest sentit, els serveis d'interior de Catalunya tenen un seguit de reptes pendents, entre els quals destacariem els següents:

En primer lloc, s'ha d'iniciar l'anàlisi conjunta de les dades policials i les dades d'enquesta, aproximant la consistència tendencial i explicant-ne les diferències. En segon lloc, s'ha d'experimentar amb indicadors d'il·lícits coneguts per la policia d'especial gravetat. En tercer lloc, s'han de promoure els usos operatius de l'estadística, des del tractament cartogràfic de tots els incidents d'interès policial fins a l'anàlisi estratègica. I s'ha de perseverar en la recollida i el tractament de dades en tots els àmbits rellevants sobre els quals la nostra informació és notòriament incompleta, com ara les dimensions de la violència masculista no denunciada.

Finalment, cal destacar que la satisfacció ciutadana amb els serveis policials té una importància crítica en la seva avaluació i, per tant, és previsible que tingui una importància creixent en els sistemes d'indicadors. L'evolució de la seguretat interior presenta, ara per ara, uns problemes de mesura que dificulten l'obtenció d'uns indicadors objectius simples i d'interpretació unívoca i, en aquest context, s'està produint arreu una tendència a desenvolupar indicadors basats en enquestes de satisfacció usuària, sobretot dels ciutadans que han interposat denúncia, però també de les persones que han mantingut un altre tipus de contacte o del conjunt de la població.

Paraules clau

Estadística policial, enquestes de victimització, satisfacció usuària, indicadors

“Not everything that can be counted counts; and not everything that counts can be counted.”

George Gallup

1. El plantejament del problema

Al llarg dels darrers anys s'han dut a terme diverses iniciatives destinades a elaborar sistemes d'indicadors als serveis d'interior. En paraules dels seus promotors, els indicadors de gestió permeten racionalitzar la presa de decisions per millorar la seguretat, optimitzar l'assignació dels recursos i augmentar la satisfacció dels usuaris. Aquestes iniciatives s'han inspirat sobretot en el nou marc conceptual de gestió pública (*New Public Management*), però el consens sobre la seva necessitat fa temps que va desbordar l'àmbit acadèmic per incorporar-se al discurs institucional. Els conceptes d'eficàcia, d'eficiència i de qualitat formen part de la normativa i és previsible que la seva avaluació –sovint interpretativa, laxa– tendeixi a fer-se mesurable sempre que sigui tècnicament possible. I, en tot cas, és probable que les administracions i l'opinió pública, el govern i l'oposició requereixin de manera creixent un sistema d'indicadors quantitativament fiable i comprensible.

Hem de celebrar aquesta evolució per raons de racionalitat i de transparència, però també hem de constatar que la nova demanda d'indicadors no ha tingut prou en compte les dificultats associades a la mesura dels resultats en l'àmbit d'interior, ni el cost que comportaria produir la informació que a voltes es reclama. La satisfacció d'unes demandes d'informació creixents comporta reptes tècnics, econòmics i organitzatius que no sempre estan resolts, i sobre els quals s'ha de reflexionar per confirmar o ajustar el grau d'informació requerit en funció dels costos. I, per fer-ho, cal una nova consciència sobre la utilitat del que tenim i el valor del que voldríem.

La informació disponible a Catalunya en l'àmbit de la seguretat interior té limitacions que volem ressaltar, però evitant malentesos: l'estructura del sistema existent és de concepció moderna –si més no perquè s'ha dissenyat fa poc–, i les limitacions responen més a problemes de desplegament, de consolidació o d'execució que a problemes de disseny. D'entrada, el sistema català es basa en dues fonts complementàries: l'estadística policial i les enquestes de victimització, que responen a l'esquema pel qual han optat els països més avançats i al qual s'està acostant la resta.

I, a Catalunya, aquestes dues fonts presenten unes possibilitats d'anàlisi comparada i d'adaptació mútua que molts cerquen ara.

Adicionalment, els Mossos d'Esquadra compten amb un Pla general d'avaluació on s'emmarca la direcció per objectius del cos, que és objecte d'un article específic de Jaume Garcia Valls en aquesta mateixa edició d'*Apunts de Seguretat*. I això ens permet centrar-nos aquí, *exclusivament*, en els problemes que plantegen els "indicadors de resultats" en matèria de seguretat interior, i ho farem revisant les fonts estadístiques bàsiques existents a Catalunya en aquest àmbit.

És a dir, en primer lloc, revisarem l'estadística policial que enregistra els il·límits coneguts, els il·límits resolts, els detinguts i altres indicadors tradicionals de l'estadística policial, amb un tractament centrat en la infracció. El sistema estadístic de la policia catalana permet accedir al conjunt de les variables associades a cada procediment, de manera que les dades també es podrien tractar d'acord amb enfocaments atents a les problemàtiques victimològiques,¹ però ens centrarem en els indicadors tradicionals perquè són els que es fan servir habitualment. D'altra banda, el sistema estadístic de la policia catalana està en procés de consolidació un cop finalitzat el desplegament territorial dels Mossos d'Esquadra el mes de novembre de 2008. És a dir, el 2009 serà el primer any natural en el qual la Policia de la Generalitat haurà estat desplegada a tot Catalunya, recollint les dades bàsiques sobre la delinqüència al conjunt del territori.

Complementàriament, els serveis d'interior de la Generalitat elaboren l'*Enquesta de seguretat pública de Catalunya (ESPC)*, un instrument centrat en les víctimes que permet inferir a partir d'una mostra representativa d'unes 15.000 entrevistes telefòniques el volum i les característiques de la victimització total, inclosa la no denunciada, així com les percepcions dels ciutadans en matèria de seguretat i policia. L'ESPC es pot considerar una operació "lleugera" en comparació de les grans enquestes oficials sobre victimització que es realitzen a països com ara Anglaterra, Holanda, Bèlgica o França, on es fan desenes de milers d'entrevistes presencials. Això no obstant, l'ESPC compta amb sèries estadístiques prou llargues i consolidades (2000–2008 a Catalunya; 1984–2008 a Barcelona), i amb algunes variables de sensibilitat provada, com ara la victimització espontània, la prevalença dels fets considerats delictius per la víctima i els sentiments de seguretat.

1. No imaginem que això és així arreu. Molts cossos han separat els sistemes estadístics de la resta dels sistemes d'informació, amb la qual cosa, un cop abocada la informació al sistema pròpiament estadístic, resulta molt costós incorporar-hi variables no previstes a l'anàlisi.

Aquests dos instruments de mesura van néixer junts a proposta d'un grup de treball que, al final dels anys noranta, va elaborar el projecte *Exploidades* d'estadística policial i va promoure la realització de la prova pilot de l'ESPC.² Amb tot, aquestes dues operacions s'han desenvolupat per separat: l'estadística policial en el marc del desplegament dels Mossos d'Esquadra i l'ESPC en l'àmbit dels òrgans de suport departamental. I ara, un cop finalitzat el desplegament, és potser el moment de fer un balanç i avaluar el grau de consistència entre les dues fonts i les sinergies que poden aprofitar-se. Potser també és el moment d'introduir les tècniques d'enquestes a la Direcció General de la Policia, especialment en matèria de satisfacció usuària. I, en tot cas, sembla necessari reactivar una reflexió metodològica i operacional sobre la recollida i el tractament de dades en l'àmbit d'interior.

2. Què indiquen els indicadors policials?

L'anàlisi estadística sempre comporta un cert risc d'establir correlacions espúries, a voltes absurdes, que permeten constatar, per exemple, que entre la població ocupada les persones més baixes tenen uns ingressos inferiors a les més altes³... I aquest tipus de constatació pot ser problemàtica quan el caràcter espuri de l'associació no és obvi. De fet, el pitjor és que una associació espúria sembli raonable i es comenci a afirmar que podria tractar-se d'una relació causal. A voltes, no serveixen les advertències de tots els manuals d'estadística, ni segles d'insistència professoral contra les fal·làcies lògiques. Un cop que es formula una correlació prou picant, com ara l'associació entre l'augment dels delictes coneguts i el desplegament policial, la polèmica està servida i les consideracions metodològiques semblen impertinents. Doncs bé, *són les úniques pertinents*.

Massa sovint hem donat a entendre que la intervenció policial és determinant en l'evolució de la delinqüència i hem donat per descomptat que l'estadística policial és un eina precisa per mesurar-ho. *I, en rigor, cap de les dues afirmacions són certes*. Els serveis policials constitueixen un factor, entre d'altres, i l'estadística sobre els il·lícits coneguts per la policia està afectada pels hàbits i les normes de registre, per la

2. En aquest grup de treball va participar l'inspector Mallafre en representació dels Mossos d'Esquadra; Àlex Bas i David Coloma pel Gabinet d'Estudis i Desenvolupament de la Direcció General de Seguretat Ciutadana; Carles Segura per l'equip d'assessorament del conseller d'Interior, i Josu Gondra per l'Àrea de Recerca de l'Escola de Policia de Catalunya. En el disseny de la prova pilot de l'ESPC es va comptar, addicionalment, amb l'equip universitari format per Juli Sabaté, Josep Maria Aragay i Elisabet Torrelles.

3. L'alçada mitjana de les dones és inferior a la dels homes, i els seus ingressos mitjans, també.

mateixa actuació de la policia i per la xifra negra dels il·lícits no denunciats, la qual cosa obliga a la prudència, és a dir, obliga a tenir en compte aquests factors abans d'avançar una conclusió que serà generalment hipotètica.

A tall il·lustratiu, podem assenyalar que un servei patruller optimitzat sobre els punts conflictius del territori pot fer que s'incrementi el nombre de delictes coneguts, de manera que l'augment dels registres policials no assenyali un augment de la delinqüència sinó un augment de la producció. Per contra, un desplegament operatiu mancat de focus registrarà un nombre d'il·lícits més reduït. En un sentit similar, un servei de proximitat que estimuli la participació i la confiança dels ciutadans comporta sovint un augment de les denúncies, la qual cosa indicaria que ha millorat el grau d'informació i no la delinqüència. És obvi que una dotació que espera passivament rebrà menys denúncies que una altra que cerca activament la col·laboració ciutadana, i hauria de ser evident que les diferències registrals en aquests supòsits no estan relacionades amb l'evolució de la delinqüència, sinó amb les estratègies dels serveis. La simple comoditat per interposar denúncies (més oficines, menys cues, unitats mòbils...), incrementa el nombre de denúncies, i ningú hauria de confondre això amb un augment de la delinqüència.

És a dir, l'estadística policial pot fonamentar una anàlisi experta dels resultats i, en entorns molt estables (normativa estable, criteris de registre estables, hàbits de denúncia estables...), ofereix una bona aproximació a l'evolució general de la delinqüència, però s'ha d'evitar la presentació dels seus indicadors tradicionals com un "quadre de comandament" de lectura unívoca, que assenyala semafòricament l'estat de la qüestió. I, especialment, s'ha d'evitar creure que qualsevol augment dels il·lícits penals enregistrats per la policia reflecteix un augment de la delinqüència o qualsevol disminució reflecteix una millora de la seguretat. La interpretació correcta pot ser, fins i tot, la contrària.

També és erroni creure que l'actuació policial és l'únic determinant en l'evolució de la delinqüència. La policia juga un paper, però hi ha altres operadors i altres factors que contribueixen al resultat final, sobretot els de caràcter sociodemogràfic. I no estem en condicions de precisar l'impacte net de la policia en l'evolució de la delinqüència. Ni a Catalunya ni a Espanya s'ha fet cap investigació destinada a mesurar específicament la contribució de les actuacions policials sobre l'evolució de la delinqüència, probablement perquè aquests mesuraments resulten massa complexos, massa lents i massa exigents per a la nostra cultura administrativa i els nostres pressupostos. I ens hem de limitar a suposar que els resultats de la recerca que s'ha dut a terme a altres

llocs és aplicable a Catalunya. Així, per exemple, suposem que el patrullatge a peu no té efectes sobre l'evolució de la delinqüència, però sí incrementa els sentiments de seguretat de la població, i ho suposem basant-nos en mesuraments realitzats fa anys als EUA.⁴ Probablement, en l'àmbit dels mesuraments més complexos ens haurem de limitar a adaptar la recerca feta en altres països, acceptant les limitacions del nostre pressupost i de la nostra cultura organitzativa, però en matèria d'anàlisi de les dades disponibles i de mesuraments simples, sembla necessari desenvolupar instruments de mesura propis i, concretament, hi ha tres línees d'evolució en les quals es podria aprofundir.

Primer, ens hauríem de proposar l'elaboració d'informes anuals basats en una anàlisi comparada de l'estadística policial i de l'enquesta de victimització. Aquesta anàlisi comportarà reptes, perquè les tendències no seran sempre coincidents, però sembla aconsellable perseverar en aquesta línea perquè pot remoure les inèrcies pròpies de cada font estadística, estimulants l'adaptació mútua i el control de qualitat. I pot donar una consistència molt superior a les conclusions a què eventualment s'arribi. En termes pressupostaris, el cost addicional d'un informe d'aquestes característiques pot ser moderat, ja que es tracta d'analitzar des d'una òptica integradora una informació ja disponible, mentre que el valor afegit pot ser notable si s'aconsegueix augmentar la precisió diagnòstica.⁵

En segon lloc, sembla raonable proposar l'elaboració d'un indicador dels delictes més importants, basat en els fets que generen major retret penal i més alarma social. El retret quedaria òbviament determinat pel Codi penal i l'alarma social es podria mesurar amb instruments d'enquesta. Aquesta proposta hauria de ser objecte d'un projecte estadístic sotmès a fase experimental, complint amb la lletra i l'esperit de la normativa estadística vigent. És a dir, el rigor metodològic, que sempre és necessari, aquí resultaria indispensable perquè no existeix un paradigma internacional que es pugui adaptar fàcilment. Bé és cert que hi ha alguns antecedents, com ara els *Uniforme Crime Reports* als EUA o al Canadà, que constitueixen reculls dels delictes de rellevància federal, i també és cert que altres serveis d'interior estan reflexionant sobre la possibilitat de tractar de forma diferenciada els delictes més greus,⁶ però no disposem d'una experiència provada en la qual inspirar un indicador propi en aquest àmbit. En tot cas, no es tractaria de substituir cap dels indicadors existents, sinó de

⁴ En aquest punt l'estudi més citat és el *Newark Foot Patrol Experiment* (Police Foundation, 1981).

⁵ El referent internacional en l'àmbit de l'anàlisi comparada de dades policials i dades d'enquesta el constitueix la publicació del Home Office *Crime in England and Wales*. La darrera edició, corresponent al període 2007–2008, la van elaborar Chris Kershaw, Sian Nicholas i Alison Walker, editors. <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs08/hosb0708.pdf>

⁶ Vegeu *Crime Statistics: An independent review* (November, 2006), Carried out for the Secretary of State for the Home Department, Regne Unit. <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs06/crime-statistics-independent-review-06.pdf>

complementar-los amb dades sobre fets d'especial interès per als òrgans centrals i l'opinió pública. Si més no en hipòtesi té sentit diferenciar entre problemes de repercussió general i problemes de repercussió local, i facilitar a cadascú la informació que necessiti, començant pels serveis bàsics de policia.

Finalment, cal destacar la importància de les aplicacions operatives de l'estadística, és a dir, la importància del tractament de dades en la resolució dels problemes operacionals i en la gestió dels serveis policials. Si el recull i el tractament de dades no contribueixen a tractar els problemes operatius i de gestió dels serveis policials, sempre constituïran una activitat "sobrevinguda", especialment vulnerable a la resistència que generen les tasques administratives en les cultures de tipus operacional. És aquí que s'ha d'aspirar a maximitzar el detall i l'actualització de les dades, incorporant, més enllà dels il·lícits penals, tots els incidents d'interès policial, generalment gestionats per les sales de comunicació. És aquí que s'han de trobar les solucions tecnològiques (enregistrament automàtic de dades...), estadístiques (codificació, explotacions normalitzades...) i organitzatives que permetin alleugerir els treballs de captació de les dades i oferir productes més adaptats a les necessitats operacionals, prioritzant les presentacions sobre cartografia digital o altres formats d'interpretació immediata. És difícil imaginar un sistema estadístic de qualitat per al conjunt de la institució que no sigui també útil per als serveis que l'alimenten.

2. El problema de la comparabilitat

Els problemes que estem comentant tenen dimensió internacional i arreu es prioritza l'estabilitat en l'elaboració de les sèries oficials, mentre es promou el detall en les bases de dades operatives o locals. Els motius són evidents: un indicador agregat que no sigui comparable i estable (en el temps, en l'espai...) resulta inútil per a la gestió directiva. Per contra, una informació operacional que no sigui detallada i actual resulta inútil per a la intervenció policial. No s'hauria de produir cap confusió entre aquests dos nivells de l'activitat registral. L'estadística oficial i els indicadors que se'n deriven no constitueixen un subproducte simplificat de la base de dades operativa, constitueixen un producte diferent, que s'elabora d'acord amb una altra lògica i té altres usuaris. Sens perjudici de les consultes puntuals que les autoritats hagin de realitzar en resposta a necessitats imprevistes, l'estadística oficial i els indicadors que se'n deriven haurien de respondre a procediments reglats, fonamentats en projectes tècnics i fases

experimentals, i haurien d'assolir un rang normatiu suficient per protegir-ne l'estabilitat i la comparabilitat.

En l'àmbit de l'estadística oficial i dels indicadors que se'n deriven, l'estabilitat i la comparabilitat són, doncs, valors crucials. A voltes són els *valors principals*, és a dir, són els que inspiren la resta de l'activitat. Hem de tenir en compte que l'estadística de delictes coneguts, fins i tot quan s'elabora amb rigor, és de caràcter convencional: s'acorda una manera de comptar, òbviament basada en el Codi penal, però en la qual les consideracions pragmàtiques (ha de ser econòmic, ha de ser senzill...) o les qüestions valoratives (s'exclouran fets "poc importants"...) resulten determinants. Aquestes opcions no es fonamenten en una teoria científica que determini el que ha de ser objecte de mesura i com s'ha de mesurar, ni existeix un consens que orienti detalladament les opcions que s'han de prendre en el disseny d'una tipologia estadística a partir de la tipologia penal (quines agregacions es practiquen, quins agreujants o atenuants s'expliciten...) o en la determinació de les unitats de mesura de cada epígraf (quan es compten les denúncies, quan es retenen els diversos fets d'un únic procediment, quan és preferible comptar víctimes...). Les dates de tancament, els criteris de depuració, gairebé tot el que conté una reglamentació estadística es basa en convencions; fins i tot opcions de gran abast, com ara el paper de la víctima en l'estadística policial, són producte de convencions. I un cop dissenyat l'instrument i sotmès a prova, es tracta de no introduir-hi modificacions si no estan ben justificades.

I són precisament aquests problemes d'estabilitat i de comparabilitat els que més afecten l'estadística policial a Catalunya i a Espanya. D'entrada, el desplegament dels Mossos d'Esquadra ha tingut efectes inevitables sobre la producció estadística, amplificats per la manca d'una reglamentació compartida i d'una tradició registral comuna entre els diferents cossos de policia implicats. No n'hi ha prou que les reglamentacions estadístiques siguin semblants; fins i tot quan són idèntiques es produeixen diferències en els hàbits registrals i s'ha de fer un esforç de formació i d'inspecció constant per preservar la comparabilitat. A més, els funcionaris encarregats d'introduir les dades poden dedicar més o menys atenció a la seva feina en funció de les càrregues de treball i dels valors organitzatius, i és evident que tot això afecta la comparabilitat de les dades.⁷

7. Vegeu, per exemple, la inspecció temàtica realitzada pels serveis centrals d'inspecció a Anglaterra i el País de Gal·les el 1999–2000 (*On the Record. Her Majesty's Inspectorate of Constabulary*), on es va trobar que l'índex de registre dels fets coneguts variava entre el 55 i el 82%, i entre el 15 i el 65% dels fets s'havien classificat de manera equivocada. Esperem que ningú cregui que aquestes coses només passen a Anglaterra.

No caldria afegir que aquests problemes de comparabilitat es fan intractables en l'àmbit internacional perquè, a sobre, hi ha diferències en els sistemes legals de base. És a dir, a cada país es recullen dades diferents, basant-se en hàbits de denúncia diferents i en procediments de registre diferents i, a més, aquestes dades són objecte de tractaments diferents per obtenir l'indicador agregat que finalment es compara. En aquestes circumstàncies, s'ha d'extremar la prudència quan es tracta de dur a terme comparacions internacionals sense conèixer les diferències en l'índex de denúncia o en la cistella de fets en què es basa l'indicador. I en la presentació de resultats s'hauria d'incloure, com a mínim, una advertència nítida sobre els problemes de comparabilitat. A tall il·lustratiu, s'afirma que Suècia té la "taxa de criminalitat" més elevada de l'Europa dels 15, sense recordar que la seva definició d'infracció penal inclou fets despenalitzats a altres països (com ara el consum de drogues o la contractació de serveis sexuals), sense ressaltar que a Suècia els sistemes de control informal són baixos i els índexs de denúncia són alts, sense emfasitzar que a Suècia els hàbits de registre són particularment minuciosos... En definitiva, constatar que Suècia enregistra més infraccions penals per mil habitants sense aportar algunes dades complementàries que permetin interpretar aquest fet no diu gairebé res sobre Suècia i diu molt sobre la necessitat de millorar els nostres productes estadístics.

Complementàriament, les comparacions en l'espai que es fan a partir de l'estadística policial a Catalunya i a Espanya es limiten gairebé sempre a les demarcacions administratives (comunitats autònomes, províncies, regions, comarques, municipis...), la qual cosa és comprensible si no es pretén valorar els serveis policials. Però si es vol formular alguna hipòtesi valorativa, aquestes presentacions són inapropiades. Com a mínim, s'haurien d'estudiar les dades per subconjunts territorials més homogenis o elaborar indicadors més complexos que permetin augmentar la pertinença de les comparacions, tenint en compte, per exemple, la magnitud del turisme i altres fluxos de població flotant, la diversitat demogràfica, els fluxos de vehicles... Amb altres paraules, si no es fa un esforç substancial de comparabilitat, s'haurien d'evitar les valoracions dels resultats policials basades només sobre la comparació de demarcacions administratives heterogènies.

Finalment, el tractament tipològic dels registres estadístics tampoc està lliure de problemes i pot afectar la comparabilitat. El Codi penal de 1995 ha estat modificat per més d'una dotzena de lleis orgàniques i no és segur que en el nostre entorn la transformació de la tipologia penal en tipologia estadística es pugui considerar plenament consolidada. L'exemple paradigmàtic en aquest àmbit el constitueix la violència masclista, la qual, d'entrada, ha estat objecte –com a mínim– de modificacions tipològiques substancials a partir de la Llei orgànica 11/2003, la 15/2003

i, finalment, de manera notòria, a partir de la Llei orgànica 1/2004 de mesures de protecció integral contra la violència de gènere.

En l'àmbit de la violència masclista és evident que les modificacions legislatives han comportat una redefinició dels delictes, de les faltes i dels subjectes implicats en els casos de violència masclista, contribuint significativament a l'augment extraordinari del nombre de fets coneguts per la policia, però no sempre estem en condicions de diferenciar els increments causats pels canvis normatius o per l'afloreament d'aquells altres que reflecteixen una persistència o un agreujament de la situació, *i és justament això el que seria desitjable*. Fins i tot quan tenim dades, es mantenen les dificultats diagnòstiques perquè la comparabilitat de les dades és deficient o nul·la. Evidentment, certes xifres assenyalen de manera inequívoca la persistència o l'augment de problemes de primer ordre (sobretot, la xifra de dones mortes). Però d'altres semblen reflectir l'efecte dels canvis normatius o la intensificació del retret social expressat a través de l'augment de la denúncia (com ara la transformació de les faltes en delictes o la inclusió de l'exparella en el tipus agreujat); fins i tot, una part de l'augment de la denúncia podria assenyalar una millora de la confiança en el sistema penal.

En definitiva, els delictes coneguts han augmentat, però no estem en condicions d'identificar o de precisar les diferents causes d'aquest augment. De fet, ens costa fins i tot determinar si la violència masclista, en conjunt, s'incrementa o no a Catalunya. Així, les dades policials assenyalen forts augments dels delictes coneguts, sobretot en l'àmbit de la família i de la parella, mentre que la *Macroencuesta del Instituto de la Mujer* assenyala una lleugera disminució de la violència domèstica i l'ESPC enregistra una percepció subjectiva estable de la problemàtica general. És massa evident que els diversos indicadors no són consistents. A tall d'hipòtesi, alguns suggerim que el problema s'hauria estabilitzat en conjunt, amb evolucions diferencials per segments poblacionals, però les dades disponibles no són concloents i, per tant, no són satisfactòries. Quan la comparabilitat es perd resulta difícil o impossible arribar a conclusions. I en el cas de la violència masclista, com en tants d'altres, no hi ha més remei que complementar les dades administratives amb instruments d'enquesta, els quals, per ser útils, haurien de ser periòdics.

“... there were too many indicators and no criteria to measure police performance.”

Arie van Sluis, Lex Cachet i Arthur Ringling, 2008
Sobre la planificació policial als Països Baixos a principis de la dècada

3. Les tècniques d'enquesta i els indicadors de resultats

Resulta, doncs, necessari diversificar les fonts d'informació i, en aquest marc, les enquestes adreçades directament als ciutadans conformen un complement lògic dels registres policials. En aquestes enquestes es tracta, bàsicament, d'entrevistar una mostra representativa de la població sobre les seves experiències de victimització i les seves opinions en matèria de seguretat i policia, ja que les tècniques d'enquesta permeten inferir, amb un marge d'error conegut, els valors corresponents per al conjunt de la població.

Per tant, les enquestes proporcionen unes dades que no estan condicionades pels filtres i les inèrcies del sistema penal. Expressen les vivències, els sentiments i les opinions dels ciutadans, i no cal ressaltar la importància que tenen aquests factors en la nostra cultura política i administrativa. Els àmbits d'aplicació característics de les tècniques d'enquesta en matèria de seguretat i policia poden resumir-se de la manera següent:

- La quantificació dels il·lícits a partir de les experiències de victimització dels ciutadans.
- L'estudi de la xifra negra, és a dir, de les experiències de victimització no denunciades.
- Els canvis de comportament o d'opinió induïts per la victimització.
- La valoració dels serveis de seguretat interior.
- L'estudi dels sentiments d'inseguretat.

La primera enquesta de victimització basada en una mostra representativa es va dur a terme als EUA l'any 1966, en el marc dels treballs de la Comissió Presidencial sobre Seguretat Interior i Justícia. És a dir, es va realitzar sota l'administració Johnson, en un moment en el qual el govern federal feia un esforç explícit per adaptar el sistema de seguretat interior als reptes dels anys seixanta.⁸ La iniciativa va ser impulsada per Al Biderman i Al Reiss, i recollia l'experiència prèvia d'algun estudi d'opinió en matèria de seguretat i desenvolupava propostes ja formulades anteriorment en la literatura

8. Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, també denominada Comissió Katzenbach amb referència al fiscal general dels EUA, Nicholas B. Katzenbach, que va presidir els treballs de la comissió.

acadèmica.⁹ Evidentment, es tractava d'una iniciativa explícitament destinada a complementar l'estadística policial, i els resultats van ser sorprenents, entre altres qüestions perquè confirmaven la importància quantitativa de la xifra negra.

L'experiència americana es va estendre internacionalment, i entre les enquestes de victimització europees s'ha de citar sobretot la *British Crime Survey* (BCS) que porta a terme anualment el Home Office a Anglaterra i el País de Gal·les, ja que constitueix un referent internacional i està explícitament orientada a alimentar el sistema d'indicadors oficial¹⁰ en l'àmbit de la seguretat interior.

La primera edició de la BCS es va dur a terme al principi del 1982, amb l'assessorament d'experts internacionals i sota la direcció d'un equip de professionals britànics¹¹ on estaven representades les dues concepcions que poden adoptar els instruments d'enquesta: com a eines per a la gestió o com a eines per a la recerca. S'ha arribat a parlar de les "dues ànimes" de la BCS durant aquells primers anys. Però, finalment, es va imposar la concepció gestora orientada a mesurar la victimització, els sentiments de seguretat i la satisfacció amb els serveis. La mostra de la BCS garanteix errors estadístics reduïts per cada una de les demarcacions dels 43 cossos de policia d'Anglaterra i Gal·les, amb l'objectiu explícit d'informar la presa de decisions directiva i governamental. I això ha comportat la necessitat de dur a terme un treball de camp "permanent", situat actualment entre 4.000 i 5.000 entrevistes mensuals, és a dir, al voltant de 50.000 entrevistes l'any, amb un cost de realització de 4,6 milions de lliures (prop de 5 milions d'euros). Aquestes xifres assenyalen, sense necessitat de cap comentari addicional, la importància que té la recollida de dades en els països que han optat per dotar-se d'un sistema d'indicadors rellevant per a la presa de decisions directives i governamentals.

Evidentment, el sistema d'indicadors anglès també és objecte de qüestionaments, a voltes enèrgics. A tall il·lustratiu podem recordar les divergències detectades entre les dades policials i les de l'enquesta, sobretot a partir de l'any 2004, amb l'entrada en

9. Entre els antecedents, pot citar-se l'enquesta del National Opinion Research Centre (NORC), que va entrevistar 10.000 llars als EUA l'any 1965, amb preguntes que s'acostaven a la problemàtica de la victimització i la inseguretat, i entre les primeres propostes acadèmiques pot citar-se la del criminòleg finès Inkeri Abtilla (1964). "The Criminological Significance of Unregistered Criminality", *Excerpta Criminologica*, 4, 11, citat de Per Stengeland, *op. cit.*

10. En parlar "d'indicadors oficials" ens referim, sobretot, als Statutory Performance Indicators, que estableix el Home Office mitjançant una norma que en la tradició jurídica britànica es denomina Statutory Instrument, és a dir, una norma que desplega una Llei (en aquest cas la Secció 4 de la Local Government Act de 1999) i és objecte de validació posterior pel Parlament mateix. Complementàriament, també ens referim als indicadors associats als processos de planificació definits al Home Office Public Service Agreement.

11. Entre els experts dels EUA podem citar Wes Skogan, Al Biderman i Al Reis, i entre els britànics, Mike Hough i Patricia Mayhew.

vigor d'uns nous criteris de registre estadístic a la policia:¹² d'acord amb les dades de la policia, la delinqüència s'incrementava, però d'acord amb les dades de l'enquesta, la delinqüència disminuïa. Malgrat les advertències dels serveis d'estadística sobre l'impacte nominal de qualsevol canvi en els criteris de registre, les divergències van ser rebudes amb desconfiança per l'opinió pública, que exigia consistència entre els indicadors oficials. I la magnitud del debat va aconsellar dur a terme una revisió independent del sistema estadístic, a càrrec d'una comissió dirigida per Adrian Smith, antic president de la Real Societat d'Estadística, amb representació de totes les parts implicades, inclosos els dos partits de l'oposició.¹³

La riquesa analítica de la *British Crime Survey* (BCS) està fora de dubte, però no hem d'imaginar que s'hagin desenvolupat multitud d'indicadors a partir dels seus resultats. Més aviat sorprèn la contenció en el nombre dels indicadors oficials seleccionats: una dotzena aproximadament. Certament, formen part d'un sistema general de mesura de certa complexitat, que és objecte d'un article de Santi Costa en aquesta mateixa edició d'*Apunts de Seguretat*, però ja ara podem ressaltar que no tots els indicadors útils han de ser oficials. Concretament, el sistema anglès preveu l'existència "d'indicadors diagnòstics" de caràcter intern (*Key Diagnostic Indicators*; KDI) que són utilitzats pels comandaments i per la inspecció, però que no formen part del sistema oficial. Fins i tot s'aconsella que qualsevol indicador hagi passat per aquesta fase d'utilització interna abans d'incorporar-lo al sistema oficial, que òbviament és públic.

No es tracta, doncs, d'un sistema simple, però l'enfocament general sí que respon a una clara voluntat de garantir la fiabilitat i la comprensibilitat d'un nombre limitat d'indicadors, sotmesos a prova i definits normativament.

Per a un lector català, el més sorprenent d'aquesta relació d'indicadors és el sentiment paradoxal de ser simultàniament "a tocar" i "molt lluny" del model anglès. Som "a tocar" perquè a Catalunya alguns d'aquests indicadors ja existeixen: s'elaboren a partir de l'*Enquesta de seguretat pública de Catalunya* (ESPC). I els indicadors que no existeixen es podrien desenvolupar fàcilment si es considerés necessari. Fins i tot, podríem afegir sense autocomplaença que les solucions adoptades per l'ESPC s'han mostrat sovint adequades i no s'haurien de modificar a la lleugera.

12. National Crime Recording Standar (NCRS), generalitzat a partir del 2004, amb pilotatges anteriors.

13. Crime Statistics: An Independent Review (November 2006); Carried out for the Secretary of State for the Home Departament. Disponible a internet.

Indicadors oficials en l'àmbit de la seguretat interior 2007/08, basats en la British Crime Survey

Tipus d'indicador	Definició orientativa	Hi ha mesures similars a l'ESPC?
Reducció de la delinqüència	Prevalença de la victimització delictiva (<i>overall crime</i>)	Sí
	Anàlisi comparativa de l'estadística policial i l'enquesta	No
	Risc de patir un delictes contra les persones (<i>personal crime</i>)	Sí
	Risc de patir un delictes contra els domicilis (<i>household crime</i>)	Sí
Augment de la qualitat de vida	Sentiments de por	Sentiments de seguretat
	Por de ser victimitzat	No
	Percepció sobre els comportaments incívics	Sí
	Percepció sobre el consum de drogues	Tractaments no periòdics
Confiança en les institucions	Percepció sobre discriminació racial	Tractaments no periòdics
	Percepció sobre cohesió comunitària	Tractaments no periòdics
	Valoració del servei policial	Sí
	Grau de confiança en l'eficàcia del sistema penal	No
	Satisfacció de víctimes i testimonis	Satisfacció de víctimes

De fet, l'ESPC és una operació "eficient": el cost per entrevista gira al voltant dels 17 euros, mentre que les operacions a Anglaterra o França s'apropen als 100 euros.¹⁴

Això sense comptar-hi els costos estructurals, on les diferències segurament són superiors. Això no obstant, el sistema d'indicadors que produeix l'ESPC no és essencialment diferent del de les grans enquestes europees. Certament, el marge d'error és superior i certament l'entrevista és més curta, però els indicadors de l'ESPC han mostrat una sensibilitat i una precisió globalment satisfactòria. La sensació que les operacions d'enquesta a Catalunya es troben paradoxalment molt a prop i molt lluny de les solucions adoptades als països més avançats la tindríem també si haguéssim descrit qualsevol altre sistema europeu d'indicadors oficials basats en enquestes de

14. El càlcul dels costos a Catalunya inclou el treball de camp, la depuració i consolidació de la base de dades i l'edició dels annexos estadístics, exactament 16,9 euros a l'edició 2008 de l'ESPC. Els càlculs restants són aproximats, però no arbitraris: la BCS anglesa inclou els contractes externs i es basa en fonts parlamentàries (1 sept. 2008: Column 1533W). I les dades franceses inclouen les despeses de l'Institut d'Estadística francès, que va adoptar les funcions d'una empresa de serveis externa al Ministeri de l'Interior.

victimització (Holanda, Bèlgica, França...).¹⁵ I també en aquests casos podríem tenir la sensació d'haver progressat més que els nostres col·legues en algun àmbit concret, com ara l'estudi dels problemes de seguretat entre els menors escolaritzats,¹⁶ o de comptar amb sèries més llargues i amb més mesuraments que la majoria dels països del nostre entorn.

Més endavant insistirem en les limitacions de l'ESPC, però ja ara cal ressaltar que no són les qüestions de detall les que ens situen lluny dels sistemes d'indicadors més ambiciosos. El que ens situa lluny és la nostra cultura administrativa. Els sistemes a l'estil anglès o holandès tenen pretensions d'objectivitat, fins i tot d'objectivitat "científica", sense més limitacions que les pròpies del saber tècnic o del sentit comú pressupostari. Per contra, a Catalunya i a altres països amb una tradició empírica feble resulta difícil imaginar un sistema d'indicadors dissenyats a partir de projectes tècnics sotmesos a prova i a debat entre la comunitat professional, i elaborats a partir d'una normativa que defineix tots els aspectes clau, des dels procediments de recollida fins al tractament i la difusió de les dades. La nostra cultura política i administrativa tendeix més aviat als sistemes d'indicadors definits pels òrgans executius, i en l'àmbit d'interior no es compta amb indicadors que puguin produir alertes oficials amb independència del que opinin els òrgans de govern en la matèria. Això, que sí s'accepta en l'àmbit de l'economia (l'IPC, l'EPA, etc.), es considera inapropiat o excessiu en matèria de seguretat interior. I, ara per ara, la nostra cultura política i administrativa no sembla inclinada a fer els esforços de clarificació conceptual, de consens polític, de desenvolupament tècnic i d'inversió pressupostària que comportaria un sistema d'indicadors oficial d'aquestes característiques.

5. Les enquestes de seguretat i policia a Espanya

A Espanya, l'Administració central no compta encara amb una enquesta de victimització i, fins fa poc, els estudis amb instruments d'enquesta es plantejaven com a *estudis d'opinió*. Fins i tot podríem dir que, a voltes, encara es confonen els estudis d'opinió, que pretenen mesurar el que pensen els ciutadans, amb els estudis de victimització, que pretenen mesurar el que han experimentat en l'àmbit de la seguretat

15. Una visió de conjunt sobre les enquestes de victimització que es fan a Europa pot trobar-se a Zauberman, R. (2008). *Victimization et insécurité en Europe*. Paris: L'Harmattan, en un treball que no únicament inclou les operacions anuals de caràcter oficial, sinó el conjunt de les operacions (universitàries, locals, etc.).

16. La *British Crime Survey* estudia actualment la selecció de nois i noies menors de 16 anys que seran entrevistats a la llar.

(els il·lícits, la por...). L'evolució de l'opinió i l'evolució de la seguretat poden estar relacionades, però formen dos objectes d'estudi diferents. I les enquestes de victimització s'haurien de centrar en l'estudi de les experiències de victimització i dels sentiments d'inseguretat.

En aquest sentit, és previsible i desitjable que, en el futur, les enquestes de victimització estatals formin part de l'estadística oficial i les dugui a terme l'Institut Nacional d'Estadística (INE), mentre que els estudis d'opinió els faci, com sempre, el Centre d'Investigacions Sociològiques (CIS). Aquest enfocament sembla ja assumit per tothom, però és relativament nou. Fins ara, la totalitat de les enquestes en matèria de seguretat realitzades per l'Administració central (uns deu estudis d'opinió, i més d'una dotzena de baròmetres amb preguntes aïllades sobre interior i justícia des del 1978), les ha realitzat el CIS d'acord amb una lògica inevitablement centrada en la dimensió opiniàtica dels problemes. Excepcionalment, l'any 1995 el CIS va dur a terme, en col·laboració amb el Ministeri de l'Interior, una enquesta de seguretat i policia, d'unes 15.000 entrevistes, que ja tenia l'estructura pròpia d'una enquesta de victimització, però aquella experiència no va tenir continuïtat.

D'altra banda, el volum de feina que fa el CIS ha estat notable i la qualitat tècnica està fora de dubte, però aquests estudis d'opinió difícilment poden contribuir a la presa de decisions i el seu èmfasi "sincrònic" arriba actualment a dificultar les comparacions en el temps de les poques variables que podrien tenir interès per a les administracions d'interior. Així, quan el CIS pregunta pels sentiments d'inseguretat, de vegades es refereix genèricament a l'evolució de la seguretat durant l'any passat, d'altres a l'augment o la disminució dels sentiments de seguretat al carrer, oferint de vegades dues respostes alternatives i, d'altres, tres. A voltes es refereix a Espanya, però també es pot referir al municipi de residència. El període temporal esmentat a la pregunta també varia, pot ser de dos anys, de tres... Qualsevol qüestionari està sotmès a canvis, si més no per rectificar-hi els errors o resoldre els problemes que s'han detectat durant l'edició anterior de l'enquesta, però, en aquests casos, sembla que les preguntes es formulin per satisfer unilateralment els requeriments de l'actualitat, sense tenir en compte com s'havien formulat anteriorment.

Per sort, l'època en què es pensava que els estudis d'opinió constituïen el complement de l'estadística policial estan quedant enrere i actualment a l'Administració central s'enregistren iniciatives prometedores en l'àmbit dels estudis de victimització. Molt especialment cal destacar que l'Institut Nacional d'Estadística (INE) participa en la prova pilot d'una *Enquesta europea de victimització* promoguda per Eurostat, l'agència

europea d'estadística, una experiència de pilotatge en la qual també participa el Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació de la Generalitat i l'Institut d'Estadística de Catalunya. La incorporació de l'INE als estudis de victimització, amb els seus recursos i la seva experiència, pot suposar un salt qualitatiu en el desenvolupament de l'estadística sobre la delinqüència i la inseguretat i, per tant, hauria de ser objecte d'una atenció especial per evitar els problemes que habitualment amenacen aquestes oportunitats de millora.

En primer lloc, s'hauria d'evitar que una enquesta de victimització d'àmbit estatal es fes al marge dels seus usuaris principals, és a dir, els serveis d'interior de l'Administració central i els de les comunitats autònomes amb competències en la matèria, especialment els serveis d'interior de Catalunya, que ja tenen un instrument d'enquesta periòdic i han mostrat explícitament el seu interès en aquest àmbit des de fa anys. És evident que hi pot haver altres usuaris d'una enquesta de victimització (la justícia, els municipis, la comunitat acadèmica...), però la pràctica demostra que els serveis d'interior tendeixen a estar particularment preocupats per aquestes dades, i són dels pocs que, en el seu cas, s'han mostrat disposats a fer aportacions pressupostàries significatives per dur-les a terme.

No és casual que les grans enquestes de victimització a Europa s'hagin desenvolupat a partir de l'interès dels serveis d'interior. La *British Crime Survey* es promou directament des del Home Office, el *Monitor* belga depèn de la policia federal, el *Politiemonitor Bevolking* holandès –l'enquesta de victimització més grans del món en relació amb la població del país– també depèn dels serveis d'interior i l'enquesta de victimització francesa es fonamenta en un conveni entre l'Observatori Nacional de la Delinqüència del Ministeri de l'Interior i l'institut oficial d'estadística francès, és a dir, l'INSEE (Institut National de la Statistique et des Études Économiques). Podríem aportar exemples d'un altre tipus, però entrariem en l'àmbit de les enquestes locals, de les enquestes esporàdiques o de les enquestes que no alimenten sistemes d'indicadors.

En definitiva, la constitució d'un sistema d'indicadors avançat requereix complementar l'estadística policial amb enquestes de victimització i fer un esforç decidit per harmonitzar el conjunt, garantint fiabilitat i especificitat als nivells de desagregació que es considerin rellevants. Això no obstant, tenint en compte la nostra cultura administrativa, no és raonable esperar progressos ràpids en aquest sentit. Bé és cert que la realització d'enquestes estatals de victimització està anunciada, però no té data d'inici i només s'ha fet una prova pilot en el marc europeu que, en el millor dels casos,

produirà un document de conclusions al llarg d'aquest any. Aquest document s'haurà de debatre i transformar en projectes executius a tots els països de la Unió que hi participen... És poc probable que puguem comptar amb una enquesta estatal i europea abans del 2011, més aviat el 2012. I la consciència que l'estadística policial s'hauria de modernitzar encara és feble o inexistent.

6. Les enquestes de seguretat i policia a Catalunya

La primera enquesta catalana de victimització es va fer a Barcelona, l'any 1984, a iniciativa de l'Ajuntament. El disseny inicial del qüestionari i de la mostra, així com l'elaboració dels informes finals, van anar a càrrec d'un equip format per Juli Sabaté, Josep Maria Aragay i Anna Alabart, amb la participació dels responsables municipals de prevenció, especialment de Josep Maria Lahosa i María Paz Molinas.¹⁷ A partir de la primera edició, l'enquesta s'ha dut a terme cada any, sense interrupcions, i l'any 1989 es va estendre als 27 municipis de l'àrea metropolitana de Barcelona, mantenint la periodicitat anual.

Després de provar diverses solucions, es va optar per obtenir la mostra aleatòriament a partir d'una base de dades telefòniques de llars, sobre la qual es seleccionava l'individu a entrevistar entre els residents de 16 anys o més. L'entrevista era i és telefònica.¹⁸ En xifres rodones, durant els anys noranta van arribar a fer-se prop de 7.000 entrevistes anuals a la ciutat de Barcelona i per sobre de 5.500 a la resta de municipis de l'àrea metropolitana.

Complementàriament, l'any 1999 la Generalitat de Catalunya va dur a terme la prova pilot d'una enquesta anual de seguretat i policia al conjunt del país que, a partir de l'any 2000, va incorporar-se amb caràcter experimental al Pla estadístic de Catalunya.¹⁹ L'existència de dues operacions estadístiques en àmbits d'estudi similars

17. Són destacables les aportacions de Juli Sabaté, que es va fer càrrec de les tasques d'anàlisi del 1984 al 2005, és a dir, durant més de 20 anys; de Josep Maria Aragay, que es va responsabilitzar de la direcció dels treballs estadístics aproximadament durant aquest mateix període, i de Josep Maria Lahosa, que encara avui avalua i proposa actuacions preventives a Barcelona basant-se, en part, en els resultats de l'enquesta.

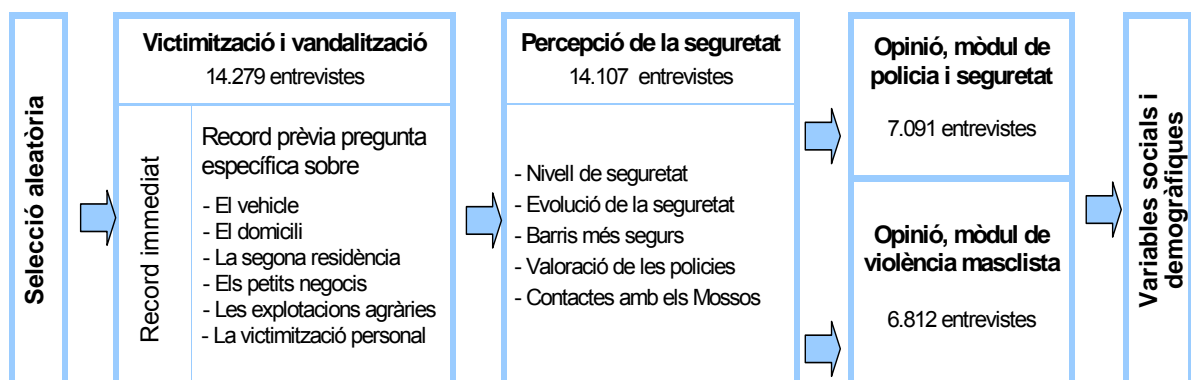
18. Del 1984 al 1991 es seleccionava la mostra utilitzant el sistema de rutes; a partir del 1992 es va implantar la selecció a partir dels llistats telefònics per raons predominantment econòmiques, i a partir de l'any 2000 es va introduir el sistema CATI, és a dir, el sistema d'entrevista telefònica assistida per ordinador.

19. A Catalunya, el Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada del Departament de Justícia –particularment l'equip de recerca de Santiago Redondo– va impulsar la realització d'una enquesta de victimització referida a l'any 1996 i ajustada al qüestionari i als criteris metodològics de l'enquesta internacional ICVS. L'operació va ser dirigida per Eulàlia Luque i no ha tingut continuïtat.

o idèntics va plantejar immediatament la necessitat de confluïr per raons d'economia i en compliment de la normativa estadística vigent. En conseqüència, a partir de l'any 2002 es va dur a terme una única operació de camp, amb un qüestionari comú i mòduls adaptats a les necessitats de cada institució. Així va néixer l'*Enquesta de seguretat pública de Catalunya (ESPC)*.

Les mostres inicials de l'ESPC al conjunt de Catalunya (Barcelona i àrea metropolitana òbviament incloses) van superar les 18.000 entrevistes, però darrerament han tendit a disminuir per motius pressupostaris i enguany es situaran al voltant dels 14.000 individus. Les entrevistes tenen un temps de duració mitjana de prop de 16 minuts i el disseny de la mostra no és proporcional, per assegurar que en determinats territoris es garanteixin nivells d'error inferiors a +/- 5%. Els ajuntaments que ho desitgen poden reforçar la mostra en el seu terme municipal, cobrint només la despesa addicional del treball de camp que això suposi, però molt pocs municipis s'han acollit a aquesta possibilitat.

Pel que fa al qüestionari, cal recordar que la victimització constitueix una experiència afortunadament infreqüent, mentre que la policia, el trànsit, la violència domèstica o l'incivisme –per posar alguns exemples– constitueixen assumptes sobre els quals la gran majoria de la població té alguna cosa a dir. Això ha permès, al llarg d'aquests anys, treballar amb un esquema de qüestionari on les preguntes sobre les variables infreqüents (sobretot les de victimització, però també les de contactes amb la policia) eren formulades a tots els individus de la mostra, mentre que les preguntes d'opinió es distribuïen aleatòriament entre una part de les persones seleccionades, és a dir, la mostra es dividia en dues si s'optava per administrar dos mòduls d'opinió, o en tres si s'optava per administrar tres mòduls d'opinió. L'esquema del qüestionari de l'ESPC podria presentar-se recordant, a tall d'exemple, els mòduls de l'edició 2008:



L'enquesta catalana de victimització és, doncs, singular per més d'un motiu. D'entrada, com ja s'ha dit anteriorment, l'operació de Barcelona és una de les primeres d'Europa. I l'ampliació progressiva del territori estudiat, respectant la comparabilitat i mantenint la periodicitat anual, constitueix un exemple d'ordre i de continuïtat inusual en el nostre sector. Però, sobretot al llarg d'aquests últims anys, l'enquesta ha proporcionat les úniques dades globals fiables sobre l'evolució de la seguretat interior a Catalunya, ja que l'estadística policial apareixia fragmentada per cossos i presentava problemes de comparabilitat i de consolidació que n'afeblien el valor agregat.

De manera que, al llarg d'aquests anys, quan es produïen increments o disminucions del nombre de denúncies, o es detectaven situacions d'inseguretat o dubtes sobre la valoració ciutadana del nou model policial, l'enquesta ofería dades per entendre els problemes, i força sovint era l'eina que permetia concloure o assossegar el debat. De fet, ha estat l'única font estadística global sobre la seguretat interior a Catalunya mentre es desplegaven els Mossos d'Esquadra. I no és poc, però la situació ha canviat i l'ESPC ha d'adaptar-se al canvi. Fins ara, era l'única font global i ara s'ha d'incorporar a un sistema, però, sobretot, s'ha de dissenyar un sistema amb capacitat de mesurar els resultats de manera desagregada i amb el requeriment explícit de no incrementar la despesa.

7. Les limitacions de les tècniques d'enquesta

En termes generals, les enquestes de victimització també tenen limitacions estructurals perquè, generalment, s'adrecen a la població resident de més de 15 anys i es fan –per telèfon o presencialment– mentre la persona entrevistada és al seu domicili. Aquestes condicions comporten la dificultat d'enregistrar adequadament determinats àmbits d'interès que podem enumerar esquemàticament.

- No enregistren la victimització de la població flotant.
- No enregistren la victimització contra persones jurídiques.
- No enregistren les infraccions contra víctimes col·lectives.
- No enregistren adequadament la victimització de les dones.

Per pal·liar aquestes limitacions poden dur-se a terme estudis específics. En alguns casos, com ara la victimització de turistes o la d'empreses, s'han de dissenyar mostres i qüestionaris específics i la dificultat es concentra en el cost d'aquestes operacions.

Potser per això a Catalunya no s'ha fet fins ara cap enquesta específica en aquests àmbits.

L'estudi de les infraccions contra víctimes col·lectives és particularment difícil amb tècniques d'enquesta, ja que la quantificació dels fets a través d'una enquesta es basa sobretot en la quantificació de les vivències dels entrevistats, i si no ha existit una experiència personal directa no es pot produir cap enregistrament. No obstant això, en aquest àmbit és possible desenvolupar estudis que emfasitzen no tant la quantificació dels fets com la percepció de la seva gravetat o de la seva extensió; i aquests estudis poden ser complementats, de vegades, amb informació sobre els comportaments de la mateixa persona entrevistada en relació amb aquest tema. Aquest ha estat, per exemple, l'enfocament d'algunes enquestes en matèria de delictes contra la salut pública, tot i que, a Catalunya, la realització d'enquestes sobre el consum de substàncies psicoactives ha estat tradicionalment competència del Departament de Salut.

Fins i tot, l'enfocament de les enquestes de victimització pot invertir-se i preguntar als entrevistats sobre les seves experiències, no com a víctimes sinó com a infractors. Aquests darrers estudis, coneguts com a autoinformes (*selfreports*), tenen òbviament una aplicació més limitada, però, no obstant això, han generat estudis d'un interès considerable en àmbits com ara les actituds racistes, les infraccions de trànsit o la conflictivitat juvenil, tot i que a Catalunya tinguem una experiència molt limitada en aquest àmbit.²⁰

Amb tot, el dèficit més notori dels estudis de victimització a Catalunya ha estat la manca d'un estudi sobre la violència masclista basat directament en les respostes d'una mostra representativa de dones. Una sòlida experiència internacional estableix que aquest tipus de violència no queda degudament enregistrat amb instruments de mesura generalistes (per exemple, amb preguntes inespecífiques sobre agressions, amenaces o insults) i que, per quedar-hi, requereix qüestionaris i dissenys específics. Fins ara, també s'expressaven dubtes raonables sobre el grau d'ocultació dels problemes i sobre l'adequació de les entrevistes telefòniques per tractar aquests problemes, però s'han detectat alguns canvis d'actitud esperançadors en aquest sentit: alguna de les enquestes més importants que s'han dut a terme darrerament en l'àmbit

20. A Espanya, el treball més destacat en l'àmbit de l'autoinculpació és probablement el de Rosemary Barberet et al. (1994), que pot trobar-se resumit a "Self-Reported Juvenile Delinquency in Spain", a Junger-Tas et. al. (ed.), *Delinquency behaviour among young people in the Western world*. Holland: Dutch research and Documentations Centre. Això no obstant, els estudis de la Generalitat de Catalunya sobre convivència i seguretat a l'escola incorporaven un bloc d'autoinculpació entre l'alumnat de secundària. Vegeu l'*Enquesta de convivència escolar i seguretat. Curs 2005-2006*.

<http://www.gencat.cat/interior/departament/publicacions/estudis/ecesc.htm>

de la violència de gènere ja han estat telefòniques, sobretot després de l'experiència pionera del *Violence Against Women Survey* (1993) al Canadà. La viabilitat d'aquest enfocament metodològic ha estat confirmada per diversos estudis posteriors, com ara l'*Enquête nationale sur les violences entre les femmes en France* (2000), però també per l'enquesta *La violencia contra las mujeres* que l'Instituto de la Mujer del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales va encarregar a l'empresa Sigma Dos l'any 1999, i que està en aquests moments en fase de reedició. El Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació preveu portar a terme la primera enquesta sobre violència masculista a Catalunya al llarg del 2009 i proposar incorporar-la al Pla estadístic de Catalunya per tal que es faci amb caràcter periòdic.

En tot cas, la limitació més important de les tècniques d'enquesta està relacionada amb el seu cost. L'estudi de fenòmens estadísticament infreqüents –com ara la victimització– exigeixen treballar sobre mostres d'una grandària considerable i, evidentment, el cost econòmic d'una operació estadística està relacionat amb les seves dimensions. Així, suposant que, a Catalunya, l'índex global de victimització estigui situat al voltant del 14%, hauríem de dissenyar una mostra d'uns 10.000 individus per poder obtenir una submostra d'unes 1.400 persones victimitzades.

El problema s'incrementa dràsticament quan es pretén analitzar una variable infreqüent de forma desagregada –per exemple, per àmbits territorials–, ja que, en aquest cas, cada un dels àmbits d'estudi requeriria una submostra suficient. Així, la grandària de les submostres –i, en conseqüència, la grandària total– està condicionada pel tipus d'estudis que es vulguin dur a terme. Per exemple, un error estadístic situat al voltant del 5% pot ser tolerable per mesurar l'opinió dels entrevistats sobre el grau de seguretat al seu municipi, però resulta inacceptable per quantificar fenòmens que només afecten percentatges petits de la població, com ara els robatoris consumats als domicilis, que poden tenir probabilitats d'ocurrència inferiors a l'1%. En aquest sentit, el disseny d'una enquesta en matèria de seguretat i policia comporta també necessitats especials d'optimització dels recursos.

8. Els efectes dels problemes de mesura

La importància dels problemes de mesura és difícil d'exagerar, ja que expliquen les dificultats d'identificar inequívocament les millors actuacions i generalitzar-les, o de

detectar les més ineficients i corregir-les. Aquestes dificultats de mesura expliquen, en gran part, la tendència pertinaç de les administracions públiques a controlar els procediments. En l'àmbit de la seguretat interior, aquest fenomen és particularment intens. Desborda fronteres nacionals i cultures organitzatives. Pren, de fet, diverses formes: en el món anglosaxó l'èmfasi en el control dels procediments ha adoptat fins fa poc formes predominantment gestores i en el nostre entorn formes predominantment jurídiques, però a tot arreu es caracteritza per una atenció desproporcionada a la problemàtica dels mitjans (tècnics, organitzatius, normatius...) i un tractament superficial de les qüestions vinculades als resultats finals de les actuacions públiques.

La dificultat de mesurar els resultats explica també la tendència a donar una importància crítica als problemes d'imatge. Quan no hi ha instruments fiables per mesurar els rendiments, es tendeix a avaluar els serveis a partir de dades parcials, esbiaixades o de simples aparences, i, en conseqüència, els problemes d'imatge adquireixen una importància anòmala ja que poden induir desqualificacions injustes sobre el conjunt d'una activitat excel·lent o, a l'inrevés, poden permetre un joc d'aparences que ocultí febleses significatives en l'execució dels serveis.

En termes econòmics, podríem afirmar que l'administració d'interior coneix el cost de la seva producció, però difícilment pot quantificar amb precisió el valor social del que ha produït; sabem el que gasta, però és impossible quantificar el que la societat guanya a canvi. I no caldrà afegir que amb la mateixa despesa es poden produir serveis en quantitats diferents i de qualitats desiguals. Fins i tot es poden produir serveis que ningú requeriria, és a dir, serveis que generen despesa sense produir valor. Amb altres paraules, no és possible mesurar la producció de béns públics col·lectius en termes de mercat o amb altres criteris generalment acceptats. Des del punt de vista de les tècniques de mesura, el nucli dur dels problemes rau en la dificultat de relacionar les actuacions realitzades amb l'acompliment dels objectius establerts. En el nostre cas, podríem exemplificar-ho amb la dificultat de relacionar l'activitat de la policia amb l'evolució de la delinqüència.

Cal reiterar que els fenòmens delinqüencials o d'inseguretat són generalment multicausals i la contribució específica d'un operador, per exemple, dels serveis policials a la seva resolució sempre és parcial i pot ser francament limitada. Un munt de factors culturals, socials, econòmics o demogràfics influeixen en l'evolució dels fets i diferents operadors públics o privats intervenen sobre el problema. La dificultat d'establir la contribució pròpia de cada factor o operador genera una situació en què les responsabilitats pròpies de cadascú tendeixen a desdibuixar-se. En el millor dels

casos sabem el que es fa, però generalment és difícil mesurar els impactes específics de les diferents actuacions sobre els problemes socials que es volen resoldre i, per tant, es difícil determinar quines actuacions o serveis han obtingut els millors resultats finals. Els problemes d'eficàcia, d'eficiència i de qualitat de les administracions públiques són, en bona part, problemes d'informació; és a dir, de manca d'informació.

En principi, aquesta situació reclamaria l'elaboració d'estudis basats en dissenys quasi experimentals. Això permetria determinar l'impacte específic d'una actuació pública mesurant-ne l'impacte sobre les variables més significatives tant en la població afectada per l'actuació com en poblacions similars en les quals no s'hagi dut a terme. D'aquesta manera podria mesurar-se, per exemple, l'impacte d'una determinada experiència de policia comunitària sobre algunes variables significatives, com ara el volum d'infraccions penals i la satisfacció ciutadana. Si el disseny metodològic és rigorós, les diferències en els nivells de victimització i de satisfacció entre les poblacions experimentals i les de control podrien ser raonablement atribuïdes a l'actuació policial estudiada. L'anàlisi avaluativa de tipus quasi experimental podria atenuar, doncs, els problemes que dificulten actualment la mesura de resultats en l'àmbit de la seguretat interior. No obstant això, aquests dissenys són d'execució lenta i costosa, i generalitzar-los requerirà desenvolupar una cultura de la prova de base experimental que, ara per ara, no és la nostra i, a la pràctica, s'ha d'optar per sistemes d'indicadors menys precisos, però raonablement correlacionats amb el resultat dels serveis. I, en aquest sentit, els serveis d'interior de Catalunya tenen un seguit de reptes pendents, entre els quals destacaríem els següents:

En primer lloc, s'ha d'iniciar l'anàlisi conjunta de les dades policials i les dades d'enquesta, aproximant la consistència tendencial i explicant-ne les diferències. En segon lloc, s'ha d'experimentar amb indicadors d'il·lícits coneguts per la policia d'especial gravetat. En tercer lloc, s'han de promoure els usos operatius de l'estadística, des del tractament cartogràfic de tots els incidents d'interès policial fins a l'anàlisi estratègica. I s'ha de perseverar en la recollida i el tractament de dades en tots els àmbits rellevants sobre els quals la nostra informació és notòriament incompleta, com ara les dimensions de la violència masculista no denunciada.

Finalment, cal destacar que la satisfacció ciutadana amb els serveis policials té una importància crítica en la seva avaluació i, previsiblement, tindrà una importància creixent en els sistemes d'indicadors. L'evolució de la seguretat interior presenta, ara per ara, uns problemes de mesura que dificulten l'obtenció d'uns indicadors objectius simples i d'interpretació unívoca i, en aquest context, s'està produint arreu una

tendència a desenvolupar indicadors basats en la satisfacció usuària, basant les mostres, sobretot, en els ciutadans que han interposat denúncia, però també en les persones que han mantingut un altre tipus de contacte o en el conjunt de la població.

Bibliografia

ALVAZZI DEL FRATE, A. I VAN KESTEREN, J. N. (2004). *Criminal Victimization in Urban Europe. Key findings of the 2000 International Crime Victims Survey*. Turin: UNICRI. <http://www.unicri.it/wwd/analysis/icvs/publications.php>

BARBERET, R. ET. AL. (1994). "Self-Reported Juvenile Delinquency in Spain" in JUNGERTAS ET. AL. (ed.), *Delinquency behaviour among young people in the Western world*. Holland: Dutch research and Documentations Centre.

BERENGUER, R.; GARRIDO, V., I MONTORO, L. V. (1990). *El miedo al delito en Valencia: Un estudio psicosocial*. Delincuencia/Delinquency, 2: p. 169-186.

KERSHAW, C.; NICHOLAS, S. I WALKER, A. (2008). *Crime in England and Wales* http://news.bbc.co.uk/1/shared/bsp/hi/pdfs/17_07_08_crime_statistics_200708.pdf

Les enquestes citades del Centre d'Investigacions Sociològiques es poden consultar a: <http://www.cis.es>

DEFENSOR DEL PUEBLO (2007). *Violencia escolar: El maltrato entre iguales en la Educación Secundaria Obligatoria 1999-2006*. Madrid: Defensor del Pueblo. <http://www.defensordelpueblo.es/informes2.asp>

DÍEZ RIPOLLÉS, J. L.; GIRÓN GONZÁLEZ-TORRE, F. J.; STANGELAND, P. I CEREZO DOMÍNGUEZ, A. I. (1996). *Delincuencia y víctimas*. València: Tirant lo Blanch.

Enquesta de convivència escolar i seguretat a Catalunya, 2005-06. Barcelona: Generalitat de Catalunya. <http://www.gencat.cat/interior/departament/publicacions/estudis/ecesc.htm>

Els informes de les diferents edicions de l'*Enquesta de seguretat pública de Catalunya* realitzats pel Departament d'Interior de la Generalitat de Catalunya es poden consultar a: http://www.gencat.net/interior/docs/int_espc06.htm

IEP (1996). *Demandas de seguridad y victimización*. Estudi núm. 7. Ministerio del Interior. Dirección General de Policía.

INSTITUTO DE LA MUJER. MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (1999, 2002 i 2006). *Macroencuesta sobre la violencia contra las mujeres*. http://www.mtas.es/mujer/mujeres/estud_inves/index.htm

LAHOSA, J. M. (2002). "Delincuencia y ciudad. Hacia una reflexión geográfica comprometida", a *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. VII, núm. 1.349.

LUQUE, E. (1999). *Les víctimes del delicte*. Col·lecció "Justícia i Societat", núm. 20. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

PRIETO, A. (2001). "Utilización de las tecnologías de la información en la DGP", a *La ciudad y la seguridad de sus habitantes*. Publicaciones de la Fundación Policía Española. Colección de Estudios de Seguridad: p. 95-102.

RICO GARRI, M. (1994). *Percepción y realidad de la criminalidad en España*. Madrid: IEP.

SABATÉ DELGADO, J. (2005). *L'enquesta de victimització de Barcelona i de l'Àrea Metropolitana, vint i dos anys*. Barcelona: IERMB.

STANGELAND, P. (1995). *The Crime Puzzle. Crime Patterns and Crime Displacement in Southern Spain*. Málaga: Miguel Gómez Publicaciones.

STANGELAND, P.; Díez RIPOLLÉS, J. L. I DURÁN, M^a A. (ed.) (1998). *El blanco más fácil. La delincuencia en zonas turísticas*. València: Tirant lo Blanch / IAIC.

VAN KESTEREN, J. N.; MAYHEW, P. I NIEUWBEERTA, P. (2000). *Criminal Victimization in Seventeen Industrialised Countries: Key-findings from the 2000 International Crime Victims Survey*. The Hague: Ministry of Justice, WODC.

<http://www.unicri.it/wwd/analysis/icvs/publications.php>

Els indicadors i la mesura de la seguretat a França

Francesc Guillén

Resum

En els darrers anys, França ha iniciat un procés que té per objectiu utilitzar els indicadors de seguretat per elaborar polítiques concretes i prendre decisions operatives i de gestió. Amb aquesta finalitat, s'ha donat un gran impuls al tractament de les dades policials, intentant fer-ho amb molta celeritat i publicant-les de forma immediata. Al mateix temps, s'ha renovat l'antiga enquesta de victimització convertint-la en una enquesta de seguretat més àmplia. A més, s'han recuperat altres bases de dades i s'han creat observatoris específics sobre àmbits materials concrets. Tot aquest procés afronta dos grans reptes: d'una banda, superar les crítiques d'utilització política de les dades relatives a la policia i la seguretat i, de l'altra, aconseguir un tractament transversal i coherent de les dades que provenen de totes aquestes fonts diverses. Per tal de fer front amb garanties a aquest darrer repte, s'ha creat l'Observatori Nacional de la Delinqüència, que és l'òrgan que haurà de fer aquest tractament conjunt i transversal de les dades.

Paraules clau

Indicadors, dades policials, enquestes de seguretat i/o victimització, observatoris, delinqüència

1. Introducció

A França, des de l'any 2002, amb l'inici de la legislatura anterior —la que va significar la caiguda del govern Jospin i l'ascens al Ministeri de l'Interior de l'actual president, Nicolas Sarkozy—, hi ha certa obsessió per rendibilitzar operativament totes les dades sobre seguretat. La idea és que la informació sobre la seguretat, més que un element de reflexió, ha de servir per preparar respostes operatives als reptes que afronta la seguretat. Aquest plantejament implica una crítica a les activitats de recerca en matèria de seguretat dutes a terme amb anterioritat a França, les quals, des d'aquest punt de vista, no haurien estat útils per gestionar la seguretat, pel fet que són massa teòriques i “reflexives”. Per tal de visualitzar la nova línia de treball, l'any 2004 es crea l'Institut National des Hautes Études de Sécurité (INHES), que està integrat per dos departaments, un dels quals és l'Observatoire National de la Délinquance (OND)²¹. L'INHES succeeix l'antic Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure (IHESI) i neix amb una vocació clara de ser una eina facilitadora de la gestió de la seguretat pública. En aquesta direcció, l'OND es crea amb un cert emmirallament en el sistema COMPSTAT que va posar en marxa la policia de Nova York en els primers anys d'aplicació de la política policial coneguda com a *Zero Tolerance*²². Així, l'Observatori neix amb la necessitat de ser un instrument que permeti conèixer l'estat de la delinqüència amb una agilitat tan propera al temps real com sigui possible. A més, les dades han de mostrar-se de manera que facilitin una interpretació ràpida i aplicar-les a la gestió. Al mateix temps, les dades han de ser accessibles a tothom (al web de l'INHES). Es tracta, en tots els casos, de dades policials, provinents de la Police Nationale i de la Gendarmerie. Aquestes dades reben tanta atenció que fins i tot són l'únic referent que trobem sota l'epígraf «indicadors» al web de l'OND²³. Tot i que, com veurem tot seguit, no és cert que a França s'utilitzin només les dades policials com a indicadors de seguretat, això palesa molt clarament la importància que es dona a aquestes dades.

Malgrat aquesta obsessió per les dades policials, França no ha volgut trencar amb una tradició ja estable d'enquestes de victimització. Així, l'any 1986, el Centre de Recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales (CESDIP) va dur a terme la primera enquesta de victimització a escala nacional. Després d'alguns anys, a partir del 1996, l'Institut National de la Statistique et des Enquêtes Économiques (INSEE) va incloure un mòdul de victimització a la seva *Enquête permanente sur les*

21 Vid. Decret 2004-750, de 27 de juliol.

22 Sobre aquest sistema d'enregistrament i gestió de les dades sobre la delinqüència, vid. entre d'altres, SILVERMAN, E.B. *NYPD battles Crime. Innovative Strategies in policing*. Boston: Nohrtheastern University Press, 1999.

23 Vid. http://www.inhes.interieur.gouv.fr/fichiers/OND_indicateurs.pdf.

conditions de vie des ménages (EPCV)²⁴, que té periodicitat anual.²⁵ L'any 2005 el mateix INSEE, en col·laboració amb l'INHES, va posar en marxa un mòdul addicional, el *Cadre de vie et sécurité*, que complementa el mòdul anterior. Les dades provinents d'aquesta enquesta reben un tractament rellevant en els informes anuals de delinqüència, gairebé comparable al de les dades policials, constituint totes dues fonts els indicadors bàsics de la seguretat al país (tot i que es parla més sovint de *delinqüència* que de *seguretat*), que completen alguns indicadors menors. Ara veurem, amb més detall, en què consisteixen aquests indicadors i si hi ha algun esforç metodològic per creuar els resultats que aporten separatament.

2. L'État 4001

Sota aquesta denominació trobem les dades que proporciona la direcció central de la Policia Judicial. És a dir, es tracta de dades provinents de la Police Nationale i de la Gendarmerie, que centralitza la direcció de la Policia Judicial. Els criteris bàsics utilitzats per a la recollida de les dades són els següents:

- Només s'hi introdueixen els delictes que són coneguts pels cossos policials i que deriven en un procediment verbal davant l'autoritat judicial (exclou les infraccions administratives).
- Una relació de 107 tipologies, cadascuna amb 12 columnes, que resumeixen els fets constatats, els fets resolts, les detencions, dades relatives a les persones objecte de l'actuació policial (major d'edat, menor d'edat, nacionalitat, lliurament al jutge, etc.), lloc on s'ha comès..., agrupades en tres grans blocs:²⁶
 - Delictes dolosos contra la integritat física. Aquest grup inclou tant els delictes que tenen ànim de lucre (homicidi amb motiu d'un robatori) com aquells que no en tenen (homicidi per altres motius), però fan explícitament aquesta distinció: *atacs voluntaris contra les persones amb ànim de lucre* (16 tipologies) i *sense* (9 tipologies). També s'hi inclouen dos subgrups més: *violències sexuals* (4 tipologies) i *amenaces amb violència* (2 tipologies).

²⁴ Enquesta permanent sobre les condicions de vida de les llars.

²⁵ Vid. LAGRANGE, H.; ROBERT, P.; ZAUBERMAN, R. i POTTIER, M.L. "Enquêtes de victimation et statistiques de Police: les difficultés d'une comparaison". *Déviance et Société*. Vol. 28 (2004), núm. 3, pàg. 286. També AUBUSSON, B.; LALAM, N.; PADIEU, R. i ZAMORA, P. "Les statistiques de la Police". France, portrait social 2002/2003. Dossiers, pàg. 150.

²⁶ Per veure en detall quines categories o tipologies inclou cada grup, vid. http://www.inhes.interieur.gouv.fr/fichiers/OND_indicateurs.pdf.

- Delictes contra el patrimoni. S'hi inclouen *furts (vols) sense violència* (17 categories), *robatoris amb violència* (12 tipologies)²⁷ i *destruccions i degradacions* (danys).
- Fraus i infraccions econòmiques i financeres. S'hi inclouen els *fraus amb abús de confiança* (1 tipologia), *falsedats escrites* (3 tipologies), *xecs i targetes de crèdit* (3 tipologies), *falsificacions* (dues tipologies), *delictes en matèria econòmica i financera* (7 categories) i *infraccions a la legislació de treball* (3 tipologies).
- Hi ha, a més, dos grans grups residuals:²⁸
 - Delictes revelats per l'activitat dels serveis. S'hi inclouen *delictes contra la salut pública* (4 tipologies), *estrangeria* (3 tipologies), *receptació* (una tipologia), *armes* (1 tipologia), *falsificació de documents administratius* (3 tipologies), *infraccions a la legislació del treball* (3 categories)²⁹ i altres infraccions (*pesca, caça, medi ambient, alcohol, tabac, proxenetisme, joc, etc.*, 6 categories).
 - Altres infraccions. S'hi inclouen delictes relacionats amb la guarda de menors, impagament de pensió alimentària, violacions de domicili, fraus alimentaris, danys contra els animals, etc. (11 categories).

És important remarcar que els delictes contra la seguretat del trànsit no apareixen en cap dels blocs, és a dir, el sistema État 4001 no els inclou, no els comptabilitza.

La comptabilitat estadística es duu a terme a partir d'unitats de compte específiques i comunes (víctima, víctima escoltada, denunciant, infracció, procediment, autor, vehicle i txec). L'enregistrament dels fets ha de tenir en compte totes aquestes unitats.

Les dades incloses en aquest sistema són objecte de tractament en dos moments bàsics (tot i que cal entendre que hi ha un procés constant de seguiment):

- a) Mensualment. L'OND publica en el seu web un informe sobre l'estadística criminal a partir de les dades de l'État 4001 (les dades també es publiquen el mateix dia al web del Ministeri de l'Interior). L'informe mensual no inclou únicament les dades del mes en curs, sinó les dels 12 mesos anteriors (de fet, dels 13 anteriors, ja que la sèrie evolutiva comença el mateix mes de l'any anterior). Així, per exemple, al butlletí del mes de febrer de 2009³⁰ es publica

27 Aquestes tipologies tenen un doble registre: en l'apartat de delictes contra el patrimoni i en el de delictes contra la integritat física de les persones.

28 Residuals en el sentit que no són els que centren l'anàlisi de l'estat de la delinqüència. Les valoracions que fa l'OND es basen en l'evolució dels tres primers grups de delictes.

29 Aquí també es produeix una duplictat, ja que es comptabilitza com a frau i infracció contra la legislació econòmica i financera, i com a delictes revelats per l'activitat dels serveis.

30 Es pot consultar a http://www.inhes.interieur.gouv.fr/fichiers/OND_BulletinMensuel_fevrier09.pdf

l'evolució de les diverses agrupacions de delictes des del mes de gener de l'any anterior. És a dir, des de gener de 2008 a gener de 2009, cosa que significa els tretze darrers mesos. Més endavant el butlletí també fa comparacions amb la mateixa franja temporal de l'any anterior (2007-2008). Els butlletins també contenen altres seqüències temporals, fins i tot més àmplies, en relació amb alguns grups de delictes.

Les dates en què es publica el butlletí també són públiques. Així, al començament de l'any es donen a conèixer els dies exactes en què es publicaran tots i cadascun dels informes mensuals (si bé enguany les de 2009 encara no s'han fet públiques).

- b) Anualment l'OND publica un informe sobre l'evolució de la delinqüència amb les dades anuals de l'État 4001, que han sofert un procés d'ajustament en relació amb les dades mensuals publicades per tal de polir errades de tipus divers. Aquests informes també són públics i es poden trobar al web de l'INHES/OND a partir del mes de gener de l'any següent al qual fan referència.³¹

Tant els informes mensuals com els anuals inclouen també dues fonts de dades més:

- Les dades provinents de Les Mains Courantes de la Police Nationale, un registre que inclou les compareixences dels ciutadans i les actuacions de les unitats del cos, relatives a qüestions diverses, com ara problemes de convivència relacionats amb les escoles, els transports o els conflictes veïnals o familiars.
- Les dades provinents de la base de dades de Les Contraventions de la Gendarmerie Nationale, que inclou les infraccions administratives detectades per la Gendarmerie.

El gran nucli de referència per analitzar la situació de la delinqüència el constitueixen els tres grans grups de delictes assenyalats més amunt (contra la integritat física, contra el patrimoni, i els fraus i delictes econòmics i financers), que són els paràmetres que els permeten afirmar si l'evolució és positiva o no. Els informes mensuals fan sempre referència a la xifra total de delictes i, sobretot, donen un gran relleu a la taxa de resolució de delictes. L'objectiu polític públicament establert no és únicament reduir la delinqüència, sinó, sobretot, resoldre delictes, presentar un presumpte autor o autora dels fets davant d'un òrgan judicial, cosa que significa resoldre el cas des del punt de vista policial, sens perjudici que la persona acusada acabi finalment condemnada o no.

³¹ El de l'any 2008 es pot trobar a <http://www.inhes.interieur.gouv.fr/Le-rapport-2008-135.html>

Les tendències delinqüencials des de la implantació d'aquest nou sistema han estat força estables a la baixa, amb un descens del 13% en el nombre de delictes des de l'any 2002. Aquest descens ve donat fonamentalment pel fort descens dels delictes contra la propietat, perquè els delictes dolosos contra la integritat física de les persones s'estabilitzen a l'alça i els fraus i delictes econòmics pugen de manera considerable, com també ho fan (encara que no formin part de la seva cistella particular) els delictes revelats per l'acció dels serveis policials. La taxa de resolució de delictes es manté permanentment a l'alça. Així, el juny de 2002 era d'un 24,8%, mentre que a l'estiu de 2007 era de 34,7% i el setembre de 2008, de 37,84%. No es tenen en compte, òbviament, els delictes revelats per l'acció de la policia, ja que en aquests casos la taxa ha de ser necessàriament del 100%.³² Els delictes contra el patrimoni han estat, però, els que han vist pujar menys la taxa de resolució (tres punts en deu anys), mentre que sí ha augmentat més clarament la dels delictes dolosos contra les persones (més d'un 5%) i s'ha comportat de manera irregular la dels fraus i delictes econòmics i financers.

Hi ha hagut veus que s'han pronunciat contra aquesta mena de marxa triomfal contra la delinqüència que, en alguns moments, s'ha pensat que les dades de l'État 4001 volien mostrar. El volum dels delictes ha baixat sistemàticament des de l'any 2002 i la taxa de resolució ha pujat també de manera sistemàtica. Alguns crítics s'han centrat en el fet que l'enèrgica exigència d'eficiència i eficàcia per part de les autoritats que han ocupat el Ministeri de l'Interior des de l'any 2002 hauria portat els responsables policials a cuinar les dades a gust del Ministeri.³³ Aquesta "pressió" hauria afectat també l'augment permanent de les taxes de resolució de delictes. A més, alguns han apuntat que la confrontació "ideològica" d'un sector important dels cossos policials amb les autoritats ministerials fins al 2002 hauria provocat que els funcionaris policials no actuessin fins aquell any (fins després de les eleccions que comportaren el canvi de govern) amb la diligència necessària a l'hora d'investigar els delictes i, en conseqüència, la taxa de resolució de delictes de l'època fos anormalment baixa, cosa que hauria facilitat els increments posteriors de la taxa de resolució.

Tot i que és cert que la llei sobre la presumpció d'innocència de l'any 2002 va ser rebuda per una part important del col·lectiu policial com un atac directe i podria haver generat un cert desinterès per actuar diligentment en les investigacions de delictes, hi podrien haver causes més senzilles per explicar tant l'augment de la taxa de resolució com el descens de la delinqüència. El govern Jospin va posar en marxa el model de policia de proximitat que dedicava molts recursos al patrullatge i al contacte amb la comunitat. Es van fer campanyes en què es convidava la ciutadania a denunciar els

³² A la pràctica és superior, ha estat d'entre el 106 i el 102% per a fenòmens que no ve al cas explicar aquí.

³³ Vid. MUCCHIELLI, L. "Faire du chiffre: le nouveau management de la sécurité". A: La frénésie sécuritaire. Retour à l'ordre et nouveau contrôle social. París : La Découverte, 2008. Pàg. 99 a 112.

delictes de què eren objecte, es van incrementar els horaris en què podien presentar denúncies a les comissaries, etc. Una primera conseqüència lògica d'aquesta política havia de ser necessàriament un increment dels delictes enregistrats, ja que es podria dir que la policia anava a buscar les víctimes. En abandonar-se aquest model a partir del canvi de govern de 2002, els delictes enregistrats no podien fer més que disminuir, perquè els ciutadans no tenien tanta facilitat per denunciar. En aquest context, encara que la diligència policial a l'hora d'investigar continués essent la mateixa, la taxa de resolució només podia augmentar, ja que la taxa de resolució va relacionada amb el nombre total de delictes enregistrats. És a dir, si hi ha menys delictes coneguts i l'eficiència continua essent la mateixa, la taxa de resolució ha de pujar. Sense negar que una part del col·lectiu policial podia estar enfrontada al ministre de l'època i que el fet de dedicar més efectius al patrutllatge podia en algun moment restar algun efectiu als equips d'investigació, l'explicació és molt plausible.³⁴ També ajuda a fonamentar aquesta hipòtesi el fet que els delictes que més disminueixen són els delictes contra la propietat, mentre augmenten, en canvi, els delictes contra les persones. És lògic pensar que si les facilitats per denunciar disminueixen, els ciutadans acabin denunciant menys els delictes contra la propietat (sobretot si no hi ha una assegurança al darrere que exigeixi la presentació d'una denúncia a una comissaria per cobrar la indemnització), mentre que és més fàcil que continuïn denunciant els delictes contra la seva integritat física, ja que són més greus (a més, aquests delictes poden arribar amb més facilitat a coneixement de la policia per altres vies).

En termes generals, per valorar adequadament les taxes de resolució de qualsevol servei policial cal saber a què dediquen els seus efectius (si a investigar o a patrutllar i relacionar-se amb la comunitat, i en quina mesura ho fan) i quines són les condicions en què la població pot presentar denúncies davant la policia (si hi ha molts llocs on poder-ho fer, si hi ha oficines mòbils, si han de fer cua, si els serveix d'alguna cosa fer-ho, etc.).

3. Les enquestes

3.1 Enquestes de victimització

Tot i que des de la primera enquesta nacional duta a terme pel CESDIP l'any 1986 van passar deu anys fins que l'INSEE en va fer una segona, posteriorment les enquestes

34 En aquest sentit es manifesta OCQUETEAU, F. "À propos de l'activité chiffrée des "performances" d'élucidation des crimes et délits dans les services de police et unités de Gendarmerie (juin 1997-juin 2007)", La criminalité en France. Rapport de l'Observatoire national de la délinquance. Paris : INHES, novembre de 2007. Pàg. 259 i seg.

de victimització han passat a formar part de les activitats estadístiques anuals de França.

L'enquesta del CESDIP es va fer sobre una mostra d'11.156 persones, de les quals 2.076 van declarar haver estat víctimes de delictes. D'aquestes víctimes, en una segona fase 1.138 van ser enquestades amb més detall sobre els furtos (robatoris) personals i en els seus domicilis, les agressions sexuals entre coneguts o desconeguts, les infraccions als drets del consumidor i al dret del treball, etc. Les preguntes feien referència als anys 1984 i 1985.³⁵

Deu anys després, l'INSEE va incloure un mòdul de victimització a la seva *Enquête permanente sur les conditions de vie des ménages* (EPCV), que ha mantingut durant deu anys consecutius. Es tractava d'una mostra de vora sis mil llars (concretament van ser 5.787 a la primera, que es va fer l'any 1996), la meitat de les quals es renovava cada any. Les entrevistes es realitzaven personalment, cara a cara. Es preguntava als entrevistats sobre la victimització en els dos anys anteriors, cosa que, en ser el mòdul anual, significava que se'ls preguntava dues vegades en relació amb el mateix any. Els experts han manifestat que, comparant els resultats de les dues enquestes sobre el mateix any, s'obté un resultat més aproximat a la realitat, ja que es compensa l'efecte oblit amb la tendència a resituar els fets soferts l'any més proper a la realització de l'enquesta. Una comparació amb les dades policials dels dos anys també ajuda a reubicar la situació.

L'any 2005, després que es creés l'OND al si de l'INHES, es va afegir un mòdul addicional variable amb el títol *Cadre de vie et sécurité*, que a partir de l'any 2007 va assimilar el mòdul de victimització anterior de l'EPCV. És a dir, des de l'any 2007, l'*Enquesta permanent sobre les condicions de vida de les llars* ja no inclou un mòdul sobre victimització i hi ha una nova enquesta independent, *Cadre de vie i sécurité*, que també porta a terme l'INSEE amb la col·laboració de l'OND, que és qui explota les dades obtingudes. No és una enquesta purament de victimització, ja que també demana l'opinió sobre la seguretat, amb la qual cosa també és una enquesta de seguretat o combina tots dos models. Les característiques de la primera enquesta d'aquesta nova sèrie van ser les següents:³⁶

³⁵ Tal com expressen LAGRANGE, H. i altres a op. cit.

³⁶ Les dades de l'enquesta duta a terme al principi de 2008 per preguntar sobre fets esdevinguts els dos anys anteriors encara no s'havien fet públiques en el moment de fer la primera redacció d'aquest document. Posteriorment, s'han publicat però no presenten canvis significatius, més enllà que les parts 1 i 2 s'han fos en un mateix qüestionari, mentre que les altres dues s'han mantingut en dos qüestionaris diferenciats.

- Mostra: de 25.500 domicilis seleccionats, prop de 17.500 enquestes presencials (cara a cara) dutes a terme efectivament. La diferència entre la mostra i les enquestes dutes a terme efectivament es deu al fet que els domicilis són buits, han estat transformats o destruïts, o els qui hi habiten no són capaços de respondre de manera adequada o refusen fer-ho, tot i la insistència dels enquestadors.
- Taxa de resposta: 68,6%.
- Període de realització: gener-març 2007.
- Període pel qual es preguntava: 2005-2006.
- Contingut:
 - Part 1: Qüestionari sobre els membres de la llar.
 - Part 2: Atacs contra els béns de la unitat familiar (llar).
 - Part 3: Atacs contra les persones de la unitat familiar (llar). També inclou opinions sobre la seguretat.
 - Part 4: Violències sexuals fora de la llar i violències físiques o sexuals a la llar (qüestionari autoadministrat amb suport d'un ordinador).

La territorialització dels resultats és molt baixa, si més no en les dades publicades. Només en alguns àmbits (opinió sobre el grau de seguretat) s'inclou la zona de residència en el marc d'una classificació territorial segons el caràcter més o menys urbà (centre ciutat, zona urbana sensible, zona periurbana, etc.), però mai no hi apareix el municipi concret de residència, ni tan sols la regió o el departament.

Aquesta nova enquesta té una periodicitat anual, és a dir, entre els mesos de gener i març de 2008 es va efectuar una enquesta similar en què es va preguntar sobre la victimització i la seguretat dels anys 2006 i 2007 i en aquests moments, entre els mesos de gener i març de 2009, se n'està duent a terme una altra que pregunta pels anys 2007 i 2008.

3.2 Les enquestes sobre sentiment de seguretat

Com s'acaba de dir de passada, conceptualment les enquestes de victimització i de seguretat responen a finalitats diferents.³⁷ Les primeres van adreçades a conèixer el grau de victimització de la població: el nombre de vegades que han estat víctimes d'un fet delictiu. Les enquestes de seguretat van adreçades a saber com de segura se sent la ciutadania. Les enquestes esmentades en l'apartat anterior responen formalment a l'etiqueta o títol *enquestes de victimització*. Paral·lelament al mòdul de victimització de l'enquesta de l'INSEE, que acabem de comentar, a França s'han dut a terme

37 Vid. OCQUETEAU, F. ; FRENAIS, J. i VARLY, P. Ordonner le désordre. Une contribution au débat sur les indicateurs du crime.. Paris: La documentation Française, 2002. Pàg.36 i 37.

enquestes que el que intentaven copsar no era si els ciutadans havien estat víctima de delictes, sinó quin era el sentiment de seguretat de la població. Tot i que a la pràctica moltes enquestes actuals tendeixen a incloure tots dos àmbits, conceptualment es tracta de finalitats diferents. Les principals enquestes dutes a terme a França sobre el sentiment de seguretat han estat les següents:³⁸

- Dues vegades, amb motiu de l'International Crime Victim Survey, s'ha preguntat sobre el seu sentiment de seguretat a una mostra de 1.000 persones, per mitjà d'una entrevista telefònica.
- El Centre de Recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de Vie (CREDOC) va dur a terme un altre qüestionari sobre una mostra de 2.000 persones entrevistades personalment.
- L'INSEE-IHESI van dur a terme dues vegades qüestionaris sobre sensació de seguretat a una mostra de població de 10.000 persones entrevistades personalment. No queda clar si va ser en el marc de l'antic mòdul de victimització de l'*Enquesta permanent sobre les condicions de vida de les llars* (EPCV) o bé autònomament. Seria raonable pensar que ho van fer en aquest marc per raó d'aprofitament de recursos.

3.3 Les enquestes sectorials

A França hi ha també enquestes sectorials de victimització. Així, per exemple, en el camp escolar s'han fet enquestes des de l'any 1993, que han treballat amb mostres d'entre 2.192 i 14.316 alumnes de primària i secundària. El centre de referència és l'Observatori Europeu de la Violència Escolar amb seu a la Universitat Victor Segalen Bordeaux 2. Aquestes enquestes es complementen amb els registres d'incidents de violència escolar que les autoritats educatives estan obligades a mantenir des de l'any 1996,³⁹ amb protocols específics des de l'any 2000 (SIGNA), renovats recentment (amb el nou dispositiu SIVIS). Aquest és un sector on les dades mostren una realitat molt conflictiva, ja que encara que els incidents escolars no augmenten exageradament, hi ha altres dades que causen una certa preocupació.⁴⁰ Es tracta de la gravetat dels incidents, ja que les violències físiques sense arma i les amenaces greus representen percentatges alts i es consolida un procés de guetització, de concentració dels incidents, que impliquen l'*existència* de centres que estan, per dir-ho d'alguna manera, fora del sistema. És a dir, per exemple, el curs 2005-2006 els 10

³⁸ Vid. op. cit. a la nota anterior.

³⁹ La fiscalia havia començat a enregistrar-los, encara que de manera poc sistemàtica, tres anys abans.

⁴⁰ Vid. REYMOND, P. "Violences en milieu scolaire: une crise de l'école?". Cahiers de la Sécurité. La violence des mineurs. Núm. 1 (nouvelle série), juliol-desembre 2007, pàg. 26 a 32; vid. també DEBARBIEUX, E. "Evolution et mesure de la violence à l'Ecole en France". La criminalité en France. Rapport de l'Observatoire national de la délinquance 2007. París: INHES. CNRS Éditions, novembre 2007. Pàg. 111 a 122.

establiments que han enregistrat més incidents representen el 48% del total. Si ens concentrem només en els cinc més problemàtics, representen el 33 % dels incidents. L'avantatge de la situació és que permet identificar amb claredat els centres on cal una intervenció urgent.

Un altre exemple d'enquesta sectorial el constitueix l'*Enquête sur les représentations, opinions et perceptions sur les psychotropes* (EROPP), dirigida per l'Observatori Francès de les Drogues i Toxicomanies, organisme del qual parlarem a l'apartat següent.

4. Altres fonts d'informació

En els darrers anys han proliferat a França, de la mateixa manera que a la majoria de països del nostre entorn, els observatoris de la delinqüència i/o de la seguretat, a escala local o regional, que depenen d'algun tipus d'autoritat (sovint la Direction de la Prévention et de la Protection de la Ville) i que acostumen a incloure algun tipus de relació amb institucions acadèmiques universitàries, sigui incloent-les com a pàrtners, sigui contractant-ne els experts per dur a terme les tasques de recerca i seguiment de la situació de la seguretat. La majoria d'aquests centres tenen el seu origen en els ara estigmatitzats Contrats Locaux de Sécurité del govern Jospin, que, amb freqüència, preveien la creació, entre altres instruments de treball, de centres de seguiment i mesurament de la seguretat i/o la delinqüència. Aquests observatoris acostumen a fer algun tipus d'activitat d'enquesta (de vegades qualitativa, de vegades quantitativa) i un cert seguiment de les dades policials, i, en algun cas, de l'Administració de justícia. Com a exemples d'aquest tipus de centres esmentem els següents:

- Observatoire de la Sécurité a Aulnay sous Bois
- Observatoire Parisien de la Tranquillité
- Mission d'Observation de la Délinquance de l'Agglomération Toulousaine (Toulouse)

Aquesta febre *observatorista* també s'ha manifestat en àmbits específics, on s'han creat òrgans de seguiment de l'estat de la qüestió en àmbits concrets i especialitzats. Ja s'ha esmentat a l'apartat anterior l'Observatori Europeu de la Violència Escolar, que té la seu a la Universitat de Bordeaux 2. En altres àmbits, sense ànim de ser exhaustius, esmentem els següents:

- Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanies, creat l'any 1993. Depèn de la Mission Interministérielle de Lutte contre la Drogue et la Toxicomanie (MILDT), que és una mena de comissió interministerial creada per coordinar les accions contra la droga, en què també participen persones jurídiques privades i observatoris regionals de salut.
- Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles, creat l'any 2003. Té com a missió una millor coneixença de les zones amb dificultats per detectar i corregir el possible esclat de conflictes. Amb aquesta finalitat, el centre intenta seguir un gran nombre d'indicadors relacionant l'atur, el desenvolupament econòmic, la formació escolar, la seguretat, l'accés al sistema de salut, etc. Aquest observatori adreça els seus informes anuals directament al Parlament.

5. Els informes integrats

Tot i que hi ha diversos autors que parlen de la comparació de les dades provinents de les diverses fonts de què acabem de parlar, especialment entre les dades que deriven de les enquestes de victimització i les dels registres de la policia (État 4001),⁴¹ no hi ha documents que mostrin els resultats d'aquest treball, més enllà d'una comparació de les xifres globals d'unes i altres. Segons sembla, l'any 1999 va haver-hi un intent de comptabilitzar les categories del mòdul de victimització i les dades policials, però no va funcionar a causa fonamentalment de problemes interns.⁴² En general, sembla que, a la pràctica, les dades policials i les que provenen de l'enquesta s'analitzen separatament. Si es llegeix el profús informe sobre la criminalitat a França l'any 2007 (referit als anys anteriors) publicat per l'INHES/OND, es veu amb claredat com les dades procedents de l'enquesta *Cadre de vie i sécurité* i les dades policials s'analitzen en apartats diferents i sense cap contacte pel que fa al contingut. És cert que en les primeres pàgines de la publicació s'inclou un quadre/esquema on s'intenta relacionar totes les fonts de la delinqüència com si després s'estudiessin de manera integrada. En canvi, a l'hora de tractar els àmbits delinqüencials específics de manera diferenciada i territorialitzada, s'utilitzen sempre, i únicament, les dades de la Direcció General de la Policia Judicial (en algun cas, directament de la Gendarmerie o de la Police Nationale), però no es fa cap referència a les dades de l'enquesta. De fet, no és estrany que les dades de l'enquesta quedin fora, sobretot si se'n vol fer una aproximació territorial, ja que l'enquesta, com ja hem vist, no permet la territorialització de les dades.

41 Vid. LAGRANGE, H. i altres, op. cit.

42 Tal com explica OCQUETEAU, F. a "L'impacte de la recerca en matèria de policia en la presa de decisions polítiques". Revista Catalana de Seguretat Pública. Núm. 8 (juny 2001), pàg. 107 a 112.

D'altra banda, el Ministeri de Justícia ha posat en marxa un projecte de seguiment de les dades policials un cop es concreten en processos davant l'Administració de justícia per conèixer les detencions que es tradueixen efectivament en sentències condemnatòries⁴³ i poder fer una avaluació més global del sistema policial-penal. El projecte està en marxa i pretén crear una xarxa (ARIANE) que integrarà tota la informació des que es comença una investigació fins que hi ha una resolució judicial. És a dir, només es trobarà la informació sobre investigacions obertes que encara no hagin exhaurit la via judicial. En aquesta xarxa hi seran, de manera compartida, la Police Nationale, la Gendarmerie i l'Administració de justícia. Aquesta xarxa no tindrà finalitats estadístiques, és a dir, continuarà existint l'estadística policial i la judicial, però permetrà que la policia tingui coneixement directe i immediat de com acaben, judicialment parlant, totes i cadascuna de les investigacions que inicien i permetrà avaluar la seva eficàcia en aquest àmbit (si s'entén que en aquest camp *eficàcia* vol dir 'sentències condemnatòries').

6. Conclusions

És evident que en els darrers anys el sistema de seguretat francès ha entrat en un procés frenètic de cerca de fonts d'informació sobre la delinqüència i la seguretat. En aquest procés, s'ha promogut la celeritat i la transparència formal de les dades policials fins a un punt desconegut fins ara (amb algunes crítiques sobre la seva fiabilitat, això és cert) i s'ha redimensionat la tradicional enquesta nacional de victimització ampliant-ne els continguts. D'altra banda, s'han multiplicat els punts d'observació tant pel que fa a àmbits específics com pel que fa a l'àmbit territorial. És clar que, com a mínim, el sistema francès ha millorat la quantitat d'informació disponible, així com el nombre de fonts. On no sembla que s'hagin fet passes rellevants és en el creuament de les diverses fonts existents. Aquest sembla el repte de futur que ha d'assumir l'OND, que, de moment, només l'assumeix tímidament en publicar un informe anual que inclou algunes de les fonts més rellevants, però presentades separadament, sense fer creuaments ni combinacions de dades. Caldrà seguir de prop en quina mesura i a través de quins instruments avancen en aquesta direcció.

43 Tal com va explicar Sophie Rey a la seva ponència a la Primera Trobada Internacional sobre els Observatoris de la Criminalitat, organitzada per l'IHESI a París els dies 11 i 12 de desembre de 2007.

Bibliografia

AUBUSSON, B.; LALAM, N.; PADIEU, R. i ZAMORA, P. “*Les statistiques de la Police*”. *France, portrait social 2002/2003. Dossiers*

DEBARBIEUX, E. “*Les enquêtes de victimation en milieu scolaire: leçons critiques et innovations méthodologiques*”. *Déviance et Société*. Vol. 28 (2004), núm. 3, pàg. 317 a 333.

DEBARBIEUX, E. [dir.]; Garnier, A.; Montoya, Y. i Tichit, L. *La violence en milieu scolaire. Le désordre des choses - Tome 2*. París: ESF, 1999.

LAGRANGE, H.; ROBERT, P.; ZAUBERMAN, R. i POTTIER, M.L. “*Enquêtes de victimation et statistiques de Police: les difficultés d'une comparaison*”. *Déviance et Société*. Vol. 28 (2004), núm. 3, pàg. 285 a 316.

La criminalité en France. Rapport de l'Observatoire national de la délinquance 2007. París: INHES. CNRS Éditions, novembre 2007.

MUCCHIELLI, L. [dir.], *La frénésie sécuritaire. Retour à l'ordre et nouveau contrôle social*. París: La Découverte, 2008.

OCQUETEAU, F. “*L'impacte de la recerca en matèria de policia en la presa de decisions polítiques*”. *Revista Catalana de Seguretat Pública*. Núm. 8 (juny 2001), pàg. 107 a 112.

OCQUETEAU, F. ; FRENAIS, J. i VARLY, P. *Ordonner le désordre. Une contribution au débat sur les indicateurs du crime*. París: La documentation Française, 2002.

REYMOND, P. “*Violences en milieu scolaire: une crise de l'école?*”. *Cahiers de la Sécurité. La violence des mineurs*. Núm. 1 (nouvelle série), juliol-desembre 2007, pàg. 26 a 32.

SILVERMAN, E.B. *NYPD battles Crime. Innovative Strategies in policing*, Boston: Nohrtheastern University Press, 1999.

Webs d'interès

Observatoire Européen de la Violence Scolaire

<http://www.obsviolence.com>

Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanies

<http://www.ofdt.fr>

Observatoire National de la Délinquance

<http://www.inhes.interieur.gouv.fr/Observatoire-national-de-la-delinquance-6.html>

Institut National de la Statistique et des Études Économiques

<http://www.insee.fr/fr/default.asp>

Ministère de l'Intérieur

<http://www.interieur.gouv.fr>

El sistema d'indicadors policials d'Anglaterra i Gal·les

Santi Costa

Resum

A Anglaterra i Gal·les, la policia, formada per 43 cossos, es caracteritza per una forta descentralització. El Home Office (Ministeri de l'Interior), que només té competències en aquests dos territoris ja que els governs autònoms d'Escòcia i Irlanda del Nord tenen competència en matèria de policia, fa anualment una anàlisi dels indicadors locals i generals de la tasca que fa la policia. Aquests indicadors es basen en enquestes (la *British Crime Survey* i enquestes de satisfacció usuària), delictes registrats per la policia, registres administratius i altres sistemes de dades d'escala local. Cada any, el Home Office elabora un informe sobre la seguretat a Anglaterra i Gal·les que té en compte les diferents fonts d'informació. Els indicadors també són la base dels sistemes d'avaluació i rendiment de la policia. Des de l'any 1999 han anat evolucionant i actualment són un dels sistemes de referència mundial sobre l'avaluació dels serveis de policia. La reforma que ha comportat la implementació del nou Sistema d'Avaluació de la Policia i la Seguretat de la Comunitat ha situat la satisfacció de la població com un punt important a l'hora d'avaluar els serveis policials.

Paraules clau

Policia, indicadors, Anglaterra, Gal·les, Home Office, sistema d'avaluació

1. Introducció

El present article analitza els indicadors del sistema policial competència del Home Office⁴⁴ o, millor dit, de quines eines es serveix el Govern del Regne Unit per conèixer el que passa en matèria de seguretat i policia, i com utilitza les dades que obté per informar la societat,

44. Ministeri de l'Interior del Govern del Regne Unit.

per revisar els seus plans d'actuacions i, molt especialment, per avaluar els serveis policials. Aquesta avaluació va molt lligada a la idea de 'policia comunitària', la qual cosa presenta desafiaments, perquè els indicadors de percepció i expectatives dels ciutadans són diversos. No obstant això, com mostra l'article, el Govern del Regne Unit s'esforça a donar resposta a aquests desafiaments i promou l'adaptació dels sistemes administratius, de seguiment i avaluació de les activitats policials per tal d'aconseguir una millor interacció entre la ciutadania i la policia.

2. La policia a Anglaterra i Gal·les

El sistema policial britànic es caracteritza per una forta descentralització dels serveis de policia. No existeix una policia nacional, sinó 43 forces de policia local que depenen del Ministeri de l'Interior britànic, que té competències en els territoris d'Anglaterra i Gal·les. El territoris d'Escòcia i Irlanda del Nord tenen competència pròpia en matèria policial.

Les responsabilitats de la policia en els territoris d'Anglaterra i Gal·les es reparteixen entre el Ministeri de l'Interior, l'autoritat de cada força policial i el cap de la policia. L'autoritat municipal es compon de regidors, magistrats i representants de la comunitat i el Ministeri de l'Interior, i s'encarrega del control i fiscalització del pressupost que elabora el cap de la policia. El cap de la policia (*chief constable*) és al front de cada policia, l'escull l'autoritat municipal entre una llista que proposa el Ministeri de l'Interior, disposa de gran autonomia operativa i només el pot cessar el Ministeri de l'Interior.

Taula 1. Territori competència del Home Office

	Anglaterra	Gal·les
Superfície	131.760 km ²	20.764 km ²
Població	50.753.000	2.966.000
Nre. forces de policia	43 forces de policia	
Efectius	232.948	
Nre. de policies per 1.000 habitants	2,6 policies per 1.000 habitants	

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Home Office.

3. Els sistemes de mesura

El Home Office fa anualment una anàlisi dels indicadors locals i generals de la tasca policial. Les fonts en què es basa són:

- Enquesta *British Crime Survey* (BCS)⁴⁵ i enquestes de satisfacció usuària
- Delictes registrats per la policia
- Registres administratius: justícia, laboral i altres
- Sistemes de recollida local de dades sobre eficiència i policia

Aquest treball es centra en l'anàlisi dels dos sistemes d'indicadors principals del Home Office, que són la BCS i les dades dels serveis policials.

3.1 *British Crime Survey*⁴⁶

Les dades sobre victimització es recullen per mitjà de la BCS des del 1982. La periodicitat fou quadriennal fins l'any 1992 que passà a ser biennal. Des de l'any 2001 es porta a terme anualment i s'elabora sobre un treball de camp continu: es distribueixen un total aproximat de 50.000 entrevistes al llarg de tots els mesos de l'any (més de 4.000 entrevistes mensuals) sobre una mostra representativa de persones majors de 16 anys que viuen en domicilis particulars. En l'edició del 2008 es van fer 46.983 entrevistes, sobre una població total de prop de 54 milions d'habitants.

Les entrevistes són presencials i es pregunta a les persones entrevistades sobre qüestions diverses:

- Sobre les experiències personals com a víctima d'algun tipus de delicte contra el patrimoni o d'algun tipus de delicte violent l'any anterior, i sobre la seva percepció del crim.
- Sobre la seva posició respecte del comportament antisocial, la policia i el sistema de justícia penal.
- Sobre el seu consum de drogues il·lícites.

Complementàriament, la BCS compta amb un sistema de mòduls (blocs de preguntes) que no s'administren a la totalitat de la mostra i que es dissenyen per cobrir el conjunt de les problemàtiques rellevants en matèria de seguretat interior. Entre aquests mòduls destaca el de violència domèstica o el de victimització de comerços, que són objecte de procediments

45. Enquesta de victimització d'Anglaterra i Gal·les.

46. <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/bcs1.html>

de mostreig o d'entrevista diferenciats. L'any 2009 es preveu incloure-hi un mòdul sobre menors a la llar.

3.2 Estadístiques policials⁴⁷

Les dades es registren des de l'any 1857, es recullen de 43 cossos policials i corresponen a l'any fiscal (de l'1 d'abril al 31 de març). L'estadística sobre la delinqüència es fonamenta en els delictes denunciats per la població o coneguts d'ofici per la policia. Encara que aquesta estadística ha patit modificacions al llarg dels anys, no és fins el 2001 que s'introdueix la normalització dels procediments de registre,⁴⁸ just quan les enquestes de victimització van passar a fer-se anualment. El conjunt suposa un dels sistemes de recollida i tractament de dades d'interior més avançats en l'àmbit internacional. La revisió de l'estadística policial va estar lògicament protagonitzada pels diversos cossos policials, però va comptar amb la col·laboració d'altres institucions i d'experts externs. Finalment, va decidir-se que el sistema d'inspecció dels registres estadístics fos extern a la policia: actualment és responsabilitat de l'Audit Comission, és a dir, de l'autoritat del Regne Unit en matèria d'auditoria dels serveis públics.

L'estadística policial és la millor mesura disponible per estudiar els fets delictius definits a partir de les tipologies que estableix el Codi penal. A més, és particularment apropiada per mesurar les tendències dels delictes ben denunciats, així com dels delictes menys comuns però més greus. També permet analitzar àrees geogràfiques petites i estudiar fenòmens rellevants perquè són estadísticament infreqüents, com ara la multivictimització i la conformació de "punts negres" de tipus geogràfic o social. És un indicador important de la càrrega de treball dels serveis de policia.

4. Informe sobre la seguretat⁴⁹

El Home Office presenta les dades delinqüencials d'Anglaterra i Gal·les sobre la base de dues fonts complementàries: l'estadística policial i la BCS. Cada un d'aquests registres genera la informació que li és pròpia. Els dos sistemes estadístics són objecte d'anàlisi conjunta i comparada en un informe anual de seguretat.⁵⁰ Tant la qualitat de les fonts estadístiques com l'esforç de dur a terme una anàlisi integrada d'ambdues fonts constitueixen un referent d'interès per a la comunitat professional a Europa.

47. <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/statsprog1.html>

48. En anglès, National Crime Recording Standard.

49. <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs08/hosb0708.pdf>

50. Crime in England and Wales.

Malgrat les diferències exposades, l'informe fa els ajustaments necessaris per extreure totes aquelles dades que són comparables, amb vista a complementar, en la mesura del possible, les dues fonts.

Les dades que poden obtenir-se d'ambdues fonts són:

- El vandalisme o els danys dolosos
- L'entrada al domicili aliè per robar, agredir o causar danys
- Les sostraccions relacionades amb vehicles (ja sigui del vehicle o d'alguna de les seves parts o el seu contingut, i les temptatives)
- Les sostraccions de bicicletes (si la sostracció no es relaciona amb un altre fet)
- Els furtis a persones i els robatoris a persones
- Les agressions comunes (amb lesions lleus o sense lesions)
- Les lesions greus

L'estimació realitzada l'any 2008 és que s'han denunciat a la policia aproximadament el 42% dels fets delictius.

L'informe es presenta amb l'esquema següent:

- Les línies generals de la delinqüència
- Les comparatives de la BCS i les dades policials respecte de:
 - Els delictes contra les persones
 - Els delictes contra la propietat
- Les dades sobre la distribució regional de la criminalitat
- La resta de dades de les dues fonts:
 - De la BCS, les dades no comparables sobre la percepció de la seguretat i la confiança en la policia i el sistema penal
 - De la resta de dades sobre delinqüència que fan referència a fets que no recull la BCS.

5. L'avaluació dels serveis de policia

Parlar d'*avaluació* és parlar de dues dimensions bàsiques, que són l'*eficàcia* (grau d'assoliment dels objectius) i l'*eficiència* (relació cost–benefici). La idea d'eficiència és molt important ja que a l'hora d'assolir l'objectiu s'han de tenir en compte els costos, perquè no és recomanable aconseguir l'eficàcia a qualsevol preu.

Si es considera la policia com un servei públic i la ciutadania com a destinatària del servei, cal considerar la satisfacció de la població com un punt important a l'hora d'avaluar els serveis de policia.

Aquestes són les premisses bàsiques dels sistemes d'avaluació del Home Office en aquesta dècada, començant el 1999 per la política de *best value* ('valor òptim') i passant el 2004 pel Performance Assessment Framework – PPAF (Marc d'Avaluació del Rendiment de la Policia), fins a arribar el 2008 a l'Assessments of Policing and Community Safety (Avaluació de la Policia i la Seguretat de la Comunitat).

El Home Office, com apunta al seu mateix web, creu que la clau per a la millora contínua és la mesura del rendiment i l'anàlisi.

5.1 Best value (1999–2004)

Està basada en l'Acta de Govern Local de 1999 (Local Government Act), la qual feia responsables les autoritats de la policia del rendiment dels serveis policials a través del mètode de *best value*. Les autoritats de la policia disposaven d'un cert marge de maniobra per arribar als objectius fixats i subjectes al compliment d'uns resultats. Els indicadors associats, que ja tenien base legal, es redefeixen cada any i es basen en diferents àrees. L'estructura d'aquestes àrees, encara que canvien anualment, ha estat força estable i s'han centrat en 5 programes:

- La ciutadania
- La reducció de la criminalitat
- Les investigacions criminals
- La promoció de la seguretat pública
- L'ús dels recursos

El Home Office va implementar aquesta política a través d'un seguit de guies, recomanacions i campanyes de difusió destinades a les autoritats policials. En la implementació d'aquestes polítiques les autoritats locals han de relacionar les gran línees generals amb els seus objectius específics i han d'informar sobre els canvis organitzatius que es duran a terme per tal de donar-hi compliment.

5.2 Marc d'Avaluació del Rendiment de la Policia (PPAF)⁵¹ (2004–2008)

L'any 2004, el Home Office introdueix un nou esquema de medició del rendiment. El Marc d'Avaluació del Rendiment de la Policia (PPAF),⁵² adaptat especialment als serveis policials. La primera avaluació dels serveis es va fer els anys 2004–2005.

El Marc d'Avaluació del Rendiment de la Policia (PPAF) és una iniciativa liderada pel Home Office, amb el suport de la Inspecció de Policia (HMiC), l'Associació de Caps de Policia (ACPO) i l'Associació d'Autoritats de Policia (APA). L'objectiu és millorar l'actuació de la policia perquè entenen que és fonamental per a la visió general de millora dels serveis públics.

5.2.1 Característiques

El PPAF és un instrument de mesura de la policia en conjunt i està dissenyat per reflectir tot el que abasta la policia moderna. Té en compte la contribució de les comunitats locals i altres organitzacions, així com del propi servei de policia. Aquest instrument no només es centra en l'eficàcia operativa, sinó que estableix l'avaluació del compliment del servei de policia en funció de mesures de satisfacció i confiança en la policia, i també de mesures que posen en context els resultats en termes d'eficàcia i capacitat d'organització.

El PPAF tenia connexió amb el Pla Nacional de Seguretat de la Comunitat, per això es centrava a assolir les prioritats del Pla, que es concretaven en cinc àrees d'actuació:

- L'atenció al públic
- La lluita contra l'incivisme
- La reducció de la delinqüència
- La lluita contra la delinqüència organitzada
- La reducció de la bretxa de la justícia

Malgrat que els informes del Home Office i la resta de socis valoren molt positivament l'aplicació del PPAF, perquè consideren que ha assolit els objectius previstos, el quart any de vigència i s'ha dut a terme tota una reflexió sobre la reforma policial al Home Office i la necessitat d'elaborar un nou Pla de Seguretat de la Comunitat i sobre els instruments d'avaluació dels serveis de policia.

51. <http://police.homeoffice.gov.uk/performance-and-measurement/performance-assessment-framework>

52. Sigla de la denominació original en anglès: Performance Assessment Framework.

5.2.2 Raons per al canvi

Des del Home Office es descriuen un seguit de raons per desenvolupar un nou sistema d'avaluació. La visió del rendiment està canviant a escala local i nacional amb la introducció dels nivells mínims per al CDRPS,⁵³ els canvis governamentals, la creació del Departament per a Comunitats i Govern Municipal el 2006 i la renegociació dels Acords de Servei Públics a través de l'Informe de despeses complet de 2007. A més, el *Llibre blanc del govern municipal*, publicat al començament de l'any 2008, introdueix una nova aproximació a l'avaluació del rendiment de les autoritats locals, i reconeix les competències del govern municipal i la necessitat d'un nou marc d'avaluació. Aquesta nova estratègia del govern, que intensifica la inspecció i el rendiment, exigeix un canvi en els sistemes d'avaluació per centrar-se més en els resultats.

Els mecanismes d'avaluació que el Home Office i els seus socis utilitzaven fins al moment del canvi han aconseguit, segons manifesten ells mateixos, racionalitzar i reforçar acords i eliminar complexitats innecessàries i càrregues a escala local. La reforma proposada pel Home Office i publicada el 2008 busca continuar en la mateixa direcció i aprofundir en els processos per tal de fer-los més simples i més versàtils, amb l'objectiu de millorar el servei de policia. Aquests plans incloïen un compromís per reduir la despesa burocràtica de la policia i els altres socis, introduint acords de rendiment nous per als àmbits dels delictes, les drogues i el control de la gestió.

Aquests canvis donen pas a un nou Sistema d'Avaluació de la Policia i la Seguretat de la Comunitat (APACS).⁵⁴

5.3 Sistema d'Avaluació de la Policia i la Seguretat de la Comunitat (APACS)⁵⁵ (desembre del 2008 en endavant)

El Home Office ha implantat el Sistema d'Avaluació de la Policia i la Seguretat de la Comunitat (APACS), el qual intenta racionalitzar i harmonitzar la mesura del rendiment que es basa amb l'avaluació del servei de policia, la delinqüència i les drogues. Aquest sistema es va presentar l'abril del 2008 i s'aplica a totes les forces de policia a Anglaterra i Gal·les; pretén donar pautes i complementar els instruments de mesura ja existents amb vista a oferir dades al conjunt d'autoritats locals i entitats implicades, i també a la ciutadania.

APACS ha de facilitar al Home Office i als seus socis el control i l'avaluació de la policia i de la seguretat comunitària en els àmbits següents:

53. Sigla de la denominació original en anglès: Crime and Disorder Reduction Partnerships.

54. Sigla de la denominació original en anglès: Assessments of Policing and Community Safety.

55. <http://police.homeoffice.gov.uk/performance-and-measurement/assess-policing-community-safety/?view=Standard>

- Àrea geogràfica: local, regional i nacional
- Organització: força de policia
- Societat: reducció de delictes i desordres
- Àrea política: control de la comunitat

Aquest nou sistema podrà obtenir dades per cada cos policial i dades globals per encarar aquestes importants àrees de seguretat de la comunitat. Reemplaçarà els actuals acords de control del Home Office, amb la intenció de reduir aproximadament a la meitat el nombre de mesures per les quals s'avalua la policia. S'alinejarà amb els marcs de rendiment clau dels socis de seguretat de la comunitat i proporcionarà una idea més àmplia del rendiment dels serveis de protecció i els aspectes més importants del delicte i el desordre.

L'APACS està pensat per donar més eines als socis locals amb vista a combatre el delicte i els assumptes de desordre que més preocupen en les diferents àrees d'actuació. La informació de rendiment que proporcionarà permetrà millorar la comparació entre els serveis. Això promourà un escenari més equilibrat, on les responsabilitats seran més clares tant en l'àmbit nacional com en el local.

Els mecanismes de gestió del rendiment eficaços són vitals per permetre a departaments i agències oferir serveis d'alta qualitat que satisfacin les necessitats de la ciutadania, millorar-ne el cost-benefici i introduir millores als serveis operatius.

El Home Office i els seus socis de seguretat de la comunitat reconeixien a mitjan 1990 la varietat de mètodes en ús per controlar el rendiment en algunes àrees i la manca de mecanismes en d'altres, de manera que no s'aconseguia una manera fiable o equilibrada d'avaluar i comparar el rendiment o de donar suport a millores globals en la realització del servei.

Aquests acords han ajudat el Home Office i la resta de socis implicats en la seguretat de la comunitat a incorporar una cultura d'avaluació en el servei policial, de manera que actualment la capacitat per identificar els punts febles i planificar com es pot encarar el futur és més gran. Això ha de permetre aconseguir una reducció important dels delictes i millorar les investigacions i el grau de satisfacció dels usuaris.

5.3.1 Els objectius de l'APACS

Els objectius de l'APACS són simplificar els acords de rendiment nacionals i avaluar els rendiments per tal d'harmonitzar les organitzacions, les polítiques i les accions i, d'aquesta manera, millorar la seguretat. Això promourà un major repartiment de la responsabilitat a escala local en les polítiques de seguretat en relació amb la comunitat i reforçarà els acords d'avaluació del govern local, garantint una responsabilitat clara de cara a la ciutadania.

També cobrirà el control de la gestió i la seguretat de la comunitat, atès que emana d'una manera equilibrada que se centra en els delictes més greus i pretén fer un ús millor de les dades de rendiment i diagnosi i dels judicis professionals, produint anàlisi i avaluacions que:

- mostrin si els serveis són eficaços i equitatius, en una òptima relació cost-benefici
- reflecteixin els Acords de Serveis Públics pertinents (PSA)⁵⁶ i unes altres prioritats estratègiques, nivells i objectius, així com el rendiment en contra de prioritats per a la millora seleccionada localment;
- donin dades d'ús centrades sobre resultats, però amb la capacitat d'utilitzar dades en aportacions, processos o produccions
- puguin controlar l'aplicació d'estratègies operacionals clau, com l'àrea que es controla, l'abús d'alcohol i el consum de drogues.

Les dades de comunicació i avaluacions es compartiran, amb l'objectiu de promoure la visibilitat, la responsabilitat i les bones pràctiques. Hauria de contribuir i donar suport a la direcció del dia a dia del servei i la seva relació amb la ciutadania, les comunitats i els generadors d'opinió. També pretén ser un instrument que millori l'eficàcia, l'equitat i la reducció dels costos dels serveis.

5.3.2 Desenvolupament de l'APACS

El projecte APACS el supervisa un grup de direcció al qual donen suport els grups tècnics i d'usuari que constitueixen representants d'organitzacions com ara: l'Associació de Caps de Policia, l'Associació d'Autoritats de Policia, l'Associació de Govern Municipal, el Departament per a Comunitats i Govern Municipal, la Comissió d'Auditoria i la Inspecció de Serveis.

La visió estratègica a la qual aspira l'APACS es desenvolupa en una estructura d'entorn de cinc àmbits de rendiment principals

- Prevenció de la seguretat (comportament, p. ex. antisocial, seguretat viària)
- Lluita contra el delicte (p. ex. robatori, delicte violent)
- Protecció dels delictes greus (p. ex. delinqüència organitzada, emergències civils essencials)
- Confiança i satisfacció (confiança, p. ex. pública, satisfacció amb serveis)
- Direcció organitzativa (p. ex. cost-benefici, gestió financera)

56. Sigla de la denominació original en anglès: Public Service Agreements.

L'APACS, com s'ha dit, es va presentar l'abril del 2008. Les primeres avaluacions es publicaran l'abril del 2009 i informaran de l'any de rendiment 2008–2009.

6. Indicadors de gestió APACS que estableix la Llei (SPI)57 2008/2009⁵⁸

Cada àrea local s'ha d'avaluar anualment d'acord amb aquests indicadors. Encara que hi ha hagut grans canvis, la comparabilitat s'ha mantingut, de manera que els resultats d'aquest any s'han de poder comparar amb els indicadors d'anys anteriors. Els indicadors que marca la llei s'estructuren en els cinc àmbits estratègics de l'APACS:

- Prevenció de la seguretat (5 indicadors)
- Lluita contra el delicte (8 indicadors)
- Protecció i delictes greus (7 indicadors)
- Confiança i satisfacció (9 indicadors)
- Direcció organitzativa (5 indicadors)

Hi ha un total de 34 indicadors, que descriurem posteriorment, que es mesuraran mitjançant els quatre instruments de mesures descrits abans i que pretenen fer un seguiment de l'evolució dels serveis de policia amb l'objectiu de millorar-ne la qualitat.

Pel fet que és una norma legal la que sustenta els indicadors i descriu com es mesura cada indicador, qui el mesura, com se n'informa, qui n'informa (nom, càrrec i adreça electrònica de la persona responsable de l'indicador) i què vol dir l'indicador, aquesta informació és pública i es pot consultar per Internet.

Aquests indicadors formen part del Sistema d'Indicador Nacional (NSI),⁵⁹ dels quals el Govern britànic ha de donar compte davant el Parlament i el conjunt de la societat, a més de ser els instruments bàsics de la gestió del Govern en la seva totalitat.

Tot seguit es cita la relació d'indicadors SPI de rendiment d'APACS:

57. Sigla de la denominació original en anglès: Statutory Performance Indicators. <http://police.homeoffice.gov.uk/performance-and-measurement/performance-assessment-framework/>

58. Sigla de la denominació original en anglès: National Indicator Set.

Prevenió de la seguretat

- Percentatge de persones que perceben un nivell alt de comportament antisocial en el seu municipi.
- Percentatge de persones que perceben que gent beguda o sorollosa en llocs públics són un problema en el seu municipi.
- Percentatge de persones que perceben que el consum o tràfic de drogues pot ser un problema en el seu municipi.
- Nombred'incendis primaris i nombre de focs secundaris per 10.000 habitants.
- Nombre de persones mortes i ferides greus en accidents de trànsit i nombre de persones mortes i ferides greus en accidents de trànsit per 100 milions de quilòmetres recorreguts pels vehicles.

Lluita contra el delicte

- Nombre de delictes greus contra el patrimoni⁶⁰ per 1.000 habitants.
- Nombred'agressions amb lesions lleus (incloent-hi els agreujats per motiu de raça i religió) per 1.000 habitants en relació als delictes violents amb presència d'alcohol
- Ràtio de detecció i sanció de delictes agreujats per components racials i religiosos.
- Percentatge de delictes greus contra el patrimoni sotmesos a la justícia.
- Nombre de canvis de condemna a delinqüents multireincidentes i a altres delinqüents prioritaris (PPO)⁶¹ en un període de 12 mesos.
- Ràtio de reincidència d'adults en llibertat condicional.
- Ràtio de reincidència de delinqüents juvenils de 10 a 17 anys.
- Nombre de joves de 10 a 17 anys que entren per primer cop en el sistema de justícia penal.

Protecció i delictes greus

- Valor de les ordres de decomís d'efectiu i confiscacions per 1.000 habitants.
- Nombre de delictes molt greus per 1.000 habitants.
- Nombre de delictes d'arma blanca per 1.000 habitants.
- Nombre d'homicidis per violència domèstica per 1.000 habitants.
- Percentatge de delictes violents greus sotmesos a la justícia.
- Nombre de delictes amb armes per 1.000 habitants.
- Percentatges de delictes sexuals greus sotmesos a la justícia.

Confiança i satisfacció

60. Serious acquisitive crimes.

61. En anglès, Prolific and other Priority Offenders.

- Percentatge de persones que accepten que la policia i els consells locals busquin les seves estratègies sobre assumptes de civisme i delictes antisocials en la seva àrea.
- Percentatge de persones que accepten que la policia i els consells locals tractin d'assumptes de civisme i delictes antisocials rellevants en la seva àrea.
- Percentatge d'usuaris que estan satisfets amb el servei general que proporciona la policia.
- Comparació del grau de satisfacció respecte dels serveis policials en general entre usuaris blancs i usuaris de grups de minories ètniques.
- Percentatge del grau de satisfacció global amb el contacte amb el Sistema de Justícia Criminal per a víctimes i testimonis de delicte, el cas dels quals esdevé una acusació formal.
- Percentatge de persones que confien en el Sistema de Justícia Criminal com un sistema efectiu.
- Percentatge de persones que confien en el Sistema de Justícia Criminal com un sistema just.
- Percentatge del grau de satisfacció de víctimes d'incidents racistes amb el servei global que proporciona la policia.
- Percentatge de persones que pensen que la policia fa una bona feina en la seva àrea.

Direcció organitzativa

- Augment de l'eficiència i la productivitat, generant xarxes d'intercanvi.
- Percentatge d'hores laborables que es perden per malaltia: agents de policia.
- Percentatge d'hores laborables que es perden per malaltia: personal no policial.
- Percentatge de policies reclutats de minories ètniques en comparació amb el percentatge de persones pertanyents a minories ètniques en la població activa.
- Percentatge de dones policies en relació amb el total de membres del cos policial.

7. Conclusions

Com s'ha pogut comprovar, el sistema d'indicadors no es pot desvincular dels sistemes d'avaluació, ja que són dos vasos que es comuniquen. El model d'indicadors del Home Office mostra una solidesa en els indicadors; les fonts són estables i això origina que es centrin més a què fer-ne i a com millorar les estratègies que no pas a consolidar pròpiament els indicadors. El fet que anualment s'aprovi amb rang de llei la relació dels indicadors que serviran per avaluar, d'acord amb el sistema general d'avaluació, fa que els indicadors seleccionats tinguin un plus de força. Això no obstant, cal situar aquesta metodologia de

treball com a característica particular del món anglosaxó, difícil d'exportar de forma mimètica a països com el nostre.

Els canvis que hi ha hagut s'han produït en un breu període de temps, ja que es passa del *best value* a PPAF i a APACS en 8 anys, tot i que té sentit quan veus que l'un és l'aprofundiment de l'altre. Resulta interessant veure com es va simplificant el sistema, que passa de ser d'una gran complexitat a ser un sistema més simple que permet una major adaptabilitat als diferents territoris, a banda que podem veure com les estratègies locals són cada vegada més importants en els instruments d'avaluació. L'enfocament ciutadà ha guanyat la partida i es converteix en el centre de l'avaluació de la policia, cosa que es pot intensificar amb l'aplicació del *green paper*⁶² que ha elaborat el Home Office. En aquest s'intensifica l'enfocament cap al ciutadà en la gestió de la policia i se situa l'indicador de satisfacció com el més important per tal d'avaluar la seva tasca. Això representa un canvi respecte de la tradició d'avaluació que es basava en els instruments de mesura clàssics de criminalitat, els registres policials i les enquestes de victimització i, alhora, aprofundeix en la consolidació del servei de policia com un servei més que presta l'Administració pública.

Aquest sistema d'avaluació, el més desenvolupat del món, no resulta fàcil d'implementar al nostre país, a causa de la nostra tradició administrativa i l'estat de desenvolupament dels nostres instruments de mesura. Però això no ens ha d'impedir analitzar-lo i estudiar-lo amb vista a desenvolupar el nostre propi model, que no ha de ser igual, però que sí pot partir de la filosofia del que ha desenvolupat el Regne Unit.

8. Bibliografia

MOHOR, A. *Uso de indicadores para evaluar el funcionamiento policial*. Chile: Centro d'Estudios de Seguridad Ciudadana. Universidad de Chile, 2007.

HOME OFFICE. *Guidance on statutory performance indicators for policing and community safety 2008/09*. 2008

HOME OFFICE. *National Policing Plan 2005-08*. 2004

LELANDAIS, I. "El método Best Value y el Performance Assessment Framework (Marco de Evaluación del Rendimiento en Inglaterra y Gales)". A: *La medición del rendimiento policial*, pàg. 33 a 39. 2007.

62. Document de reforç de la policia elaborat pel Home Office. www.police.homeoffice.gov.uk/police-reform/policecp

SALAMANCA, F. *Análisis comparativo de sistemas de indicadores pertinentes a la relación entre policía y comunidad*. Chile: Centro d'Estudios de Seguridad Ciudadana. Universidad de Chile, 2004.

9. Webs d'interès

Home Office

<http://www.homeoffice.gov.uk>

UK Statistics Authority

<http://www.statistics.gov.uk>

Her Majesty's Inspectorate of Constabulary

<http://inspectors.homeoffice.gov.uk/hmic>

Association of Police Authorities

<http://www.apa.police.uk>

The Association of Chief Police Officers (ACPO)

<http://www.acpo.police.uk>

Indicadores y variables en el sistema estadístico de criminalidad (SEC)

D. Adolfo Peña Rudilla ⁶³ – D. Francisco Sánchez Jiménez ⁶⁴

Resumen

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se hallan constantemente sujetas a la revisión de sus procedimientos y metodologías de trabajo. A dicho hecho no son ajenas las estadísticas de criminalidad, que han sufrido una importante catarsis en los últimos años. Fruto de ello, el presente trabajo se centra en describir las variables e indicadores que venía contemplando el anterior Programa Estadístico de Seguridad, vigente hasta diciembre del año 2007, como las nuevas realidades que contempla el actual Sistema Estadístico de Criminalidad (SEC).

Los autores del presente artículo, pertenecen al Gabinete de Estudios de Seguridad Interior (GESI), órgano adscrito a la Secretaría de Estado de Seguridad y dependiente del Ministerio del Interior, lugar donde se coordina la gestión centralizada del conocimiento en materia de criminalidad en el seno de la Administración Central y la colaboración con otros Organismos e Instituciones en materias relacionadas con la misma.

Palabras clave

Sistema Estadístico de Criminalidad (SEC), variable estadística, GESI, indicadores, índices

⁶³ Licenciado en Ciencias políticas y Sociología. Cuerpo Nacional de Policía

⁶⁴ Licenciado en Psicología. Guardia Civil

1. Introducció

El Plan general de estadística del Ministerio del Interior se aprobó por Orden Comunicada de dicho Ministerio de 26 de diciembre de 1979, y tenía como objetivo alcanzar un conocimiento estadístico de las actividades desarrolladas por los centros directivos y unidades dependientes del Ministerio y establecer la coordinación precisa en esta materia, que permitiera elaborar periódicamente las estadísticas de conjunto de tales actividades y darlas a conocer a los organismos y entidades interesados.

Posteriormente, y en lo que se refiere a las estadísticas de seguridad, la Orden Comunicada de 27 de febrero de 1985 aprobó el Programa estadístico de seguridad (PES), vigente hasta el año 2007. Ese año el Real decreto 1571, de 30 de noviembre, creó el Gabinete de Estudios de Seguridad Interior (GESI), entre cuyas competencias, modificadas por el Real decreto 1181, de 11 de julio de 2008, se halla el desarrollar el Sistema Estadístico de Seguridad Interior, que debe elaborar y difundir las informaciones estadísticas relacionadas con la misma, así como realizar e impulsar los estudios e investigaciones dirigidos a conocer la situación y evolución de las diferentes formas delincuenciales y de la percepción social de la seguridad.

Es dentro del citado Sistema Estadístico de Seguridad Interior donde se encuentra el actual Sistema Estadístico de Criminalidad (SEC), que viene a sustituir al Programa estadístico de seguridad.

2. Alcance y contenido del Sistema Estadístico de Criminalidad (SEC): elementos para la recogida de datos

La actividad de las fuerzas y cuerpos de seguridad abarca múltiples y variados aspectos de la realidad social, siendo la actuación policial que da lugar a la instrucción de atestados la base del SEC. Cabe añadir otros tipos de actuaciones tramitadas por medio de expedientes, actas y oficios como elementos computables en el sistema estadístico.

No son tenidos en cuenta por el sistema los siguientes supuestos:

- Accidentes de tráfico, salvo que existan indicios de infracción penal.
- Extravío o pérdida de documentación.
- Infracciones meramente civiles (por ej.: incumplimiento de contrato).
- Precinto y desprecinto de vehículos.

- Catástrofes naturales, salvo que se trate de incendios forestales fortuitos.
- Accidentes laborales, en los que no exista ningún tipo de responsabilidad penal.
- Aquellas infracciones administrativas cuyo seguimiento e investigación corresponde a otros ministerios, tales como infracciones en materia de alimentación, fiscalidad, salubridad, etc.

La recogida de datos se lleva a cabo mediante la cumplimentación de dos tipos de impresos normalizados para los dos cuerpos policiales del Estado, el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil:

1. Actuaciones policiales
2. Detenidos

En estos dos impresos se recogían los distintos datos y variables que conformaban el antiguo PES, y ambos estaban relacionados por medio de 6 indicadores comunes (tipo de hecho, calificación, grado de ejecución, medios empleados, *modus operandi* y naturaleza del lugar).

Dada la complejidad que se puede presentar en la distinta casuística que concurre en las actuaciones policiales, en las que la decisión del funcionario actuante depende, en numerosas ocasiones, de la percepción personal del mismo, se elaboran unas *Normas generales*, que entre otras cuestiones contienen criterios de cumplimentación de los impresos referidos.

Otro aspecto a destacar es la necesidad de actualizar el Sistema Estadístico de Criminalidad (SEC), tanto debido a los cambios legislativos como a los sociales, emergentes o consolidados, a las nuevas formas de delincuencia, a las distintas maneras de llevar a cabo las ya conocidas, y para satisfacer nuevas necesidades de información de cara a tomar decisiones. Todo ello se solventa con una coordinación permanente entre todos los implicados.

3. Indicadores y variables en el Sistema Estadístico de Criminalidad (SEC)

3.1 Impreso de actuaciones⁶⁵

Describimos a continuación los datos y variables que recoge el impreso de actuaciones:

⁶⁵ Al final de este apartado se presenta un modelo del impreso de actuaciones.

3.1.1 Identificación del procedimiento en actuaciones

Describe por medio de tres indicadores los datos del documento policial en el que se recoge y tramita la actuación policial.

a) **Origen de la actuación**

Presenta dos posibles valores: **acción policial**, cuando la actuación se origina por iniciativa de las fuerzas y cuerpos de seguridad, o **denuncia**, para aquellos supuestos en los que la actuación se origina por la denuncia de terceros, englobándose en este supuesto todas las demás formas de iniciar la acción policial.

b) **Diligencias**

Hace referencia a documento/s policiales en los que se recogen todas las actuaciones y trámites llevados a cabo, y pueden ser:

- **diligencias actuales**: las instruidas al conocerse uno o varios hechos a consecuencia de la acción policial o de la denuncia de terceros;
- **diligencias ampliatorias**: las instruidas a consecuencia de averiguaciones llevadas a cabo con referencia a un hecho ya conocido y que, en su día, dio origen a unas diligencias actuales, o bien a una ampliación de información sobre dicho hecho.

c) **Colaboración con otros cuerpos policiales**

Recoge el cuerpo o cuerpos policiales que han colaborado en la actuación con el cuerpo actuante.

3.1.2 Datos del hecho

Esta variable viene definida por una serie de datos derivados del hecho que dio origen a la actuación policial, y que son los siguientes:

d) **Fecha y hora aproximada del hecho**

Recoge el momento, fecha y hora en que tuvo lugar el hecho conocido.

e) **Localización del hecho**

Contiene los datos correspondientes a la localización geográfica donde se ha producido el hecho conocido.

f) **Tipo de hecho**

Hace referencia al hecho o hechos que dan origen a la actuación policial. Mediante la correspondiente codificación se hace corresponder cada hecho con el artículo pertinente del Código penal o de la legislación especial. También se codifican hechos que, sin estar comprendidos en la legislación mencionada, son de interés policial.

Cuantitativamente, en 2007 el Sistema Estadístico de Criminalidad (SEC) tenía codificados:

- 113 Infracciones tipificadas en el Código penal.
- 15 Infracciones recogidas en la legislación especial.
- 8 Hechos de interés policial.

g) Calificación del hecho

Para ello se tiene en cuenta la tipificación que el Código penal o la legislación especial hace del hecho de que se trate, y que puede ser:

- **Delito o falta:** con arreglo al citado Código o a leyes penales especiales (contrabando, control de cambio, Código penal militar o del régimen electoral general).
- **Infracción administrativa:** el resto de la legislación especial (Ley orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y Ley orgánica sobre protección de la seguridad ciudadana, entre otras).
- **Sin infracción:** cuando se trate de hechos de interés policial.

h) Grado de ejecución del hecho

Conforme a lo establecido en el Código penal en sus artículos 15 y 16, pudiendo ser: **consumado o tentativa**.

j) Esclarecimiento

Este dato, junto al de **hechos conocidos**, es uno de los más importantes en las tareas de descripción y análisis estadístico de la criminalidad. Las *Normas generales* recogen las circunstancias que deben darse para considerar esclarecido un hecho criminal.

El valor **ampliación de información** se utiliza en aquellos casos en que, con posterioridad a las diligencias en las que se tuvo conocimiento del hecho, aparezcan nuevos datos sobre el mismo.

k) Medios empleados

Se refiere a los medios empleados en la ejecución del hecho.

l) Modus operandi

Recoge el modo o manera en que se lleva a cabo la ejecución del hecho.

m) Autores

Se refiere al número de personas que, según manifestaciones del denunciante o funcionarios actuantes, llevaron a cabo la ejecución del hecho. Para concretar el contenido de este concepto se atiende a lo dispuesto en el artículo 28 del Código penal.

Cabe aclarar que estos autores pueden ser detenidos en el mismo momento en que se produce el hecho o con posterioridad al mismo. La información que se refiere a ellos se recoge en el impreso de detenidos.

n) Naturaleza del lugar

Lugar en el que se ha perpetrado el hecho. No debe confundirse con el municipio donde se ejecutó el mismo.

3.1.3 Datos de la víctima

Entendemos como tal a los sujetos pasivos o perjudicados por las infracciones penales.

Esta variable, que en el PES se identifica con la letra **S**, se describe a través de los siguientes datos.

s1) Sujeto pasivo

Hace referencia a la persona o personas físicas contra las que el hecho se dirija de modo principal y directo.

s2) Sexo

Se refiere al sexo de la víctima o sujeto pasivo.

s3) Edad

La edad de la víctima.

s4) Nacionalidad

Recoge el código del país de la nacionalidad de origen (no la que pudiera haberse adquirido) cuando la víctima es extranjera y el código de la provincia cuando se trate de víctimas españolas de origen.

s5) Relación con el autor

Aporta información del parentesco o relación afectivo-sentimental o de otro tipo que tenía la víctima respecto al autor del hecho.

s6) Resultado de la acción

Se refiere al resultado lesivo o no que puede derivarse para la víctima a consecuencia del hecho ejecutado por el autor. Se tiene en cuenta el estado de la víctima transcurridas 72 horas desde la comisión del hecho.

3.1.4 Datos sobre objetos

Esta variable, a la que el Sistema Estadístico de Criminalidad (SEC) asigna la letra **T**, se elabora a través de información sobre el tipo de objeto, cantidad y valoración de los que se tenga conocimiento de su sustracción, tráfico ilícito o del delito de que se trate, con independencia de que estos hayan sido o no recuperados o intervenidos. Asimismo de los recuperados, intervenidos o dañados, siempre que en este último caso no constituyan por sí mismos una infracción independiente (daños intencionados, incendio, etc.), en cuyo caso supondrá una actuación independiente y su valoración se reflejará en el indicador "sustraídos/conocidos".

3.1.5 *Datos concretos sobre tráfico de drogas, contrabando y delitos monetarios*

Concretados por medio de:

- u) Medio de transporte**
Con referencia al medio de transporte utilizado con las drogas, dinero u objeto de que se trate.
- v) Medio de simulación**
El medio utilizado para simular, ocultar o camuflar la droga, dinero u objeto de que se trate.
- w) Itinerario**
Trayecto seguido por la droga, dinero u objeto de que se trate: país de procedencia y provincia/país de destino.

3.1.6 *Datos concretos sobre la sustracción de vehículos*

Para elaborar esta variable se tienen en cuenta los datos sobre:

- x) Acción**
Para la acción recaída sobre el vehículo en cuestión, es decir, que hubiera sido sustraído, recuperado o sustraído y recuperado al tiempo para los casos de acciones abortadas en el momento o recuperación de un vehículo sustraído, pero aún no denunciado por su propietario.
- y) Tipo de vehículo**
Toma valor según el tipo de vehículo sobre el que recae alguna de las acciones señaladas en el apartado anterior.

3.1.7 *Datos concretos sobre armas*

Identificada por el PES con la letra **Z**, a ella hacen referencia los siguientes datos.

- z1)** A la que podríamos llamar **acción recaída sobre el arma**.
- z2)** **Tipos de armas**.
- z3)** **Sustraída a / extraviada por:**
Hace referencia a la condición o profesión de la persona a quien fue sustraída el arma o quien la extravió.
- z4)** **Localización del arma**
Aporta información sobre determinadas circunstancias de interés policial que se dan cuando se localiza el arma.

3.2 Impreso de detenidos⁶⁶

Con referencia al impreso de **detenidos**, los datos y variables que se recogen son los siguientes.

3.2.1 Identificación del procedimiento en detenciones

Al igual que sucede con las “actuaciones”, los datos del documento policial en el que se recoge y tramita la actuación policial se describen por medio de tres indicadores.

a) Origen de la actuación

En este caso, además de los valores ya vistos de **acción policial** o **denuncia**, también existen los de **reclamación por autoridad española** ó **reclamación por autoridad internacional**.

b) Diligencias

Los mismos valores y criterios que en el impreso de actuaciones.

c1 y 2) Colaboración con otros cuerpos policiales y plantilla que realiza la detención

C1 recoge el cuerpo o cuerpos policiales que han colaborado en la actuación con el cuerpo actuante, mientras que c2 solo es utilizado cuando la plantilla policial que realiza la detención no es la misma que la instructora de las diligencias.

3.2.2 Datos sobre la persona detenida

Información sobre circunstancias concurrentes en la persona detenida, que son las siguientes:

d) Fecha de nacimiento

e) Lugar de residencia

Si el detenido es residente en España, se recoge la **provincia** donde resida habitualmente. Para los no residentes en España, se consigna el **país** de su residencia habitual.

f) Nacionalidad de origen

País de nacionalidad de origen del detenido.

g) Participación

Para recoger esta información se tiene en cuenta lo establecido en el artículo 28 del Código penal, referido siempre al hecho que motivó la detención.

h) Lesiones que presenta

Se trata de datos sobre la gravedad de la lesión que presenta el detenido y las circunstancias en que se produjeron.

⁶⁶ Al final de este apartado se presenta un modelo del impreso de detenidos.

- j) *Sexo***
- k) *Estado civil***
- l) *Situación laboral***
- m) *Nivel educativo***
- n) *Lugar donde vive***
- q) *Consumo de droga***

Se refiere al tipo de droga consumida por el detenido, y la frecuencia de consumo y tiempo que lleva consumiéndola.
- r) *Consumo de alcohol***
- s) *Antecedentes policiales***
- t) *Ha estado en establecimientos***

Datos sobre la estancia del detenido en establecimientos concretos.
- u) *Situación en España***

Solo recoge información cuando se trata de una persona detenida de nacionalidad no española y en relación con la legislación sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- v) *Habitualidad***

Toma los valores **sí** o **no** cuando la persona detenida lo es por causa de falta de lesiones, hurto o sustracción de vehículo sin intimidación.
- w) *Situación***

De la persona detenida, antes y después de la detención.
- x) *Relación con el impreso de actuaciones policiales***

Dijimos con anterioridad que la relación entre la actuación policial (el hecho conocido) y la detención se lleva a efecto por la repetición en ambos impresos de recogida de datos de 6 indicadores comunes, que son los siguientes:

- Tipo de hecho
- Calificación
- Grado de ejecución
- Medios empleados
- *Modus operandi*
- Naturaleza del lugar

IMPRESO DE ACTUACIONES																	
01 de ENERO de 2007		MINISTERIO DEL INTERIOR ESTADÍSTICA DE SEGURIDAD										ACTUACIONES POLICIALES					
A ORIGEN DE LA ACTUACIÓN <input type="checkbox"/> Acción policial <input type="checkbox"/> Denuncia	B DILIGENCIAS ACTUALES B1 NUMERO B2 DIA MES AÑO B3 PLANTILLA LOCALIDAD PROVINCIA	AMPLIATORIAS DE LAS B1 NUMERO B2 DIA MES AÑO B3 PLANTILLA LOCALIDAD PROVINCIA				CUERPO <input type="checkbox"/> C.N.DE POLICÍA <input type="checkbox"/> GUARDIA CIVIL <input type="checkbox"/> OTRO		C COLABORACIÓN OTROS CUERPOS <input type="checkbox"/> C.N. DE POLICÍA <input type="checkbox"/> GUARDIA CIVIL <input type="checkbox"/> POLICÍA AUTÓNOMA <input type="checkbox"/> POLICÍA MUNICIPAL <input type="checkbox"/> OTRO <input type="checkbox"/> NINGUNO									
		D FECHA Y HORA APROXIMADA DEL HECHO FECHA ENTRE EL Y EL D1 D2 DIA MES AÑO DIA MES AÑO 0-24 0-60 0-24 0-60						E LOCALIZACIÓN DEL HECHO Provincia Localidad									
		F TIPO DE HECHO															
		HOMICIDIO <input type="checkbox"/> Homicidio doloso <input type="checkbox"/> Asesinato <input type="checkbox"/> Homicidio por imprudencia <input type="checkbox"/> Inducción/Cooperación suicidio <input type="checkbox"/> Eutanasia activa ABORTO <input type="checkbox"/> Aborto LESIONES <input type="checkbox"/> Lesiones <input type="checkbox"/> Mutilación genital <input type="checkbox"/> Maltrato ámbito familiar <input type="checkbox"/> Riña tumultuaria LESIONES AL FETO <input type="checkbox"/> Lesiones al feto MANIPULACIÓN GENÉTICA <input type="checkbox"/> Manipulación genética LIBERTAD <input type="checkbox"/> Detención ilegal <input type="checkbox"/> Secuestro <input type="checkbox"/> Amenazas <input type="checkbox"/> Coacciones TORTURAS Y C/ INTEGRIDAD MORAL <input type="checkbox"/> Trato degradante <input type="checkbox"/> Maltrato habitual en el ám. fam. <input type="checkbox"/> Tortura LIBERTAD SEXUAL <input type="checkbox"/> Agresión sexual <input type="checkbox"/> Agresión sexual con penetración <input type="checkbox"/> Abuso sexual <input type="checkbox"/> Abuso sexual con penetración <input type="checkbox"/> Acoso sexual <input type="checkbox"/> Exhibicionismo <input type="checkbox"/> Provocación sexual <input type="checkbox"/> Corrupción menores/incapaces <input type="checkbox"/> Coacción/lucro prostitución <input type="checkbox"/> Pornografía de menores OMISIÓN DEL DEBER DE SOCORRO <input type="checkbox"/> Omisión del deber de socorro INTIMIDAD, DERECHO PROPIA IMAGEN / INVOLABILIDAD DE DOMICILIO <input type="checkbox"/> Descubrimiento / Revelación de secretos <input type="checkbox"/> Allanamiento de morada HONOR <input type="checkbox"/> Calumnias <input type="checkbox"/> Injurias RELACIONES FAMILIARES <input type="checkbox"/> Matrimonios ilegales <input type="checkbox"/> Suposición parto/Sustitución niños <input type="checkbox"/> Tráfico de niños <input type="checkbox"/> Quebrantamiento deberes de custodia e inducción de menores al abandono de domicilio <input type="checkbox"/> Sustracción de menores ABANDONO DE FAMILIA <input type="checkbox"/> Impago prestaciones económicas <input type="checkbox"/> Abandono de menor de edad <input type="checkbox"/> Explotación de la mendicidad PATRIMONIO Y ORDEN SOCIOECONÓMICO <input type="checkbox"/> Hurto <input type="checkbox"/> Robo con fuerza en las cosas <input type="checkbox"/> Robo con violencia/intimidación <input type="checkbox"/> Extorsión <input type="checkbox"/> Usurpación <input type="checkbox"/> Ocupación de inmuebles <input type="checkbox"/> Estafa bancaria <input type="checkbox"/> Otras estafas <input type="checkbox"/> Apropiación indebida <input type="checkbox"/> Defraud. fluido eléctrico/análogos <input type="checkbox"/> Insolvencia punible <input type="checkbox"/> Alterar precios concursos/subasta <input type="checkbox"/> Daños <input type="checkbox"/> C/ la propiedad intelectual <input type="checkbox"/> C/ la propiedad industrial ACCESO FRAUD. A RADIO/TV/OTROS <input type="checkbox"/> Otros rel.mercado/consum. consumidores <input type="checkbox"/> Sustracción de cosa propia <input type="checkbox"/> Delitos societarios <input type="checkbox"/> Receptación / Otras conductas afines <input type="checkbox"/> Blanqueo de capitales SUSTRACCIÓN DE VEHICULOS <input type="checkbox"/> Sin intimidación <input type="checkbox"/> Con intimidación <input type="checkbox"/> Apropiación indebida HACIENDA PÚBLICA /SEGURIDAD SOCIAL <input type="checkbox"/> C/Hacienda Pública/Seguridad Social DERECHOS DE LOS TRABAJADORES <input type="checkbox"/> C/los derechos de los trabajadores <input type="checkbox"/> Tráfico ilegal/Inmigración clandestinos <input type="checkbox"/> Tráfico ilegal/Inmigración clandestinos con fines sexuales ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, PROTECCIÓN, PATRIMONIO HISTÓRICO /MEDIO AMBIENTE/ FLORA/FAUNA Y OTROS ANIMALES <input type="checkbox"/> Sobre la ordenación del territorio <input type="checkbox"/> Sobre el patrimonio histórico <input type="checkbox"/> Emisiones a la atmósfera <input type="checkbox"/> Depósitos / Vertidos residuos tóxicos y peligrosos <input type="checkbox"/> Otros contra los recursos naturales / medio ambiente <input type="checkbox"/> Caza <input type="checkbox"/> Pesca MALTRATO DE ANIMALES <input type="checkbox"/> Otros relativos protec. flora/fauna SEGURIDAD COLECTIVA <input type="checkbox"/> Delitos de riesgo catastrófico <input type="checkbox"/> Incendios <input type="checkbox"/> Incendios forestales <input type="checkbox"/> Tráfico de drogas <input type="checkbox"/> Otros contra la salud pública C/ LA SEGURIDAD DEL TRAFICO <input type="checkbox"/> Conducir bajo influencia alcohol drogas <input type="checkbox"/> Negativa a someterse pruebas legales <input type="checkbox"/> Conducción temeraria <input type="checkbox"/> Otros C/la seguridad del tráfico FALSEDADES <input type="checkbox"/> Falsificación de moneda, tarjetas, cheque viaje y efectos timbrados <input type="checkbox"/> Falsificación DNI./Pasaporte <input type="checkbox"/> Otra falsificación documental <input type="checkbox"/> Fabricación / tenencia útiles para falsificar <input type="checkbox"/> Usurpación del estado civil <input type="checkbox"/> Usurpación de funciones públicas <input type="checkbox"/> Intrusismo ADMINISTRACIÓN PÚBLICA <input type="checkbox"/> Prevaricación <input type="checkbox"/> Abandono destino / omisión deber de perseguir delitos <input type="checkbox"/> Desobediencia / Denegación de auxilio <input type="checkbox"/> Infidelidad custodia documentos /violación secretos <input type="checkbox"/> Cohecho <input type="checkbox"/> Tráfico de influencias <input type="checkbox"/> Malversación <input type="checkbox"/> Fraudes y exacciones ilegales <input type="checkbox"/> Negociaciones-actividades prohibidas/Abusos ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA <input type="checkbox"/> Encubrimiento <input type="checkbox"/> Acusación denuncia falsa <input type="checkbox"/> Simulación de delito <input type="checkbox"/> Quebrantamiento de condena <input type="checkbox"/> Evasión estab. Penitenciario <input type="checkbox"/> Otros c/ Admón Justicia CONSTITUCIÓN <input type="checkbox"/> Reunión/manifestación ilegal <input type="checkbox"/> Asociación ilícita <input type="checkbox"/> Otros contra la constitución ORDEN PÚBLICO <input type="checkbox"/> Sedición <input type="checkbox"/> Atentado Autoridad/Agentes/Func. <input type="checkbox"/> Resistencia/desobediencia <input type="checkbox"/> Desórdenes públicos <input type="checkbox"/> Fab/Ten/Traf/Dep. armas/explosiv. TERRORISMO TRAICIÓN, CONTRA LA PAZ-INDEPENDENCIA DEL ESTADO Y RELATIVOS A LA DEFENSA NACIONAL <input type="checkbox"/> Traición/Contra la paz/independencia del Estado y sobre el descubrimiento y revelación de secretos/infor. relativos a la Defensa Nacional COMUNIDAD INTERNACIONAL <input type="checkbox"/> C/ la comunidad internacional OTRAS FALTAS <input type="checkbox"/> Maltrato de obra sin lesión <input type="checkbox"/> Incumplimiento oblig. familiares <input type="checkbox"/> Vejaciones leves <input type="checkbox"/> Apoderamiento menor c/res. judicial <input type="checkbox"/> Deslucir bienes inmuebles <input type="checkbox"/> C/Los intereses generales <input type="checkbox"/> Descuido animal feroz/dañino <input type="checkbox"/> Abandono animal doméstico <input type="checkbox"/> Ejercicio actividad sin S.O.R.C. <input type="checkbox"/> Uso público uniforme/Cual. Profes. LEGISLACIÓN ESPECIAL <input type="checkbox"/> Ley de la Marina Mercante <input type="checkbox"/> Ley de Montes <input type="checkbox"/> Ley de Control de Cambios <input type="checkbox"/> Ley de Contrabando LEY DE EXTRANJERÍA <input type="checkbox"/> Entrada ilegal/Intercepción en frontera <input type="checkbox"/> Estancia irregular <input type="checkbox"/> Quebrantar prohibición entrada <input type="checkbox"/> Expulsión judicial <input type="checkbox"/> Expulsión de condenados <input type="checkbox"/> Otras causas de expulsión LEY 1/92 <input type="checkbox"/> Detenidos para identificación <input type="checkbox"/> Acta por posesión/Consumo drogas <input type="checkbox"/> Acta ... Armas / Objetos peligrosos <input type="checkbox"/> Resto infracciones LEY 1 / 92 OTRAS <input type="checkbox"/> Otras Leyes Especiales OTRAS INFRACCIONES <input type="checkbox"/> Contra Disposiciones Autoridad Gubernativa OTROS HECHOS DE INTERÉS POLICIAL <input type="checkbox"/> Desaparición de personas <input type="checkbox"/> Reintegro de personas <input type="checkbox"/> Suicidio <input type="checkbox"/> Descubrimiento de cadáver <input type="checkbox"/> Muerte por sobredosis <input type="checkbox"/> Muerte en inmigración irregular <input type="checkbox"/> Pérdida/Extravío objetos/Docum. <input type="checkbox"/> Recuperación de objetos de procedencia desconocida															
G CALIFICACIÓN <input type="checkbox"/> Delito <input type="checkbox"/> Falta <input type="checkbox"/> Infracción <input type="checkbox"/> Sin infracción	J ESCLARECIDO <input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No	K MEDIOS EMPLEADOS Armas cortas Armas largas Largas recortadas Armas blancas Armas simuladas Jeringuilla Sustancias nocivas Explosivos Objeto contundente				Violencia física Violencia psíquica Intimidación sin armas Internet Telefonía Informática <input type="checkbox"/> Otros				L MODUS OPERANDI Alunizaje Con escaló Romp. Pared Fractura Con llave falsa Inutilización Alarma/Guarda <input type="checkbox"/> Otro:				Timo Descuido Carterista Tirón Pinchazo Medios pago			
H GRADO DE EJECUCIÓN <input type="checkbox"/> Consumado <input type="checkbox"/> Tentativa		<input type="checkbox"/> Ampliación de información		M AUTORES PARTICULAR M1 FUNC./AUTOR. M2 EDUCADOR M3 PROFESIONAL M4 SIN ESP. M5 SE IGNORA EL NUMERO		HOM. MUJ. S/ES.		<input type="checkbox"/>									

N NATURALEZA DEL LUGAR																			
ESPACIOS ABIERTOS <input type="checkbox"/> Aguas interiores <input type="checkbox"/> Aparcamiento <input type="checkbox"/> Cabina telefonica <input type="checkbox"/> Camping <input type="checkbox"/> Descampado urbano <input type="checkbox"/> Espectáculo abierto <input type="checkbox"/> Explotación agrícola <input type="checkbox"/> Explotación ganadera <input type="checkbox"/> Instalación deportiva <input type="checkbox"/> Mar territorial <input type="checkbox"/> Mercadillo <input type="checkbox"/> Obra en construcción <input type="checkbox"/> Parque <input type="checkbox"/> Playa <input type="checkbox"/> Terreno rural <input type="checkbox"/> Vía pública <input type="checkbox"/> Yacimiento arqueológico <input type="checkbox"/> Otro				LOCALES / ESTABLECIMIENTOS <input type="checkbox"/> Armería <input type="checkbox"/> Banco <input type="checkbox"/> Cajero CENTROS <input type="checkbox"/> docente <input type="checkbox"/> médico <input type="checkbox"/> oficial <input type="checkbox"/> penitenciario <input type="checkbox"/> religioso <input type="checkbox"/> Discoteca / local juego <input type="checkbox"/> Domicilio jurídico/ <input type="checkbox"/> Oficina <input type="checkbox"/> Espectáculo cerrado <input type="checkbox"/> Otro				ESTABLECIMIENTOS <input type="checkbox"/> De Alimentación <input type="checkbox"/> Comercial <input type="checkbox"/> De Hostelería <input type="checkbox"/> Fabrica/almacen <input type="checkbox"/> Farmacia <input type="checkbox"/> Gasolinera <input type="checkbox"/> Joyería <input type="checkbox"/> Lotería/Estanco <input type="checkbox"/> Museo/Sala arte <input type="checkbox"/> Taller mecánico <input type="checkbox"/> Otro				TRANSPORTE <input type="checkbox"/> Aeropuerto <input type="checkbox"/> Autobus <input type="checkbox"/> Autopista <input type="checkbox"/> Avión <input type="checkbox"/> Embarcación <input type="checkbox"/> Estación/Autobuses <input type="checkbox"/> Estación/Ferrocarril <input type="checkbox"/> Ferrocarril <input type="checkbox"/> Metro <input type="checkbox"/> Puerto <input type="checkbox"/> Taxi <input type="checkbox"/> Transporte fondos <input type="checkbox"/> Vehículo particular <input type="checkbox"/> Otro Transporte				VIVIENDA <input type="checkbox"/> Ascensor <input type="checkbox"/> Casa campo/ <input type="checkbox"/> Chalet <input type="checkbox"/> Domicilio particular <input type="checkbox"/> Garaje <input type="checkbox"/> Patio de Finca <input type="checkbox"/> Portal de Finca <input type="checkbox"/> Trastero <input type="checkbox"/> Otra			
S VICTIMAS																			
OBLIGATORIO: Siempre que se trate de personas físicas, excepto si son autores																			
S1		S2		S3		S4		S5 - RELACION CON EL AUTOR				S6							
SUJETO PASIVO		SEXO		EDAD		NACIONALIDAD DE ORIGEN		INDICAR: ¿QUE ES LA VICTIMA RESPECTO AL AUTOR?				RESULTADO DE LA ACCION							
AGENTE						PROVINCIA /PAIS		PADRE / MADRE		OTRO PARENTE		SIN LESIONES							
AUTORIDAD		OTRO		VARON				HIJO / HIJA		LABORAL		LESION							
1								CONYUGE		ESCOLAR		LEVES							
								SEPARADO / DIVORCIADO		AMISTAD		GRAVES							
								COMPAÑERO SENTIMENTAL		CASUAL		MUERTO							
								EX-COMPAÑERO SENTIMENTAL		OTRA									
								NOVIO		NINGUNA /									
								EX-NOVIO		DESCONOCIDA									
T OBJETOS																			
(*) En el campo MODO se completan A (SUSTRAI'DOS CONOCIDOS), R (RECUPERADOS /INTERVENIDOS) o D (DAÑADOS). Las columnas CANTIDAD y UNIDAD DE MEDIDA sólo se completarán en caso de CONTRABANDO, DROGAS, EXPLOSIVOS, INCENDIOS FORESTALES, TARJETAS DE CREDITO, CHEQUES DE VIAJE y EQUIPOS ELECTRO-MUSICALES.																			
CODIFICACION OBJETO		CODIFICACION DROGAS		CODIFICACION EXPLOSIVOS		CODIFICACION UNIDADES DE MEDIDA (*)		MODO (S/R/D) (*)		Tipo objeto		Cantidad (*)		Unidad de medida(*)		En euros			
		ESTUPEFACIENTES		PSICOTROPICOS															
Dinero		Cannábicos		Alucinógenos		Pólvoras		Unidades/Piezas											
Joyas / Relojería		Griña		LSD		Gelatinosos		Kilogramos											
Obras de arte		Hachís		MDMA (éxtasis)		Pulverulentos		Litros											
Electrodomesticos/Música/Fotog.		Aceite de Hachís		Sulfato anfetamina		Seguridad-Minas		Metros											
Maquinaria / Herramientas		Resina de Hachís		Otros		An-fos		Cajetillas tabaco											
Comestibles/Bebidas		P. de cannabis		Estimulantes		Hidrogeles		Caj. T-MILES											
Ropa/Calzado/Equipaje		Otros		Anfetamina		Multiplicadores		Gramos											
Animales		Cocaína		Speed		Otros explosivos		Pastillas											
Vehiculos/Ciclomotores		Pasta de cocaína		Otros				Centím. Cúbicos											
Tabaco		Cocaína		Deprimentes		Mechas lentas		Dosis											
Amas		Crak		Hidrato de coral		Mechas detonador		Hectáreas											
Embarcaciones		Otros		Metacualona		Otras mechas													
Inmuebles		Opíacos		Barbitúricos				Otras unidades											
Tarjetas		Heroína		Otros		Cebos ordinarios													
Cheques de viaje		Opio		Fármacos		Cebos eléctricos													
Radiocasete vehiculo		P. adormidera		Buprex		Otros cebos													
Masa arborea		Otros		Rohipnol															
Cartera		Resto		Trankilium															
Otros		Metadona		Defrancel															
Equipo informático		Codeína		Halcion															
Teléfono móvil				Prefin															
Ficheros contenidos en PC																			
Ficheros contenidos en Internet																			
Bases de datos				Trankilmazin															
Software/Programas informáticos		Otros		Centamina															
CDs/DVDs/Análogos				Otros															
SOLO PARA TRAFICO DE DROGAS, CONTRABANDO Y DELITOS MONETARIOS												SOLO PARA SUSTRACCION VEHICULOS							
U MEDIO DE TRANSPORTE				V MEDIO DE SIMULACION				W ITINERARIO		X ACCION		Y TIPO							
<input type="checkbox"/> Persona <input type="checkbox"/> Turismo <input type="checkbox"/> Moto/Ciclomotor <input type="checkbox"/> Autobus <input type="checkbox"/> Camión <input type="checkbox"/> Carav./remolque <input type="checkbox"/> Barco-pasaje <input type="checkbox"/> Barco-carga				<input type="checkbox"/> Barco privado <input type="checkbox"/> Barco-pesca <input type="checkbox"/> Avión comercial <input type="checkbox"/> Avión privado <input type="checkbox"/> Tren <input type="checkbox"/> Correos/Mensaj. <input type="checkbox"/> Otros				<input type="checkbox"/> Cuerpo persona <input type="checkbox"/> Cuerpo animal <input type="checkbox"/> Vestido <input type="checkbox"/> Equipaje <input type="checkbox"/> Partes vehículo <input type="checkbox"/> Carta/Paquetería <input type="checkbox"/> Mercancías <input type="checkbox"/> Alimentos <input type="checkbox"/> Otros		<input type="checkbox"/> Domicilio <input type="checkbox"/> Bajo tierra		PAIS DE PROCEDENCIA PROVINCIA / PAIS DE DESTINO		<input type="checkbox"/> Sustraído <input type="checkbox"/> Recuperado <input type="checkbox"/> Sustraído y recuperado		<input type="checkbox"/> Turismo <input type="checkbox"/> Moto/Ciclomotor <input type="checkbox"/> Camión <input type="checkbox"/> Furgoneta <input type="checkbox"/> Autocar <input type="checkbox"/> Embarcación <input type="checkbox"/> Otro			
Z NUMERO DE ARMAS																			
TIPOS DE ARMAS DE GUERRA COR TA LAR GA LARGA RAYADA LARGA RECOR. SIMU LADA DE GAS ADAPT. FUEGO BLAN-CA OTRA MIEMBRO F.C.S. MILI TAR OTRO FUNC. SEGURIDAD PRIVADA PARTI CULAR OTRO OCUPADA DETENIDO ABANDO-NADA ESCON-DIDA INFRAC. REGLAM. OTRAS																			
Sustraída/Extraviada Z1 Z2 Z3 Z4																			
Intervenido																			
Recuperada																			

IMPRESO DE DETENIDOS															
01 de ENERO de 2007			MINISTERIO DEL INTERIOR ESTADISTICA DE SEGURIDAD						DETENIDOS						
A ORIGEN DE LA ACTUACION			B DILIGENCIAS ACTUALES				AMPLIATORIAS DE LAS				CUERPO				
A1 ORIGEN			B1 NUMERO		B2 DIA MES AÑO		B1 NUMERO		B2 DIA MES AÑO		<input type="checkbox"/> C.N.P. <input type="checkbox"/> G.CIVIL <input type="checkbox"/> Otro				
A2 RECLAMACION			B3				B3								
C1 COLABORACION OTROS CUERPOS			C2 PLANTILLA QUE REALIZA LA DETENCION				D FECHA DE NACIMIENTO				E LUGAR DE RESIDENCIA				
<input type="checkbox"/> C.N. DE POLICIA <input type="checkbox"/> GUARDIA CIVIL <input type="checkbox"/> POLICIA AUTONOMA <input type="checkbox"/> POLICIA MUNICIPAL <input type="checkbox"/> OTRO <input type="checkbox"/> NINGUNO			(Solo si no es la misma que instruye las Diligencias Actuales)				DIA MES AÑO				Provincia / País				
H LESIONES QUE PRESENTA			J SEXO		L SITUACION LABORAL		M NIVEL EDUCATIVO		N VIVE EN:						
<input type="checkbox"/> SIN LESIONES <input type="checkbox"/> CON LESIONES			<input type="checkbox"/> Masculino <input type="checkbox"/> Femenino		<input type="checkbox"/> Activo <input type="checkbox"/> Parado <input type="checkbox"/> Nunca trabajó <input type="checkbox"/> Estudiante <input type="checkbox"/> Jubilado		<input type="checkbox"/> Analfabeto <input type="checkbox"/> Lee y escribe <input type="checkbox"/> Primaria <input type="checkbox"/> Secundaria <input type="checkbox"/> Formación Profesional <input type="checkbox"/> Bachillerato <input type="checkbox"/> Diplomado <input type="checkbox"/> Superior		<input type="checkbox"/> Domicilio Propio <input type="checkbox"/> Domicilio Paterno <input type="checkbox"/> Domicilio Familiares <input type="checkbox"/> Domicilio Amigos <input type="checkbox"/> Pensión/Hotel <input type="checkbox"/> Establecimiento Penitenciario <input type="checkbox"/> Establecimiento Tutelar <input type="checkbox"/> Establecimiento Asistencial <input type="checkbox"/> Centro Desintoxicación <input type="checkbox"/> Sin domicilio						
K ESTADO CIVIL			<input type="checkbox"/> Soltero <input type="checkbox"/> Casado <input type="checkbox"/> Viudo <input type="checkbox"/> Divorciado/ Separado <input type="checkbox"/> Se desconoce		<input type="checkbox"/> Se desconoce		<input type="checkbox"/> Se desconoce		<input type="checkbox"/> Autor <input type="checkbox"/> Cómplice						
A CONSECUENCIA:			LEVES		GRAVES		MUERTE								
DEL HECHO			<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>								
DE LA DETENCION			<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>								
DE AUTOLESIONES			<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>								
Q CONSUMO DE DROGA					R CONSUMO DE ALCOHOL					S ANTECEDENTES POLICIALES					
TIPOS DE DROGA					FRECUENCIA			TIEMPO QUE LLEVA CONSUMIENDO		<input type="checkbox"/> Esporádico <input type="checkbox"/> Habitual <input type="checkbox"/> Alcoholidado <input type="checkbox"/> Ninguno <input type="checkbox"/> Se Desconoce					
					Inicial		Ocasio- nal	Habitual	AÑOS MESES		TOTAL DE DETENCIONES		FECHA DE LA ANTERIOR DETENCION		
											S1		S2		
											DIA MES AÑO		DIA MES AÑO		
T HA ESTADO EN ESTABLECIMIENTOS															
<input type="checkbox"/> Heroína <input type="checkbox"/> Cocaína <input type="checkbox"/> Hachis <input type="checkbox"/> Psicotrópicos <input type="checkbox"/> Otra <input type="checkbox"/> Ninguna <input type="checkbox"/> Se desconoce					PENITENCIARIOS		TUTELARES		CENTROS DE DESINTOXICACION						
					T1		T2		T3		T4				
					<input type="checkbox"/> Si <input type="checkbox"/> No		<input type="checkbox"/> Si <input type="checkbox"/> No		<input type="checkbox"/> Si <input type="checkbox"/> No		<input type="checkbox"/> Se desconoce <input type="checkbox"/> Ninguno				
SOLO PARA EXTRANJEROS										V HABITUALIDAD					
U SITUACION EN ESPAÑA										<input type="checkbox"/> Si <input type="checkbox"/> No					
<input type="checkbox"/> REGULAR <input type="checkbox"/> IRRREGULAR										<input type="checkbox"/> Si <input type="checkbox"/> No					
W SITUACION															
W1 ANTES DE LA DETENCION					W2 DESPUES DE LA DETENCION										
<input type="checkbox"/> No inculpado <input type="checkbox"/> En libertad Provisional <input type="checkbox"/> De Permiso Penitenciario <input type="checkbox"/> Fugado de Institución <input type="checkbox"/> Se desconoce					<input type="checkbox"/> Entregado a la Autoridad Judicial <input type="checkbox"/> En Libertad con Cargos <input type="checkbox"/> En libertad sin Cargos <input type="checkbox"/> En Centro Internamiento(extranjeros) <input type="checkbox"/> Otra										
X RELACION CON IMPRESO ACTUACIONES POLICIALES															
F G H K L N [] [] [] [] [] [] [] [] [] [] [] [] [] [] []															
No cumplimentar en caso de "Detenido sólo por Reclamación"															
OBSERVACIONES:															

4. Indicadores descriptivos e índices de seguimiento

Los indicadores descriptivos son utilizados para organizar la información recogida y presentar una imagen de la realidad criminal. Los índices de seguimiento dan una dimensión cuantitativa de esa realidad y nos permiten el seguimiento de la misma.

La métrica utilizada para los indicadores está basada en:

- hecho conocido
- hecho esclarecido
- víctima
- objetos
- detenciones

El conocimiento de los hechos puede provenir de dos fuentes:

- de las unidades policiales que han conocido el hecho (conocimiento).
- del lugar geográfico (municipio) donde se cometió el hecho (localización).

El periodo temporal comparado en la estadística elaborada mediante proceso automatizado es el siguiente:

- Mensual: mes contable del año en curso frente al mismo mes del año anterior.
- Acumulado: periodo temporal acumulado desde primero de año hasta el mes contable, frente al mismo periodo del año anterior.

Por lo que se refiere al nivel de explotación, es de dos tipos:

- por cuerpos policiales, individualmente y de manera agrupada.
- por ámbito territorial: nacional, comunidad autónoma, provincia y municipio.

A continuación se recogen las tablas de tipos de hechos y agrupación comparada, y los indicadores descriptivos e índices calculados.

En la tabla *Tipos de hechos y agrupación comparada* se recogen los diferentes tipos de hechos observados (tercera columna) y la clasificación que tienen en el Código penal (segunda columna) y en el Sistema Estadístico de Criminalidad (SEC). En ella puede observarse como SEC y PEC (Programa estadístico de seguridad) aglutinan en un total de veinte títulos los diferentes tipos de hechos y epígrafes correspondientes del Código penal.

En la tabla *Indicadores descriptivos e índices calculados* se muestran los indicadores e índices que se calculan estructurados en cuatro grupos principales: delitos y faltas; detenidos; víctimas, y datos de interés policial. En las columnas numeradas del 1 al 6 se indica el índice utilizado en cada uno de estos indicadores, que corresponden al siguiente contenido:

1. Indicador sólo descriptivo
2. Contiene grado de ejecución del hecho
3. Contiene detenciones
4. Con porcentaje de esclarecidos sobre conocidos
5. Con tasa de conocidos por 1.000 habitantes
6. Con variaciones porcentuales interanuales para los indicadores contenidos

Después de estas dos tablas, se presenta el contenido del Indicador de seguridad ciudadana, el de Delincuencia juvenil y, por último, el indicador de un fenómeno más complejo que un simple hecho criminal, concretamente el de Víctimas de violencia familiar y violencia por cónyuge o análogo, sustentada sobre los datos en torno a la víctima.

Tipos de hechos y su agrupación comparada		
SEC	Código penal	Tipos de hechos
Delitos		
contra las personas	del homicidio y sus formas	homicidio doloso asesinato homicidio por imprudencia inducción o cooperación al suicidio eutanasia activa
	del aborto	aborto
	de las lesiones	lesiones mutilación genital malos tratos en ámbito familiar riña tumultuaria
	de las lesiones al feto	lesiones al feto
	delitos relativos a la manipulación genética	manipulación genética
contra la libertad	delitos contra la libertad	detención ilegal secuestro amenazas coacciones
	de las torturas y otros delitos contra la integridad moral	trato degradante malos tratos habituales en el ámbito familiar tortura
contra la libertad e indemnidad sexual	delitos contra la libertad e indemnidad sexual	agresión sexual agresión sexual con penetración abuso sexual abuso sexual con penetración acoso sexual exhibicionismo provocación sexual corrupción de menores o incapaces coacción o lucro sobre la prostitución pornografía de menores
contra la libertad	de la omisión del deber de socorro	omisión del deber de socorro
	delitos contra la intimidad, el derecho a la propia imagen y a la inviolabilidad del domicilio	descubrimiento o revelación de secretos allanamiento de morada
resto delitos Código penal	delitos contra el honor	calumnias injurias
contra las relaciones familiares	delitos contra las relaciones familiares	matrimonios ilegales suposición parto o sustitución niños tráfico de niños quebrantamiento deberes de custodia e inducción de menores al abandono de domicilio sustracción de menores abandono de familia impago de prestaciones económicas abandono de menor de edad explotación de la mendicidad

Tipos de hechos y su agrupación comparada		
SEC	Código penal	Tipos de hechos
contra el patrimonio y el orden socioeconómico	delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico	hurto robo con fuerza en las cosas robo con violencia o intimidación extorsión usurpación ocupación de inmuebles estafa bancaria otras estafas apropiación indebida defraudación de fluido eléctrico o análogas insolvencia punible alteración de precios en concursos o subastas daños contra la propiedad intelectual o industrial acceso fraudulento a radio, TV u otros otros relativos al mercado o consumidores sustracción de cosa propia delitos societarios receptación u otras conductas afines blanqueo de capitales sustracción de vehículos sin intimidación sustracción de vehículos con intimidación apropiación indebida de vehículos
resto delitos Código penal	delitos contra la Hacienda Pública y contra la Seguridad Social	contra la Hacienda Pública o la Seguridad Social
	de los delitos contra el derecho de los trabajadores	contra los derechos de los trabajadores
	delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros	tráfico ilegal o inmigración clandestina tráfico ilegal o inmigración clandestina con fines sexuales
	resto delitos Código penal	delitos relativos a la ordenación del territorio y a la protección del patrimonio histórico y del medio ambiente
contra la seguridad colectiva	delitos contra la seguridad colectiva	delitos de riesgo catastrófico incendios incendios forestales tráfico de drogas otros contra la salud pública conducir bajo influencia de alcohol i/o drogas negativa a someterse a pruebas legales conducción temeraria otros contra la seguridad del tráfico

Tipos de hechos y su agrupación comparada

SEC	Código penal	Tipos de hechos
falsedades	falsedades	falsificación de moneda, tarjetas, cheques de viaje y efectos timbrados falsificación DNI o pasaportes otras falsificaciones documentales fabricación o tenencia de útiles para falsificar usurpación del estado civil usurpación de funciones públicas intrusismo
contra la Administración pública	delitos contra la Administración pública	prevaricación abandono destino u omisión deber de perseguir delitos desobediencia o denegación de auxilio infidelidad en la custodia documentos o violación de secretos cohecho tráfico de influencias malversación fraudes y exacciones ilegales negociaciones, actividades prohibidas y abusos
contra la Administración de justicia	delitos contra la Administración de justicia	encubrimiento quebrantamiento de condena evasión de establecimiento penitenciario otros contra la administración de justicia
resto delitos código penal	delitos contra la Constitución	contra la Constitución
contra el orden público	delitos contra el orden público	sedición atentado contra la autoridad, agentes o funcionarios resistencia o desobediencia desórdenes públicos tenencia, tráfico o depósito de armas o explosivos terrorismo
resto delitos Código penal	delitos de traición y contra la paz o la independencia del Estado y relativos a la defensa nacional	traición, contra la paz, la independencia del Estado y sobre el descubrimiento y revelación de secretos o información relativa a la defensa nacional
	delitos contra la comunidad internacional	contra la comunidad internacional
Faltas		
personas	contra las personas	malos tratos de obra sin lesión incumplimiento de obligaciones familiares vejaciones leves apoderamiento de menores contra resolución judicial
patrimonio	contra el patrimonio	deslucir bienes inmuebles
intereses generales	contra los intereses generales	contra los intereses generales
orden público	contra el orden público	ejercicio de actividad sin seguro obligatorio de responsabilidad civil uso público de uniforme o de cualidad profesional

Indicadores descriptivos e índices calculados											
Grupo	Subgrupo	Contenido	Nombre	1	2	3	4	5	6		
Delitos y faltas	Resumen general	Por CCAA y provincias	Delitos y faltas / 1.000 habitantes					●	●		
	Patrimonio	Robos con fuerza en las cosas	Delitos y faltas contra el patrimonio y el orden socioeconómico		●	●	●	●	●	●	
			Naturaleza del lugar		●	●	●	●	●	●	
			Modus operandi		●	●	●	●	●	●	
		Robos con violencia o intimidación	Atracos y otros							●	
			Naturaleza del lugar		●	●	●	●	●	●	●
			Naturaleza del lugar / Medios empleados	●							
			Naturaleza del lugar / Autoría	●							
		Sustracciones de vehículos	Naturaleza del lugar / Hora hecho	●							
			Medios empleados		●	●	●	●	●	●	●
		Personas	Delitos de lesiones	Por tipo vehículo: esclarecidos / recuperados	●						
	Delitos y faltas contra las personas				●	●	●	●	●	●	
	Libertad e indemnidad sexual	Libertad e indemnidad sexual	Naturaleza del lugar		●	●	●	●	●	●	
			Delitos contra la libertad e indemnidad sexual		●	●	●	●	●	●	
		Libertad	Delitos contra la libertad		●	●	●	●	●	●	
			Delitos contra las relaciones familiares		●	●	●	●	●	●	
		Seguridad colectiva	Delitos contra la seguridad colectiva		●	●	●	●	●	●	
		Falsedades	Delitos de falsedades		●	●	●	●	●	●	
		Administración pública	Delitos contra la Administración pública		●	●	●	●	●	●	
		Administración de justicia	Delitos contra la Administración de justicia		●	●	●	●	●	●	
		Orden público	Delitos y faltas contra el orden público		●	●	●	●	●	●	
		Resto Código penal	Resto de delitos Código penal		●	●	●	●	●	●	
		Legislación especial	Delitos y faltas contra la legislación especial		●	●	●	●	●	●	
Detenidos	Por CCAA y provincias		Detenidos según calificación del hecho						●		
	Datos de interés	Edad	Grupos de edad penal	●							
			Delincuencia juvenil						●		
		Nacionalidad	Extranjeros	●							
Víctimas	Violencia en el ámbito familiar		Calificación / Tipo / Nacionalidad / Sexo / Edad / Relación con el autor / Medios empleados / Resultado de la acción.	●							
	Violencia por cónyuge o análogo		Calificación / Tipo / Nacionalidad / Sexo / Edad / Relación con el autor / Medios empleados / Resultado de la acción	●							
	Delitos y suicidios		Calificación / Sexo / Edad	●							
Datos de interés policial	Infracciones administrativas		Infracciones administrativas y otros hechos de interés policial						●		
	Medios empleados		Según tipo de hecho	●							
	Armas	Tipo arma, propietario o localización	Sustraídas / extraviadas / intervenidas / recuperadas	●							
	Valoración objetos	Por tipo de delitos y naturaleza del lugar	Sustraídos / Recuperados / Dañados	●							
	Indicadores de seguridad ciudadana		Delitos y faltas por grupos específicos		●	●	●	●	●		

Indicador de seguridad ciudadana

	MISMO PERIODO TEMPORAL AÑO ANTERIOR				PERIODO TEMPORAL EN CURSO				Variaciones porcentuales			
	Conocidos	Esclarecidos	% Esclarecidos	Detenciones	Conocidos	Esclarecidos	% Esclarecidos	Detenciones	Conocidos	Esclarecidos	Detenciones	
DELITOS	Hurtos (*)											
	Robos con fuerza en inmuebles (**)											
	Sustracción en vehículos (***)											
	Robos con violencia o intimidación											
	Sustracción de vehículos											
	Resto											
	Homicidio doloso/Asesinato											
	Lesiones/Malos tratos en ámbito familiar											
	Resto											
	Agresión con penetración											
CONTRA LA LIBERTAD E INDEMNIDAD SEXUAL	Resto											
	Seguridad del tráfico											
	Tráfico de drogas											
CONTRA LA SEGURIDAD COLECTIVA	Resto											
	Medio ambiente											
OTROS DELITOS	Otros delitos											
	Contra las personas											
FALTAS	Contra el patrimonio											
	Contra los intereses generales											
	Contra el orden público											

* Excepto los cometidos en vehículo particular o taxi.

** Excepto los cometidos en vehículo particular o taxi.

*** Robos con fuerza y hurtos cuando la naturaleza del lugar sea vehículo particular o taxi.

Delincuencia juvenil

Detenciones		EDAD												
		MENOR DE 13	13	14	15	TOTAL 13 a 15	16	17	TOTAL 16 a 17	TOTAL MENORES	18 a 20			
MOTIVO DE LA DETENCIÓN	ROBO CON FUERZA EN LAS COSAS													
	ROBOS CON VIOLENCIA O INTIMIDACIÓN													
	TIRONES													
	SUSTRACCIÓN EN INTERIOR DE VEHÍCULOS													
	SUSTRACCION DE VEHÍCULOS													
	HURTOS													
	OTROS CONTRA EL PATRIMONIO													
	HOMICIDIO/ASESINATO													
	LESIONES													
	OTROS CONTRA LAS PERSONAS													
	ESTUPEFACIENTES													
	CONTRA LA LIBERTAD SEXUAL													
	OTROS EN GENERAL													
	TOTAL													
NACIONALIDAD														
CONSUMO DE DROGAS														
CONSUMO DE ALCOHOL														
ANTECEDENTES														
NIVEL EDUCATIVO														
VIVE EN														
FUGA/REINTEGRO														

Víctimas de violencia familiar / violencia por cónyuge o análogo

Grupo penal	Tipo de hecho	Calificación D: Delito F: Falta	Relación entre la víctima y el agresor	
			Violencia por cónyuge o análogo	Violencia familiar
CONTRA LAS PERSONAS	Homicidio doloso	D	Cónyuge	Padre/madre
	Asesinato	D		
	Inducción / Cooperación al suicidio	D		
	Lesiones	D/F		
	Mutilación genital	D		
	Malos tratos en el ámbito familiar	D		
	Malos tratos de obra sin lesión	F		
	Incumplimiento de obligaciones familiares	F		
	Vejaciones leves	F		
Apoderamiento de un menor contra resolución judicial	F	Separado/divorciado	Hijo/hija	
CONTRA LA LIBERTAD	Detención ilegal			D
	Secuestro			D
	Amenazas			D/F
	Coacciones			D/F
	Trato degradante			D
	Malos tratos habituales en el ámbito familiar			D
	Allanamiento de morada			D/F
CONTRA LA LIBERTAD E INDEMNIDAD SEXUAL	Agresión sexual			D
	Agresión sexual con penetración	D		
	Abuso sexual	D		
	Abuso sexual con penetración	D		
	Corrupción de menores e incapaces	D		
	Coacción/lucro sobre la prostitución	D		
CONTRA LAS RELACIONES FAMILIARES	Sustracción de menores	D	Ex-compañero sentimental	Cónyuge
RESTO DEL CÓDIGO PENAL	Calumnias	D		
	Injurias	D/F	Separado/divorciado	Cónyuge

5. Nuevas actuaciones en el Sistema Estadístico de Criminalidad (SEC)

Hace 23 años el Sistema Estadístico de Criminalidad (SEC) inició su andadura con una serie de objetivos, procedimientos y requisitos fijados en su norma de creación que, no obstante, no satisfacían, desde hacía algún tiempo, las necesidades de información que se planteaban al citado programa en los ámbitos de la criminalidad y la delincuencia. Aún cuando se había tratado de solventar estas deficiencias con sucesivas modificaciones y adaptaciones, generalmente, a instancia de los cambios legislativos o necesidades puntuales, no se alcanzaban las demandas de información existentes.

El proceso vigente hasta diciembre del año 2007 para la obtención de la estadística criminal por parte de la Secretaría de Estado de Seguridad se puede esquematizar en los siguientes puntos:

- Las unidades policiales conocían un hecho.
- Se realizaba la actuación policial concreta y se documentaba, mediante atestado policial, acta, etc.
- Se generaba un impreso de actuaciones policiales o de detenidos.
- Personal especializado de los cuerpos policiales introducía los datos recogidos en los impresos mencionados en sus correspondientes bases de datos.
- Los ficheros estadísticos de cada mes pertenecientes a los diferentes cuerpos policiales integrados en el Programa estadístico de seguridad (PES) se remitían a la Secretaría de Estado de Seguridad.
- Se procesaban los ficheros remitidos por cada cuerpo policial y se elaboraban los informes pertinentes.

En suma, era un proceso que requería a todas luces una revisión crítica y adoptar las medidas necesarias para mejorar los procedimientos empleados hasta la fecha.

Posiblemente, a consecuencia del paso del tiempo, de los objetivos fijados en su día por el anterior Programa estadístico de seguridad (PES) y de la evolución de las demandas de información que se le solicitaban, se pusieron de manifiesto una serie de deficiencias, básicamente:

- a) Falta de información, que en este caso procedía de dos direcciones:
 - Variables que se recogían, pero no en toda su extensión.
 - Variables que el PES no contemplaba y las demandas planteadas sugerían la necesidad de incluirlas.
- b) Rigidez de los procesos, especialmente desde un punto de vista técnico. Los procesos informáticos que sustentaban al PES dificultaban enormemente su modificación, ampliación y explotación.
- c) Ampliación de las fuentes. En sus comienzos, el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil fueron las fuentes que alimentaban la base de datos del PES. En 1998 se inició un proceso de colaboración e intercambio de datos con la Ertzaintza. Resultaba evidente la necesidad de incluir al resto de las policías del Estado: Mossos d'Esquadra y Policía Foral de Navarra, sin perder de vista la posible implicación, en su día, de las policías locales.

5.1 Situación actual del SEC

El Ministerio del Interior impulsó, a principios de mayo del año 2005, consciente de la situación descrita anteriormente, la creación de un grupo de trabajo integrado por representantes de la Secretaría de Estado de Seguridad, el Cuerpo Nacional de Policía, la Guardia Civil, la Ertzaintza, los Mossos d'Esquadra y la Policía Foral de Navarra, para llevar a cabo lo que se denominó "Análisis crítico del Programa estadístico de seguridad", con la intención de analizar las deficiencias, determinar las necesidades y buscar soluciones.

La creación del Gabinete de Estudios de Seguridad Interior (GESI), entre cuyas funciones se hallan las citadas con anterioridad, supuso el espaldarazo definitivo a este proyecto acometido y una nueva "toma de rumbo", que ha permitido conducir todo este proceso de cambio a buen puerto.

Hasta el momento, el grupo de trabajo ha mantenido 21 reuniones, la última de ellas celebrada el pasado 3 de diciembre de 2007 en Barcelona. En dichas reuniones se han concretado las variables de las que se considera necesario recoger información, así como las *Normas provisionales*. En la última reunión celebrada en Barcelona se acordó el cambio de denominación del Programa estadístico de seguridad (PES) por el de Sistema Estadístico de Criminalidad (SEC), por considerarlo un término más globalizador y acorde con las variables que se pretendían incluir en el mismo.

Con el nuevo Sistema Estadístico de Criminalidad (SEC), la obtención de la estadística sigue el esquema siguiente:

- Las unidades policiales conocen un hecho.
- Se realiza la actuación policial concreta y se documenta.
- Los diferentes cuerpos de policía dependientes de la Administración central han emprendido ambiciosos proyectos de automatización de la recogida de información procedente de las denuncias o las actuaciones policiales, los cuales necesitarán de un periodo prudencial de desarrollo y puesta en marcha. Una vez finalizados, supondrán una importante disminución de trabajo burocrático respecto a la grabación de datos estadísticos.
- Los ficheros de estadística de cada mes se remiten a la Secretaría de Estado de Seguridad.
- Se procesan los ficheros remitidos por cada cuerpo policial y se elaboran los informes pertinentes.

Es decir, la diferencia con los procedimientos que se empleaban hasta la entrada en vigor del nuevo sistema reside en que se ha reducido un paso intermedio, como es la generación de los impresos policiales, lo que presumiblemente llevará consigo una mayor eficiencia en la utilización de los recursos humanos.

Durante el presente año y el que viene se prevé la integración total en el nuevo Sistema de Estadística Criminal (SEC) de todos los cuerpos policiales dependientes de la Administración central y de los pertenecientes a las distintas autonomías del Estado español.

5.2 Cambios operados en el SEC

Los principales cambios del Sistema Estadístico de Criminalidad (SEC) respecto al anterior Programa estadístico de seguridad (PES) son los siguientes:

- Se recaban datos del denunciante de los hechos, ya que anteriormente sólo se poseían datos de las víctimas, que podían o no coincidir con los denunciantes de dichos hechos.
- Se configura como elemento catalizador y signo distintivo del nuevo sistema el uso de elementos identificativos de carácter personal, que permitirán individualizar ciertas variables como pueden ser víctimas *versus* victimizaciones que se venían contemplando hasta la fecha y detenidos contrapuestos a detenciones. Cabe destacar que siguiendo las prescripciones legales relativas a la protección de datos de carácter

personal, los datos de carácter personal cuentan con las debidas medidas de seguridad, evitando un uso inadecuado de los mismos.

- En el campo de *medios, modus, naturalezas y objetos*, se amplían considerablemente los literales estadísticos que las componen, a la vez que la agrupación de los mismos se estructura con mayor rigurosidad.
- Se introduce como nueva variable el concepto de *ámbito*, que pasa a definirse como: “las circunstancias y/o condiciones en que se desarrolla un hecho criminal. Dicho de otra manera, el tejido o entorno formado por personas, cosas y situaciones donde germina el hecho de que se trate”. Cabe señalar que esta aportación se introdujo a instancias de los representantes de los Mossos d'Esquadra en el grupo de trabajo constituido al efecto. Esta variable permite contextualizar ciertas acciones criminales que tienen difícil encaje penal, como pueden ser la trata de seres humanos, ajustes de cuentas, etc., que si bien poseen tipos penales muy concretos, como pueden ser lesiones, homicidios, etc., hay que sumarles la motivación delictual que los impulsa.
- En el bloque de *víctimas*, por primera vez se van a tener en cuenta el hecho diferencial de personas físicas, jurídicas y colectivos, así como el régimen legal de su permanencia en el territorio español.
- En relación con el bloque de *objetos*, se adoptan criterios más acordes con las peticiones de información que se venían realizando en la actualidad al tener en cuenta temas de tanta actualidad como los delitos de piratería industrial e intelectual. Respecto a las armas, se rediseña su clasificación para ajustarla a la normativa legal imperante.
- Se amplía el rol de *responsables*, ya que anteriormente se recababan datos solamente de detenciones. En la actualidad se poseen datos de:
 - **Detenido:** toda persona que esté jurídicamente conceptuada como tal y a quien, por tanto, se hayan leído sus derechos constitucionales. Para mayor aclaración puede tenerse en cuenta el concepto expresado por la Comisión Nacional de Coordinación de la Policía Judicial en sus *Criterios para la práctica de diligencias por la Policía Judicial y sobre los juicios rápidos* (contabilización de personas).
 - **Imputado:** el imputado es aquella persona a quien se atribuye participación en una infracción penal, pero no se adoptan medidas restrictivas de libertad. Es necesario formalizar la situación de la persona mediante la comunicación oficial, revestida de las garantías constitucionales pertinentes.
 - **Identificado:** persona identificada como sujeto activo de una infracción penal o a quien se atribuye participación en una

infracción penal, pero que no puede ser detenida ni informada de sus derechos porque ha huido y/o resulta imposible localizar, así como por su condición de inimputable a efectos penales.

- **Infractor de la Ley de seguridad ciudadana:** sujetos activos de la comisión de una infracción de la Ley orgánica 1/1992 sobre protección de la seguridad ciudadana.
- Se añade como nuevo campo de recogida de información el lugar donde se atribuye oficialmente un rol al responsable del hecho (detenido, imputado, identificado o infractor de la Ley de seguridad ciudadana).

5.3 Indicadores y variables de referencia

Esquemáticamente, podemos representar las variables computadas en el Sistema Estadístico de Criminalidad tal como podemos apreciar en los cuadros A – Actuaciones y B - Responsables .

La búsqueda de indicadores que permitan analizar con detalle el fenómeno de la criminalidad es una constante para cualquier analista de información dependiente de los diferentes cuerpos policiales. A esta reflexión se suma el hecho cierto de lo cambiante que es nuestra sociedad y de la adopción de nuevas formas de proceder por parte de la población criminal, lo cual deviene en la articulación de una metodología analítica que se halla sujeta a continuas revisiones y formas de proceder. Los indicadores que mencionamos a continuación son simplemente un “botón de muestra” que nos permitirá tener una visión parcial y cuya foto final se complementará con la adopción de criterios específicos para el fenómeno que deseemos estudiar.

- Tasa de criminalidad / 1.000 hab.
- Tasa de delitos / 1.000 hab.
- Tasa de homicidios dolosos o asesinatos / 100.000 hab.
- Tasa de delitos y faltas malos tratos / 10.000 hab.
- Tasa de robos con violencia física o psíquica / 10.000 hab.
- Tasa de robos con fuerza / 10.000 hab.
- Tasa de delitos contra la libertad e indemnidad sexual / 10.000 hab.
- Tasa de delitos de agresiones sexuales / 10.000 hab.
- Tasa de tirones en vía pública / 10.000 hab.
- Tasa de robos con fuerza en viviendas / 10.000 viviendas
- Tasa de robos con violencia en viviendas / 10.000 viviendas
- Tasa de sustracciones de vehículos / 10.000 vehículos
- Tasa de delitos esclarecidos / funcionario policial

- Tasa de detenidos / 1.000 infracciones penales
- Tasa de detenidos / funcionario policial

Las fuentes de información para la obtención de los referidos indicadores son las siguientes:

- Criminalidad: Ministerio del Interior. Secretaría de Estado de Seguridad. Gabinete de Estudios de Seguridad Interior (GESI).
- Población: cifras oficiales del padrón del Instituto Nacional de Estadística (INE) para cada año correspondiente.
- Vehículos: parque de vehículos publicado por la Dirección General de Tráfico.
- Viviendas (estadística publicada por el Ministerio de la Vivienda).

A - ACTUACIONES	
BLOQUES DE INFORMACION	VARIABLES
AA IDENTIFICACION DEL PROCEDIMIENTO	AA1 ORIGEN DE LA ACTUACION AA2 TIPO DE DILIGENCIAS AA3 DILIGENCIAS ACTUALES AA4 DILIGENCIAS AMPLIATORIAS DE LAS AA5 COLABORACION OTROS CUERPOS
AB DATOS EL DENUNCIANTE	AB1 EN CALIDAD DE AB2 DOCUMENTO IDENTIDAD AB3 SEXO AB4 FECHA DE NACIMIENTO AB5 NACIONALIDAD DE ORIGEN AB6 LUGAR DE RESIDENCIA AB7 SITUACION OCUPACIONAL AB8 SITUACION LABORAL
AC DATOS SOBRE EL HECHO	AC1 FECHA Y HORA APROXIMADA DEL HECHO AC2 LOCALIZACION DEL HECHO AC3 TIPO DE HECHO AC4 CALIFICACION DEL HECHO AC5 GRADO DE EJECUCION AC6 ESCLARECIDO AC7 MEDIOS EMPLEADOS AC8 MODUS OPERANDI AC9 SUJETO ACTIVO DEL HECHO AC10 LUGAR ESPECIFICO AC11 LUGAR GENERAL O UBICACIÓN AC12 USO VIVIENDA AC13 AMBITO/CONTEXTO AC14 NUEVO HECHO CONOCIDO EN DILIGENCIA AMPLIATORIA
AD DATOS SOBRE LA VICTIMA	AD1 EN CALIDAD DE AD2 SUJETO PASIVO AD3 DOCUMENTO IDENTIDAD AD4 SEXO AD5 FECHA DE NACIMIENTO AD6 NACIONALIDAD DE ORIGEN AD7 LUGAR DE RESIDENCIA AD8 MOTIVO DE LA ESTANCIA AD9 SITUACION OCUPACIONAL AD10 SITUACION LABORAL AD11 NIVEL EDUCATIVO AD12 VIVE EN AD13 RESULTADO DE LA ACCION AD14 RELACION CON EL AUTOR AD15 ESTADO CIVIL AD16 SITUACION DE LA VICTIMA EXTRANJERA EN ESPAÑA
AE DATOS SOBRE OBJETOS	AE1 TIPO OBJETO AE2 TIPO ACCION AE3 RELATIVO AL OBJETO AE4 CONTINENTE DEL OBJETO AE5 MEDIO DE TRANSPORTE AE6 MEDIO DE SIMULACION AE7 ITINERARIO AE8 SUJETO RELACIONADO CON EL ARMA AE9 LOCALIZACION ARMA

B - RESPONSABLES	
BLOQUES DE INFORMACION	VARIABLES
BA IDENTIFICACION DEL PROCEDIMIENTO	BA1 ORIGEN DE LA ACTUACION BA2 TIPO DE DILIGENCIAS BA3 DILIGENCIAS ACTUALES BA4 DILIGENCIAS AMPLIATORIAS DE LAS BA5 RELACION CON OTROS CUERPOS
BB DATOS RELACIONADOS CON LA ACTUACION	BB1 LOCALIZACION DE LA IMPLICACION BB2 PARTICIPACION BB3 IMPLICACION BB4 SITUACION ANTES DE LA ACTUACION BB5 SITUACION DESPUES DE LA ACTUACION BB6 LESIONES QUE PRESENTA BB7 CAUSA DE LA LESION BB8 MEDIO UTILIZADO EN ENTRADA ILEGAL BB9 RELACION CON DATOS DEL HECHO
BC DATOS SOBRE LA PERSONA	BC1 DOCUMENTO IDENTIDAD BC2 SEXO BC3 FECHA DE NACIMIENTO BC4 NACIONALIDAD DE ORIGEN BC5 LUGAR DE RESIDENCIA BC6 ESTADO CIVIL BC7 SITUACION OCUPACIONAL BC8 SITUACION LABORAL BC9 NIVEL EDUCATIVO BC10 VIVE EN BC11 CONSUMO DROGAS Y ALCOHOL BC12 TIPO DE CONSUMO BC13 ANTECEDENTES POLICIALES BC14 SITUACION DEL EXTRANJERO EN ESPAÑA

5.4 Búsqueda de un “indicador global de seguridad”

Para evaluar el nivel de madurez de una organización podemos atender a la calidad de sus indicadores, entendiendo por tal, en el ámbito que nos ocupa y de manera concreta, las diferentes unidades de información que, expresadas numéricamente, describen la situación de las realidades, ámbitos o entornos que figuran entre los objetivos de la organización.

Dado que cualquier realidad que queramos analizar no es ni mucho menos un sistema cerrado, de tal forma que los elementos que la componen interaccionan mutuamente entre si y con entornos próximos e incluso remotos, la elección de un modelo de

análisis requiere moverse en un compromiso de equilibrios entre lo que quisiéramos obtener y hasta dónde podemos llegar.

Inicialmente, debemos determinar el universo⁶⁷ del modelo sobre el que estamos trabajando y debemos decidir entre un buen modelo para un universo pequeño, un modelo mediocre para un gran universo, o bien una tercera alternativa, que en numerosas ocasiones es la opción mas adecuada y a la que llegamos segmentando y clusterizando⁶⁸ las realidades objeto de análisis, creando modelos independientes para cada una de estas realidades distintas.

En esta etapa suele cometerse el error de crear modelos “altamente explicativos” mediante la introducción de mucha información que, en la mayoría de los casos, no es más que ruido y que, dada la potencia de cálculo que poseen los ordenadores, nos permite explicar o describir cualquier fenómeno. Pero los modelos conseguidos de esta forma son nulos desde una perspectiva de previsión de un comportamiento futuro.

En un siguiente paso para el conocimiento de estas realidades, utilizaremos indicadores descriptivos, de evolución e incluso indicadores críticos. Los indicadores descriptivos nos permiten observar de forma “congelada” cuáles son las variables que conforman la realidad objeto de análisis. Se monitorizan variables de manera exhaustiva, asumiendo los posibles errores de colinealidad⁶⁹ que podemos cometer y recurriendo al análisis factorial para su reducción.

Más adelante, formaremos una matriz de análisis estructural⁷⁰ que nos permita, mediante la evolución de estos indicadores descriptivos o de evolución en el tiempo, observar el fenómeno en movimiento y definir las dinámicas internas del conjunto.

De esta forma, los indicadores utilizados nos permitirán pasar de un punto a un vector, ofreciéndonos sus tres características, módulo, dirección y sentido, es decir, conseguiremos definir tendencias.

En cuanto a las variables o indicadores críticos, son aquellos que influyen de manera determinante en otros más numerosos llamados *variables* o *factores dependientes*. Estos indicadores críticos pueden poseer capacidad geométrica en la descripción del fenómeno. También pueden ser indicadores de tendencia no admisibles desde un

67 Muy próximo al concepto de población, se trata del conjunto de personas, cosas o sucesos objeto de nuestro análisis.

68 Se trata de dividir el universo y agruparlo en conjuntos de elementos con características similares.

69 Concepto estadístico que nos muestra el nivel de información redundante introducido por varias variables que están relacionadas entre si, y que no son tan independientes como parecía en un primer momento.

70 Para mas información sobre este concepto se puede consultar la siguiente dirección electrónica: http://www.prospectiva.eu/zaharra/02_Aestructural_Este.pdf.

punto de vista ciudadano: protección de la infancia, corrupción, etc. Formular y seleccionar indicadores críticos supondría determinar los factores clave para que se produjera una *crisis* o comienzo de cambio de rumbo necesario para procurar la mejora de las condiciones favorables en la realidad que tratamos de analizar.

Como apuntamos al inicio de este apartado, la realidad a examen no sería única y exclusiva, una vez sometida al análisis, y hasta el momento hemos hecho referencia a la manera tradicional de acometer el desarrollo empírico de los indicadores sociales, presentando una batería de indicadores que describen, evalúan y miden individualmente cada una de las sub-realidades que conforman una realidad mayor objeto de nuestro interés, a la que llamaremos, genéricamente, *seguridad*.

Este enfoque tradicional se completaría con la consecución de un índice sintético o de medición global de la realidad sometida a examen, es decir, un número estadístico que intenta resumir la información proporcionada por el conjunto de indicadores a los que hasta el momento hemos hecho referencia.

Dado que el objetivo de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado es mantener una adecuada situación de seguridad de los ciudadanos, se hace necesario disponer de indicadores fiables de la situación de la seguridad, a fin de posibilitar la toma de decisiones ajustadas en este campo.

Para ello, el Gabinete de Estudios de Seguridad Interior (GESI) está considerando la posibilidad de elaborar un *indicador sintético de la seguridad en España*, proyecto que está aún en fase muy embrionaria.

Dicho indicador, cuya metodología sería similar a la que emplea el INE en la elaboración del IPC o el Ministerio de Industria en la elaboración del índice de precios industriales, constituiría una medida estadística de la evolución de un conjunto de indicadores más simples, aprovechando la información ofrecida a través de estos indicadores parciales que se obtienen con una periodicidad constante.

Un indicador sintético cuantifica la variación de una variable de referencia en función de las entradas de una serie de variables parciales, cuya variación guarda relación con dicha variable de referencia.

En el caso del indicador sintético de seguridad en España, la variable de referencia sería un concepto elaborado que, por el momento, podemos denominar *nivel del indicador de seguridad*. Dicha variable se igualaría a 100 en un período base y su evolución podría estudiarse a partir de dicho momento.

Los indicadores parciales a partir de los que se construya deben ser elegidos de forma que no ofrezcan ningún problema de interpretación, que sean suficientemente independientes entre ellos y que, combinados, den una idea bastante aproximada de la situación de seguridad conjunta.

De esta manera, se pretende obtener una herramienta con la que, además de indicar en qué situación nos encontramos, permitiría hacer proyecciones que nos indiquen la situación futura de hacia dónde tiende la situación de seguridad y tomar las medidas oportunas para tratar de encaminarnos hacia el mejor escenario posible.

10 anys de direcció per objectius a la PG-ME

Jaume Garcia i Valls⁷¹

Resum

L'any 2008 haurà estat un any de celebracions a la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra. Aquest any commemoràvem els 25 anys de la creació de la Policia de la Generalitat; la fi del desplegament de substitució a les comarques de Tarragona, després de 14 anys, els 10 anys de l'assumpció de les competències del trànsit i també els 10 anys de la implantació de la *direcció per objectius* com a l'eina de direcció de la policia.

El cos de Mossos d'Esquadra va començar el desplegament de substitució l'any 1994 a la comarca d'Osona. Les eines de direcció de la policia en aquella època es basaven, fonamentalment, en el control d'activitats i de serveis i en l'anàlisi estadística dels fets denunciats, dels casos coneguts i els casos resolts, amb certes dificultats fins que no es va disposar de tecnologies avançades d'explotació de dades policials. Ben aviat s'observà que les necessitats d'informació de la policia en ple procés de substitució anaven més enllà de la disponibilitat de dades estadístiques. Calia una eina de direcció i de planificació de l'activitat policial. Amb aquest objectiu, l'Àrea d'Inspecció i Avaluació, que posteriorment conformaria l'antiga Divisió d'Inspecció General, va començar a treballar en una proposta.

L'any 1996, el projecte s'havia constituït al voltant d'un conjunt de programes que tenien la funcionalitat de permetre la integració, al si de la policia, dels sistemes d'avaluació; avaluació de les persones i també dels serveis policials. Finalment, el 10 de novembre de 1997, una Ordre del llavors conseller de Governació va aprovar el que es coneix com el Pla general d'avaluació. Aquest conjunt de set programes integra el PGA-05, denominat *Mòdul de gestió de serveis i control de qualitat*. L'objectiu d'aquest programa és: "valorar el rendiment global i augmentar la qualitat dels serveis policials segons uns indicadors de gestió vàlids i que, d'acord amb uns estàndards de qualitat, millorin la satisfacció del client-usuari dels serveis del cos de Mossos d'Esquadra".

Aquest mòdul ens parla, per una banda, de gestió de serveis i, per l'altra, del control de la qualitat. Per a la primera part, la de gestió de serveis, l'eina escollida va ser la *direcció per objectius*. Per a la segona part, cal dir que s'ha fet alguna experiència puntual des de l'any 2005, però, de moment, la qualitat resta deslligada d'aquest programa, malgrat que l'any 2008 la Direcció General de la Policia (DGP) va iniciar la implantació d'un sistema de gestió de la qualitat que permetrà l'assegurament del procés de la detenció policial, obrint la porta a la certificació posterior d'altres processos clau.

La direcció per objectius al cos de Mossos d'Esquadra es va començar a implantar l'any 1998 amb una prova pilot a la Regió Policial Girona. Aquesta regió policial havia acabat el desplegament de substitució l'any anterior. Un cop analitzats els resultats, l'any següent es va implantar a la resta del cos.

Avui, després de 10 anys d'aquella primera experiència, escau analitzar quina és l'avaluació que en fem com a filosofia de planificació, de direcció i d'avaluació de la policia i quins són els resultats i les propostes de millora d'aquest instrument.

Paraules clau

Direcció, planificació, avaluació, gestió policial, direcció per objectius, qualitat

⁷¹ Cap de l'Àrea d'Organització i Qualitat. Policia de la Generalitat. Mossos d'esquadra.

1. Introducció

"L'objectiu és el camí. Si perdem de vista l'objectiu, no sabrem per on anar"⁷².

El lema de la Spanische Hofreitschule Wien, l'escola espanyola d'equitació, amb seu a Viena (Àustria), ens parla de la importància del "camí" per assolir els objectius.

En aquest cas, en el difícil i llarg període d'entrenament d'un dels cavalls de l'escola, el lema orienta el genet a conèixer quin és l'abast de la seva feina: obtenir un cavall perfectament ensinistrat i conjuntat amb ell i que faci goig de lluir en els espectacles. A l'hora, l'objectiu és el *procés d'ensinistrament* i que no s'acaba fins que s'ha fet tot el camí necessari. Aquest camí l'han de recórrer junts, cavall i genet, durant nou anys.

En aquests darrers 25 anys d'història, el cos de Mossos d'Esquadra s'ha dotat de diversos instruments organitzatius en els àmbits de la planificació, el control i l'avaluació, de les persones o dels serveis.

La necessitat dels diversos instruments s'ha produït en els diferents moments de creixement organitzatiu adoptant eines que ha calgut adaptar, en la mesura de les possibilitats i de les tecnologies disponibles, a la realitat policial, especialment en el moment en què s'inicia el desplegament de substitució, l'any 1994.

Com sabem, en la gestió i la direcció policial, podem arribar o no al resultat esperat, però l'important és haver-ho intentat i, sobretot, saber aprendre dels errors i de l'experiència. Això requereix l'anàlisi i l'avaluació, i també unitats i persones amb capacitat d'autocrítica i orientades a la millora.

"Més enllà del resultat, sovint és més important fer les accions per assolir-lo i aprendre de l'experiència".

La possibilitat d'elaborar un article dedicat a la direcció per objectius (en endavant DPO) a la Policia de la Generalitat ens permet aprofundir una mica en la filosofia en què es basa, en les tècniques d'elaboració, en els avantatges i problemes d'aplicació, en les dificultats de mantenir viva una eina corporativa, de planificació i de direcció, que espera la seva oportunitat per dotar-se de la tecnologia necessària per esdevenir un instrument de gestió diària de les unitats policials.

⁷² En aquest cas l'objectiu final és assolir una unitat inseparable entre el genet i el cavall de pura raça, en l'art de l'equitació clàssica.

Deu anys després d'haver implementat la DPO és un bon moment per valorar si el camí recorregut ha valgut la pena i quina és l'orientació de futur en la gestió de la policia, una organització complexa i immersa en un entorn canviant, amb noves demandes socials per atendre.

2. El concepte de direcció per objectius

Hi ha una certa confusió en l'autoria d'aquesta expressió, però sembla que la base teòrica de la direcció per objectius (DPO) fou introduïda i conceptualitzada per Peter Drucker. La filosofia de la DPO apareix a mitjan segle XX, quan es comença a aplicar, al si de l'empresa General Electric Company, en el marc d'un procés de descentralització. De fet, la DPO no és una eina, es tracta d'un concepte, una filosofia.

Una de les definicions la descriu com un "sistema dinàmic que cerca integrar la necessitat empresarial de clarificar i assolir els objectius de beneficis i creixement amb la necessitat d'aportació professional i autorealització personal del directiu. És un estil de dirigir una empresa, exigent, però gratificant"⁷³.

Una altra definició l'esmenta com "una tècnica específica de direcció d'organitzacions que es fonamenta en la planificació (determinació d'objectius), l'organització (definició de plans d'execució) i el control (entès com seguiment i avaluació de resultats)"⁷⁴.

Aquest sistema de direcció engloba una estructura i un procediment que implica tots i cadascun dels membres de l'organització, delimitant d'una forma clara cap on han d'anar adreçats els esforços de cadascun dels components. És, a més, una eina *orientada als resultats*, ja que la seva estructuració conceptual parteix de la premissa que s'han de determinar les fites a aconseguir en un temps predeterminat, amb la clara finalitat d'incrementar les ràtios d'eficàcia i productivitat, enteses com a valors propis de l'activitat policial, juntament amb d'altres com l'eficiència, la prevenció o la proximitat.⁷⁵

Aquesta mateixa filosofia implica una visió conceptual preventiva i no reactiva en la mesura que, quan es determinen els objectius, ja es prenen mesures per controlar allò que és/serà important per al futur de l'organització, i no pas reaccionant sobre el que ja ha passat.

⁷³ Definició de John Humble a *Manual de Direcció por objetivos*, pàg. 75.

⁷⁴ Comitè Director per a l'Organització de l'Administració.

⁷⁵ De fet, com apunten Salvador Garcia i Shimon L. Dolan, la DPO (intel·ligent) porta implícita la gestió de determinats valors. *La direcció por valores*, pàg. 29.

Una de les característiques que ha de tenir la direcció per objectius és la flexibilitat. Aquesta flexibilitat ha de basar-se en un sistema àgil d'informació en línia que permeti detectar desviacions, analitzar els motius i prendre les mesures correctores que escaiguin. Un dels errors que resultarien decisius en el fracàs d'aquest instrument seria la inamovibilitat i la rigidesa, ja que la finalitat d'aquest instrument són els resultats i no tant el procés d'assolir-los.

Per tant, s'ha de permetre el redireccionament de l'instrument i, si escau, la redefinició dels objectius, i més si es té en compte que el desplegament del cos de policia comporta que puguin sorgir aspectes o activitats delictives no previstos *a priori* i en els quals s'haurà d'incidir.

Un dels efectes que es cerquen amb l'ús de la direcció per objectius ha de ser la motivació de les persones, que ha d'estar relacionada directament amb la participació imprescindible dels caps en el disseny dels objectius, la qual cosa ha de permetre, a mitjà termini, una implicació més gran en l'obtenció dels resultats. Finalment, esdevé un instrument d'avaluació des del moment en què tot el procés està pautat i mesurat i es poden analitzar els resultats obtinguts.

3. La direcció per objectius en el servei públic de policia

La DPO és una tècnica directiva que sovint requereix adaptacions per adequar-la a cada organització, i la policia és un dels casos en què cal adaptar-la. El potencial de la DPO passa per aprofitar el conjunt de les seves possibilitats quant a:

3.1 Sistema de planificació

Partint de la missió i la visió organitzativa, els valors corporatius i els objectius o línies estratègiques de l'organització, la DPO permet determinar, prioritzar i assignar objectius específics, amb els corresponents plans d'acció, a diferents nivells de l'estructura.

Fins ara, l'aplicació de la DPO al cos de Mossos d'Esquadra s'ha vist essencialment com una eina d'avaluació de les unitats policials, un cop acabat l'any de treball, per analitzar-ne els resultats, però no s'ha considerat ni potenciat com una eina de planificació i, per les dificultats tecnològiques d'exploració, no ha pogut esdevenir encara una eina de control efectiva i de gestió en temps real.

La DPO és un instrument eficient que, amb les adaptacions necessàries, permet fer més efectiva la planificació. A l'hora de planificar, però, els objectius no es poden improvisar, cal disposar d'informació pertinent, fer que els objectius siguin assolibles, segons els recursos disponibles, i que els esforços se centrin a planificar els resultats i, en conseqüència, les activitats necessàries per aconseguir-los.

3.2 Sistema de formalització, participació i assignació d'objectius

La DPO facilita la delegació i l'assignació de responsabilitats a cada lloc de treball. La persona sap exactament en què se li demana un resultat concret. Malgrat això, la DPO no és finalista, és un mitjà i un mètode per assignar i assolir objectius i resultats.

Implica la clarificació dels rols i de l'estructura del model d'organització establert. Els objectius s'han d'adequar als resultats a obtenir en les diferents àrees clau de resultat i tots dos, objectius i resultats, han d'estar reflectits dins el lloc de treball directiu que n'assumeix la responsabilitat conjunta. En aquest sentit, la DPO fomenta el compromís d'assolir una productivitat determinada i facilita l'assumpció del rol directiu en treballar en conjunt cap a uns objectius clarament definits.

Aquest compromís del comandament passa per millorar el seu protagonisme. Cal una major implicació i aquesta passa per fer la DPO encara més participativa. El debat entre el comandament superior i el subordinat, en relació amb l'assignació d'objectius, ha de comptar, per una banda, amb la concreció de responsabilitats i, per l'altra, amb el reconeixement de les diferents realitats, dels estàndards dels serveis i considerant els recursos disponibles. Ja s'ha dit: els objectius han d'implicar un repte, però alhora han de ser possibles.

En aquest sentit, tan important és assolir el resultat planificat com vetllar perquè aquest assoliment no es faci a qualsevol preu, sinó amb criteris de racionalitat i qualitat. És important saber, cada cop més, *com* s'assoleixen els objectius.

3.3 Base per al control de gestió

Amb la DPO es fa viable la valoració i avaluació del treball directiu, no ja a través del coneixement personal, sinó a través dels seus resultats.

Posteriorment la DPO ha d'evolucionar cap al control i l'avaluació dels recursos disponibles i esmerçats en l'obtenció de resultats. És a dir, hauria de poder discriminar quina ha estat l'aportació de cada agent i de cada servei en l'assoliment dels objectius marcats. Aquesta millora, de caràcter finalista o orientador, posa punt final al necessari

disseny d'indicadors i estàndards de serveis i dels sistemes d'informació que, a través de quadres de comandament, permetin als comandaments i a l'estructura corporativa desenvolupar tant la fase de control de gestió com la d'avaluació de l'acompliment d'objectius.

3.4 Instrument d'avaluació dels resultats

L'objectiu finalista de l'avaluació i l'anàlisi ha de ser, en tot cas, l'*aprenentatge organitzatiu*. En coherència amb aquesta estratègia, la DPO s'ha d'adreçar en el mateix sentit: la DPO ha de permetre també l'aprenentatge organitzatiu continuat⁷⁶ a través de les bones estratègies i pràctiques utilitzades en l'obtenció de resultats.

El comandament mateix ha d'aplicar diferents estratègies per assolir els resultats planificats i al final es produeix un autoaprenentatge organitzatiu quan es relaciona amb els resultats obtinguts i els recursos emprats. I, de manera extensiva, tota l'organització aprèn, quan disposa d'instruments que faciliten la planificació, el control i l'avaluació dels resultats.

Però un dels problemes de l'Administració en general, en aplicar la DPO o altres instruments de gestió, és que els seus objectius són poc quantificables, quan el "producte" és igual a un servei personal, en aquest cas un servei que proporciona la policia. Ens trobem, doncs, amb un seguit d'avantatges i d'inconvenients amb aquest instrument.

a) Els avantatges

Treballar amb DPO i establir objectius té un seguit d'avantatges atès que ens obliga a:

- revisar les parts de l'organització i el seu funcionament, i valorar la seva aportació
- assegurar la participació a diversos nivells
- identificar àrees amb problemes i àrees eficients, proporcionant una base per promoure-les
- assegurar que les àrees clau del lloc de treball quedin definides i estimular la concentració en les tasques més importants
- mantenir l'organització en una autocrítica contínua provocada per la revisió periòdica

⁷⁶ "L'ensenyament per mitjà de l'experiència es pot planificar de manera que produeixi resultats amb una gestió eficaç." Aubrey, R. i Cohen, P. *La organización en aprendizaje permanente*, pàg. 23.

Obliga que els objectius siguin assolibles i se centrin a planificar els resultats i no les activitats necessàries per assolir-los.

Implica la clarificació dels rols i de l'estructura del model d'organització establert. Els objectius s'han d'adequar als resultats a obtenir en les àrees clau de resultat i tots dos, objectius i resultats, han d'estar reflectits dins el lloc de treball directiu que n'assumeix la responsabilitat conjunta.

Fomenta el compromís d'assolir productivitat continuada. Les persones compromeses no esperen instruccions o es limiten a complir amb la feina estricta, esperant orientació, sinó que assumeixen un rol directiu en treballar, en conjunt, cap a uns objectius clarament definits.

Proporciona millors orientacions i raons per exercir el control. El directiu pot tenir dificultats per exercir el control adient i per obtenir la informació necessària per dirigir. Si la DPO és eficient i està dotada d'un bon sistema d'informació de gestió, el directiu sap què ha de controlar o supervisar.

Amb la DPO es disposen d'estàndards i paràmetres per mesurar el progrés cap a una meta significativa i es fa viable la valoració del treball directiu, no ja a través del coneixement personal, sinó a través dels seus resultats. La DPO permet introduir, com a avantatge diferencial, el fet de participar en les activitats de direcció en organitzacions de gestió rígida i jerarquizades.

Malgrat això, l'aplicació de la DPO pot presentar un seguit de problemes.

b) Els inconvenients

El rendiment del servei públic no es pot mesurar sempre en termes clàssics econòmics, malgrat que l'assignació de recursos humans, materials i financers ha de perseguir l'equitat i la imparcialitat. La policia és un dels serveis en què l'anàlisi econòmica pot esdevenir sovint deficitària. Es fa difícil quantificar objectivament quan costa "la garantia dels drets i les llibertats, el manteniment de l'ordre públic i la seguretat de la ciutadania".

Les diferències amb un entorn empresarial, orientat al benefici econòmic, condicionaran una mica l'aplicació de la DPO al servei públic, orientat a la prestació de serveis a l'administrat. El servei públic que proporciona l'Administració existeix amb la finalitat d'executar les polítiques de govern, en qualsevol dels àmbits administratius, i d'aplicar-les amb el màxim d'eficàcia i eficiència.

La determinació d'objectius, segons cada departament, és més complexa que en el sector privat. Un cop definides quines àrees i quins objectius es volen aplicar, s'ha d'acordar quins estàndards aplicarem i com es mesuraran, és a dir, com mesurarem el "rendiment".

Sabem que molts sectors de l'Administració presentaran problemes de mesura objectiva. Això implica que les finalitats, els objectius i els estàndards de mesura s'han d'adaptar a la seva especificitat.

Els sistemes de control s'adopten per mesurar el treball generat i establir estàndards (normes) referents als resultats o a la productivitat dels individus o els serveis. La determinació dels estàndards es complica, segons avancem, des de serveis de rutina administrativa fins als de l'*staf*, de gestió i de direcció.

El rendiment i la seva mesura passen per tenir una consideració especial, atesa la varietat de tasques administratives, directives i de gestió. La implantació de la DPO passa, doncs, per definir amb claredat el propòsit de cada sector administratiu i la seva finalitat, i d'aquí es desprenen els objectius i resultats.

Els problemes generals en la implantació de la DPO se centren en:

- Dificultats a determinar els objectius.
- Tendència a establir només objectius a curt termini (+/- 1 any). Cal considerar els objectius a mitjà termini.
- El perill de donar excessiva importància als objectius.
- Dificultat a l'hora de mesurar realment resultats i rendiments.

Però, un cop iniciada la implantació, una aplicació incorrecta de la DPO pot comportar un seguit d'errades, que podem concretar en:

- Errades en l'orientació per establir objectius.
- Errades en l'establiment d'un entramat harmònic d'objectius. La cascada d'objectius, que se suporta mútuament, ha de ser considerada en conjunt.
- Establiment d'objectius arbitraris per part dels directius.
- Errades en permetre l'establiment d'objectius que no es puguin verificar.
- Excessiva insistència en els números. No només disposem d'objectius quantitatius, cal considerar els de tipus qualitatiu.
- L'errada de la inflexibilitat. La DPO permet adequar o canviar l'objectiu prefixat, si es modifiquen els recursos, l'entorn o l'objectiu queda obsolet.

Bill Redin (1995) proposa que per millorar l'eficiència⁷⁷ de la DPO cal vetllar perquè els objectius dels llocs de treball directius estiguin associats amb la planificació integral i l'estratègia de l'organització. Es tracta que el conjunt segueixi l'orientació estratègica marcada. En relació amb l'eficiència del directiu, Redin proposa 3 classes d'eficiència⁷⁸:

1. **eficiència directiva:** allò que el directiu genera en comportar-se adequadament en una situació determinada.
2. **eficiència aparent:** el grau en què “sembla” que un directiu és eficient.
3. **eficiència personal:** relacionada amb l'assoliment dels objectius personals o la satisfacció de necessitats.

Per assegurar-ho, la metodologia d'eficiència necessària passa per:

- Formar en la naturalesa de la DPO i la filosofia del sistema complet.
- Proporcionar als directius els mitjans adequats: recursos i autoritat de gestió.
- Reconèixer la naturalesa estructural i harmònica del conjunt de necessitats i objectius.
- Insistir que els objectius siguin mesurables i verificables.
- Establir objectius realistes i assolibles.⁷⁹
- Establir el termini adequat per a la consecució.
- Dissenyar conjuntament la determinació dels objectius.
- Estar disposat a canviar-los, si es detecta que són obsolets.
- Institucionalitzar i mantenir una revisió periòdica dels objectius, a banda dels resultats.
- Valorar la DPO com un sistema o estil de direcció i de gestió, malgrat que el que hi ha darrere és la mesura de resultats. Potenciar la direcció participativa i el suport de l'*staf*.
- No oblidar que la DPO no esgota totes les tasques i competències de la direcció.

⁷⁷ En relació amb l'eficiència del directiu, Bill Redin proposa que, de vegades, “l'eficiència consisteix a fer el que cal fer i no a fer bé allò que es fa”. Redin, Bill. 1995. *Cómo mejorar su estilo de gestión*. Pàg. 8.

⁷⁸ Redin, Bill. 1995. *Cómo mejorar su estilo de gestión*. Pàg. 42

⁷⁹ Es diu que els objectius han estat assequibles quan s'assoleix un 75% dels objectius planificats.

4. Evolució de la DPO al cos de Mossos d'Esquadra

En aquests deu anys de funcionament, tot procurant l'estabilitat quant a objectius i indicadors, s'han produït diversos canvis en el model inicial i en l'orientació estratègica de l'instrument de direcció, considerant que la DPO també és una eina flexible i adaptable a les necessitats. En les fases inicials, la DPO s'organitzava en les àrees clau següents:

- a) Satisfacció i confiança
- b) Eficàcia policial
- c) Gestió

La primera àrea clau de resultat (en endavant ACR) s'orientava a la ciutadania, amb objectius d'impacte en la percepció de seguretat ciutadana i en la tasca policial. La segona ACR es referia a l'eficàcia en la prevenció i en la resolució dels delictes que eren coneguts i investigats per la policia.

Finalment, l'àrea clau de resultats de gestió procurava objectius que permetessin millorar internament la policia, a través d'obtenir resultats en determinades unitats, implementar projectes concrets, etc.

Els objectius es "llegien" verticalment: una llista per a la *satisfacció i confiança*, una altra per a l'*eficàcia policial* (amb el component preventiu i de resolució) i, finalment, una llista per a l'*àmbit de gestió*. Les ACR, doncs, es formulaven de manera independent les unes de les altres i amb un nombre d'objectius divers segons de quina àrea clau es tractés.

Aquest esquema es va mantenir fins l'any 2005, moment en què s'inicià una nova estratègia per començar a produir un canvi cultural intern en la manera de prevenir el delicte i en la manera de resoldre'l, que afectaria l'estructura de la DPO i l'orientació operativa d'acord amb les dades estadístiques i criminològiques.

5. Detall del procés d'elaboració dels objectius al CME

Amb el benentès que aquesta filosofia directiva s'ha adaptat a la policia, exposem ara quin és el procés general d'elaboració dels objectius anuals. Les fases per a l'elaboració de la proposta són:

- Determinar els objectius estratègics anuals de la Direcció General de la Policia. En aquesta fase es consideren:
 - El Pla de Govern de la Generalitat
 - Determinats acords de govern específics
 - El Pla general de seguretat de Catalunya
 - El Pla d'actuació del Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació o altres plans o programes departamentals
 - El Pla d'actuació de la Direcció General de la Policia
 - Les estadístiques policials i els resultats de la DPO d'anys anteriors

Un cop revisat tot l'anterior, es passa a:

- Elaborar una proposta d'objectius operatius i el pla d'actuació, supervisat i validat posteriorment per l'alta direcció.
- Dissenyar *ad hoc* quadres de comandament o taules estadístiques per al control i, si escau, determinar nous indicadors.
- Difondre i implantar els objectius i el pla d'accions per part dels caps corresponents.
- Revisar periòdicament el procés d'execució, incloent-hi l'autoavaluació.
- Elaborar informes de resultats anuals.

En definitiva, la direcció per objectius és una eina per a l'*obtenció de resultats*, a partir d'una filosofia que vol implicar el personal en l'elaboració dels objectius i en el repte d'aconseguir-los, i que ha de permetre a cada individu de l'organització conèixer amb exactitud *què ha de fer* i, sobretot, *per què*. Es tracta, doncs, de donar un sentit i un significat a l'activitat policial.⁸⁰

⁸⁰ Lynda Gratton ens parla de 3 principis que guien l'acció de les persones: les persones funcionem en el temps, cerquem significat a allò que fem i tenim ànima. Tot plegat condiona la manera de fer, segons el moment vital. L'obtenció de resultats en la DPO passa per fer saber al policia què ha de fer i també per què.

Partint, doncs, dels objectius estratègics que valida la Direcció General de la Policia, es determinen unes àrees clau de resultat, que són els àmbits generals en què s'ubicarà l'estratègia directiva.

Aquestes ACR inclouen elements i orientacions per dissenyar els objectius operatius i les accions, tant des del vessant de la prevenció com de la neutralització dels delictes.

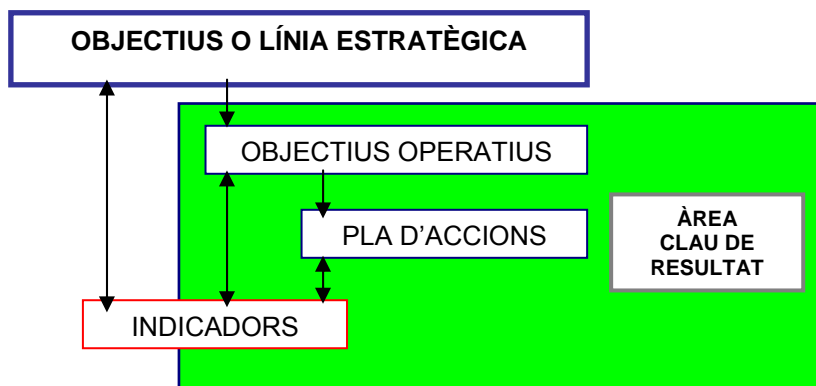
Emmarcades dins les ACR, s'inclouran, doncs, els objectius operatius de les unitats policials. Aquests, segons els criteris clàssics de com ha de ser un objectiu, permetran:

- Ser una guia per a les accions.
- Ser prou explícits per determinar les accions necessàries.
- Ser ambiciosos, però assolibles.
- Considerar aspectes de l'entorn, que els poden alterar.

Per saber si els objectius operatius que es determinen són adequats, s'ha de veure si constitueixen una "guia per a l'acció" i si són prou explícits per aconsellar determinats tipus d'accions. Així mateix, els objectius han de suggerir els mitjans per controlar i mesurar el rendiment de les accions.

Els objectius han de constituir un cert repte, però després caldrà relacionar els resultats obtinguts amb els recursos que s'hi han dedicat realment.

Finalment, la tècnica de la DPO ens indica que els objectius operatius lògicament sempre han d'estar *en concordança* amb els objectius estratègics de l'organització, i les accions que es dissenyin per assolir-los s'han de poder *relacionar* amb els objectius operatius, segons l'esquema següent:



Aquestes accions, adreçades a l'assoliment d'un o més objectius, són elements de treball als quals s'ha de donar la màxima importància atès que *són el mitjà per assolir el resultat* proposat, i els indicadors són els que ens permetran mesurar els resultats.

La direcció per objectius segueix, des que es va implantar, determinats criteris que cerquen la seva coherència interna, tant amb els objectius estratègics, potenciant-ne la permanència, com amb els objectius operatius dels serveis del cos i dels indicadors que utilitza.

Això permet parlar d'una certa estandardització i estabilitat al cos de Mossos d'Esquadra quant a eines de gestió i de direcció, mantenint també l'alineació estratègica amb els paràmetres bàsics provinents de determinats plans de govern, plans departamentals, resultats de l'*Enquesta de seguretat pública de Catalunya*, l'estadística policial i els objectius més específics elaborats per les subdireccions generals, els serveis centrals, les regions policials i el conjunt de les àrees bàsiques policials de la Policia de la Generalitat—Mossos d'Esquadra.

6. Els canvis en l'estructura interna de la DPO

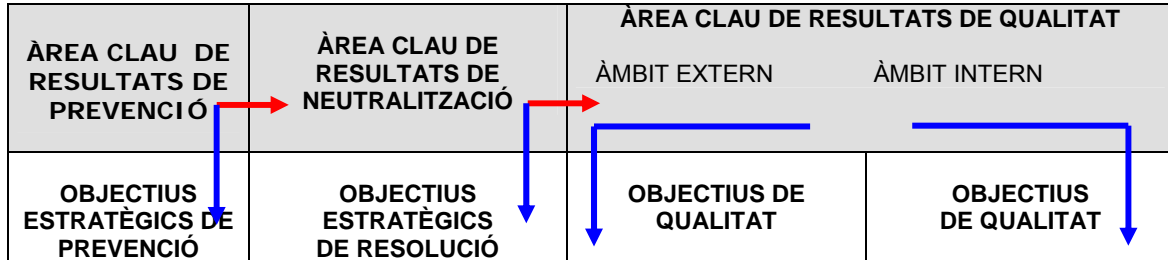
El novembre de 2005 el CME es desplegaria a la ciutat de Barcelona i era un punt de prou inflexió com per endegar un canvi cultural en la direcció i la gestió policial, tota vegada que la previsió era un increment progressiu de la demanda i la diversificació de serveis, una major necessitat d'indicadors d'activitat i una demanda de més qualitat en la prestació del servei. La DPO de 2005 ja va començar aquesta reorientació.

Per tant, el canvi cultural en l'àmbit de la gestió policial volia indicar que “ja no n'hi ha prou amb la prevenció genèrica, amb una determinada atenció als requeriments del ciutadà que ens denuncia un fet, ni amb resoldre els casos coneguts per la policia; ara es demana, a més, que *la feina es faci amb qualitat*”.

La qualitat es planteja en clau interna i en clau externa, volent apropar encara més la policia a la societat (coparticipant en la prevenció) i a les víctimes, que han de poder saber durant el procés policial si la seva denúncia ha estat útil o si el seu cas finalment s'ha resolt.

És a dir, cada cop ens interessa més no tan sols saber *quant*es activitats es fan sinó *com* es fan i quina és la *percepció* del ciutadà del nostre servei.

Inicialment, els objectius de les diferents àrees clau de resultat de la DPO es connecten entre ells i canvien de denominació, afegint-ne una altra referida a la qualitat i que adopta la forma següent:



Amb aquesta modificació conceptual es trenca la dissociació entre les àrees clau de resultat anteriors, de manera que cada objectiu *preventiu* tingui la seva correspondència “horitzontal” i relació directa amb l’objectiu de *neutralització*⁸¹ i aquests, al seu torn, amb determinats objectius de *qualitat*, externa (percepció de qualitat del servei) i interna (prestació d’un servei de qualitat).

La mecànica permet associar el conjunt de l’activitat policial, una part de la qual es prioritza a través de la DPO, amb una lògica que vol implementar, de manera progressiva, l’assumpció de models de qualitat i de millora en el conjunt de la tasca policial.

En relació amb la qualitat, la descripció que fa l’Ordre de 10 de novembre de 1997 per la qual es crea el Pla general d’avaluació, ja especifica que els models que cal seguir són el model EFQM⁸² o el model ISO⁸³, amb les degudes adaptacions a la funció policial.

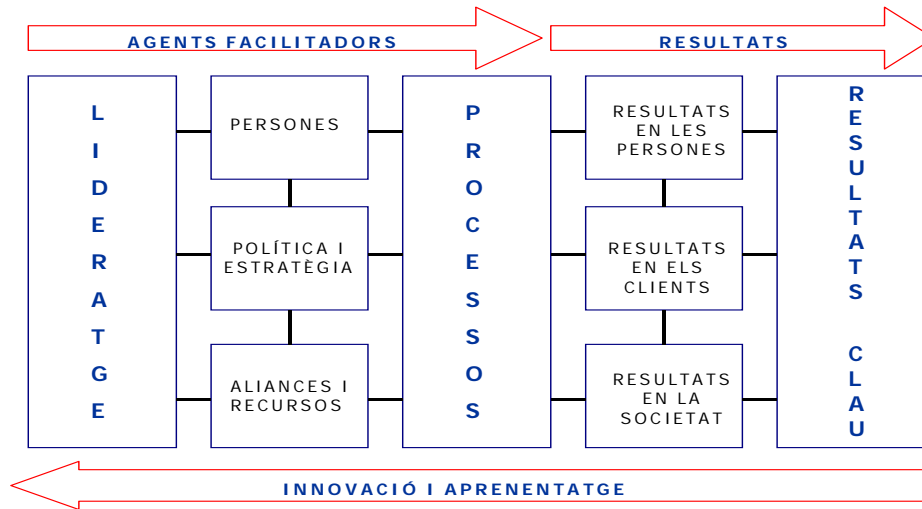
L’evolució que es va engegar el 2005 es basava en el desenvolupament, potenciació i aplicació de la qualitat, adaptada de la norma europea, amb el model EFQM com a marc de referència en tot allò relatiu a la gestió organitzativa de la policia, inclosa la direcció per objectius.

⁸¹ El concepte *neutralització* integra tant la resolució de casos *in fraganti* com els resultats per investigació.

⁸² European Foundation for Quality Management.

⁸³ International Organization for Standardization.

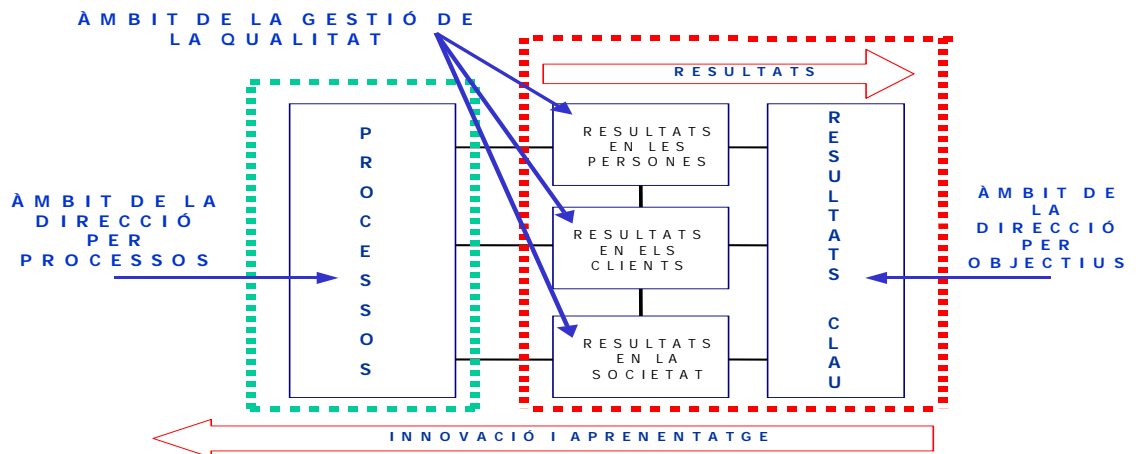
L'esquema del model és el següent:



L'enfocament cap al model EFQM i l'estructura en què s'organitza permet detectar internament (amb una *sistemàtica d'autoavaluació* de les unitats policials) les àrees de millora en què encara cal progressar organitzativament.

L'orientació "als resultats" de qualitat del model EFQM d'autoavaluació era, doncs, del tot coherent amb l'orientació als resultats de la DPO, tant en clau interna com externa.

Vegem, en el gràfic següent, quins són els àmbits d'incidència de la DPO en el model EFQM, d'una estratègia policial que passa pel treball per processos, l'obtenció de resultats en matèria de qualitat i resultats clau orientats al conjunt de la societat:



Tot plegat ens ubica dins d'una estratègia de "millora contínua" que preveuen els models de qualitat com EFQM i que també és coherent amb els objectius de la DPO, eina incrementalista, quant a la "millora progressiva dels resultats".

Amb aquesta dinàmica de treball es volien iniciar determinades accions d'orientació a la qualitat i posicionar el CME de tal manera que estigui en disposició, a mitjà termini, d'implantar processos de treball que tinguin per premissa dissenyar accions basades en la qualitat en la prestació del servei policial. Com s'ha indicat a la introducció, el treball per processos es va començar a implantar l'any 2008.

Assegurant, doncs, una *producció de qualitat en les fases inicials*, disposem d'elements i arguments per defensar que, *amb tota probabilitat*, la recepció d'un servei policial "pensat" per satisfer expectatives del ciutadà té més garanties de millorar-ne la *percepció*.⁸⁴

La implantació de la qualitat comporta que s'assegurin adequadament els processos de treball que es considerin clau o estratègics, si escau amb accions de formació i de capacitació de les persones. Així doncs, per assolir aquest objectiu finalista calia introduir, de manera progressiva, la gestió per processos, eina imprescindible quan parlem de qualitat.

La satisfacció quant al grau de qualitat opera en dos àmbits més directes; deixant de banda la satisfacció genèrica del comandament que ordena la realització o supervisa l'activitat, tenim el grau de satisfacció de l'executor mateix de l'activitat i la de l'usuari, receptor d'aquesta activitat.

Per a la clau interna, podem recordar la definició de Maurice Bommensath⁸⁵ referida a la "competència" professional que integra diversos tipus de "sabers":

- saber: coneixement tècnic i de gestió
- saber fer: experiència i aprenentatge
- saber estar: sinèrgia de l'individu quan treballa en grup

Hi ha qui n'afegeix una altra: *el voler fer*, lligada amb els aspectes motivacionals de la persona i encara una altra: el "fer saber",⁸⁶ en relació amb el que ha de fer l'organització per facilitar l'aprenentatge i difondre el coneixement entre les persones.

⁸⁴ "Per a un gran nombre d'institucions, el destinatari del seu servei encara és una molèstia." La cita és de Charles Handy a la seva obra *La organización por dentro*, pàg. 200.

⁸⁵ A l'obra *Manager l'intelligence de votre entreprise*, pàg. 31.

⁸⁶ A l'obra d' Aubrey i Cohen *La organización en aprendizaje permanente*, pàg. 39.

Si escau, per facilitar la motivació per la tasca, quan s'inicia una estratègia de canvi l'orientació de l'organització ha de passar per un programa que permeti al seu personal:

- adquirir competències
- estimular les competències personals
- desenvolupar competències noves

Quant a la satisfacció externa, la de l'usuari del servei policial, hi ha diverses possibilitats de control. En general, podem definir dues categories d'usuaris de la policia:

- els directes
- els indirectes

Els usuaris directes de l'organització policial són aquells que han tingut un contacte amb la policia, que han posat una denúncia, han requerit una actuació concreta i dels quals, si escau, es pot fer el seguiment posterior.

Els usuaris indirectes són aquells que gaudeixen del servei general de protecció i de seguretat que garanteix la nostra organització, però que no arriben a tenir un contacte amb nosaltres. Aquest usuari, ocasionalment, només necessita saber què fa la policia, com actua, quina protecció els dóna, on són, en cas de necessitat.

Aquest seguit de canvis proposats obeïa a la recerca d'un nova dinàmica de gestió policial que passava per potenciar aspectes encara poc aplicats fins llavors, com l'estratègia de *planificació* dels resultats que volien obtenir les unitats policials i aprofitar els avantatges que pot tenir aquest instrument de cara al servei públic; un servei en què el producte és la prestació d'un servei de contacte amb el ciutadà, on elements com la percepció de qualitat anirien adquirint cada cop més importància.

Igualment es volia millorar la *participació* de les unitats en l'assignació dels objectius, esdevenir un instrument bàsic per al *control de la gestió* i, finalment, fomentar l'*avaluació* interna i l'anàlisi dels resultats obtinguts.

7. Els canvis en l'orientació operativa de la DPO

La DPO és una eina de planificació, de participació i d'assignació d'objectius i la base per al control de gestió que permet, finalment, poder parlar d'avaluació de la nostra activitat i de presa de decisions a partir d'informació objectiva. La DPO parteix, entre d'altres, de l'anàlisi de les estadístiques generals per establir prioritats, integrar estratègies, planificar accions i obtenir uns resultats futurs determinats.

Així, de l'anàlisi estadística podem extreure conclusions determinades i veure tendències, però és amb els instruments de planificació i de direcció estratègica de la nostra activitat quan el comandament policial pot establir prioritats, treballar objectius determinats i desenvolupar accions per aconseguir-los. Aquest és l'àmbit propi de les eines de direcció i de planificació de la policia.

Les línies estratègiques que es mantenen en el temps són les següents:

- Millorar la seguretat objectiva, amb una estratègia de presència i visibilitat per evitar la percepció d'inseguretat.
- Millorar la prevenció general per evitar la comissió de delictes i l'eficàcia policial a resoldre i neutralitzar casos individuals, evitant la victimització.
- Millorar la prevenció i l'eficàcia policials en casos de víctimes de col·lectius de risc.
- Millorar la seguretat a les carreteres, l'assistència i la mobilitat.
- Millorar la qualitat del servei policial en l'atenció al ciutadà i la seva percepció, així com les relacions amb la comunitat.

En les àrees clau de resultat de la DPO, des de fa anys es manté una estratègia operativa de treball, específica per a aquells delictes que generen una *major sensació d'inseguretat*. Són, generalment, les tipologies que tenen a veure amb delictes en què la comissió implica contacte personal entre la víctima i el delinqüent o, amb els anys, noves formes delictives que comporten violentar àmbits de privacitat com els domicilis. Els estudis criminològics i determinades dades de victimització provinents de l'*Enquesta de seguretat pública* ens indiquen que, efectivament, la percepció ciutadana d'aquestes tipologies és la que genera la percepció més gran d'inseguretat.

De l'anàlisi continuada de les estadístiques policials s'observa que, globalment, l'eficàcia policial a resoldre aquestes tipologies és relativament alta, però encara hi ha força marge per millorar.

Així, de manera progressiva, es van acotant cada cop més els tipus de delictes més greus com l'àmbit de treball a què cal dedicar un esforç constant. En l'àmbit de la prevenció i neutralització de delictes, la DPO del cos de Mossos d'Esquadra presenta, doncs, un seguit de característiques diferencials:

- Del conjunt de l'activitat delictiva, la prioritat és el treball dels delictes (excloent-ne, doncs, les faltes).
- Dins el conjunt de delictes, la prioritat és treballar en els delictes més greus.
- Dins la gravetat dels delictes, la prioritat són aquells que afecten les persones.
- I encara, dins aquesta categoria, es treballa segons tipologies de víctima determinades, amb serveis d'atenció especialitzada.

Ha de quedar clar que ens referim només a l'àmbit de la DPO. Certament la tasca policial ha de donar resposta *a totes les tipologies* de denúncies i casos reflectides a les estadístiques policials.

El que fa la DPO és prioritzar determinats delictes que són *els que afecten més greument la percepció de seguretat ciutadana*, essent aquesta una de les línies estratègiques que guien la DPO.

El debat, doncs, té una base criminològica fonamentada en percepcions i lògiques determinades amb la finalitat d'orientar el conjunt de les accions operatives de la policia cap a uns objectius concrets i d'acord amb una línia estratègica permanent en el temps.

Aquesta línia estratègica, però, podria ser qüestionable si ens fa pensar que determinades faltes contra les persones o determinats delictes contra la propietat no afecten globalment la percepció de seguretat ciutadana.

No és pas aquesta la finalitat de la DPO, atès que en parlar de percepcions i pors, aquests altres delictes i faltes també hi poden incidir en diferent mesura.

La DPO estableix prioritats a partir de la lògica segons la qual *els delictes més greus i els que afecten les persones són els que causen una percepció d'inseguretat més gran*, d'acord amb el que opinen i expressen les víctimes en les enquestes de victimització.

8. Algunes mostres dels objectius al cos de Mossos d'Esquadra

Com s'ha indicat, l'objectiu estratègic es presenta com una orientació general que permeti després a les unitats operatives desenvolupar objectius operatius i accions, coherents amb la indicació principal.

L'objectiu estratègic s'expressa, doncs, per escrit i no marca pròpiament resultats o percentatges a assolir. En aquest cas, la indicació de disminuir o mantenir un resultat determinat remet al resultat obtingut l'any anterior. Són les unitats operatives les que concretaran quant cal disminuir l'ocurrència d'un delictes, des de la perspectiva de la prevenció, o en quants casos cal millorar l'eficàcia en la resolució.

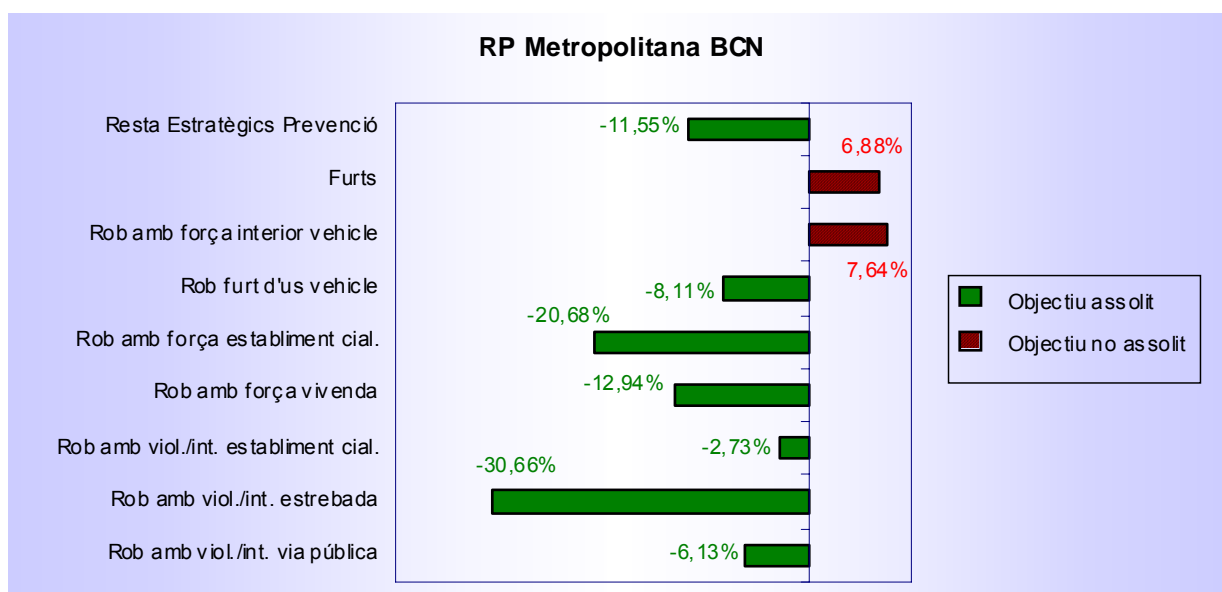
Tot seguit i a tall d'exemple, es recull un dels 9 objectius estratègics de la DPO de 2008, des de l'àmbit preventiu, l'àmbit de neutralització i la seva correspondència amb els objectius de qualitat.

TAULA RESUM DPO 2008			
	OBJECTIUS ESTRATÈGICS DE PREVENCIÓ	OBJECTIUS ESTRATÈGICS DE NEUTRALITZACIÓ	OBJECTIUS ESTRATÈGICS DE QUALITAT
A1	<p>Disminuir o mantenir, segons es determini, el nombre de casos ocorreguts en l'àmbit penal.</p> <p>Cal incidir en aquells il·lícits penals que provoquen una percepció d'inseguretat ciutadana més gran.</p>	<p>B1</p> <p>Millorar o mantenir, segons es determini, els percentatges de resolució de casos, en els àmbits de la seguretat ciutadana i la investigació criminal.</p> <p>Cal incidir principalment en aquells il·lícits penals que provoquen una percepció d'inseguretat ciutadana més gran.</p>	<p>C1</p> <p>Aplicar els processos de treball generals d'atenció qualitativa als usuaris dels serveis policials.</p> <p>Cal fer incís especial en els denunciants, les víctimes, els col·lectius de risc i les entitats ciutadanes que es relacionin de manera presencial amb la policia o per mitjans telefònics o telemàtics.</p> <p>Igualment, les millores qualitatives s'han de dissenyar de manera que siguin aplicables de manera personalitzada segons la tipologia de la víctima.</p>

9. Els objectius de l'àmbit de la prevenció

La imatge següent representa gràficament els resultats d'àmbit preventiu, en relació amb els delictes que s'expressen. Els objectius preventius passen per desenvolupar accions tendents a evitar la comissió del delicte, és a dir, a prevenir-los, mitjançant estratègies de proximitat, visibilitat, etc.

Regió Policial Barcelona Diferència percentual respecte de l'objectiu a assolir l'any 2007



Cada any, a partir del nombre de casos coneguts l'any anterior, es proposen uns objectius de resultats a obtenir, normalment, disminuir el nombre de casos "coneguts".

La taula anterior indica, doncs, en quin percentatge s'han allunyat (vermell) de l'objectiu marcat o bé en quin percentatge s'han aproximat o millorat (verd), segons el cas.

A tall d'exemple, un resultat en finalitzar l'any de -8,11% en "Robatori i furt d'ús de vehicle" significa que s'ha millorat (superat) en aquest percentatge l'objectiu de reducció que s'havia marcat per a aquest delicte a l'inici d'any. Per contra, un resultat en finalitzar l'any de 7,64% en "Robatori amb força interior vehicle" significa que s'ha allunyat en aquest percentatge respecte de l'objectiu de reducció que s'havia marcat per a aquest delicte a l'inici d'any.

La DPO de l'any 2007 incorporava el detall dels fets localitzats segons *el tipus de punt on s'havien produït*, amb la qual cosa permet establir accions operatives concretes en funció de la ubicació territorial dels fets delictius.

DPO 2007 Prevenió-RP GIRONA	Tipus punt	2006	2007	% variació
Robatori amb viol./Intimidació via pública		639	666	4,23%
	Via pública -interurbana-	32	20	-37,50%
	Via pública -nucli urbà-	607	646	6,43%
Robatori amb viol./intimidació estrebada		265	277	4,53%
	Via pública -interurbana-	7	4	-42,86%
	Autopista/autovia	1	4	300,00%
	Aparcament públic	2	5	150,00%
	Platja	2	6	200,00%
	Via pública -nucli urbà-	220	230	4,55%
	Altres	33	28	-15%
Robatori amb força vivenda		1.514	1.443	-4,69%
	Domicili 2ª residència-pis/apartament	208	215	3,37%
	Domicili casa/torre 1ª residència	443	340	-23,25%
	Domicili 2ª residència-casa	348	314	-9,77%
	Domicili/Pis/Apartament 1ª residència	382	458	19,90%
	Altres	133	116	-12,78%
Robatori amb força establiment comercial		771	863	11,93%
	Establiment d'alimentació	53	60	13,21%
	Bar - Restaurant	338	386	14,20%
	Centre comercial	74	57	-22,97%
	Comerç general	306	360	17,65%
Robatori furt d'us vehicle		1.798	1.770	-1,56%
	Via pública -interurbana-	54	57	5,56%
	Domicili casa/torre 1ª residència	24	20	-16,67%
	Pàrquing privat	127	95	-25,20%
	Aparcament públic	54	62	14,81%
	Via pública -nucli urbà-	1.324	1.335	0,83%
	Altres	215	201	-6,51%

10. Els objectius de neutralització

Entenem per *neutralització* l'àmbit d'eficàcia policial en la resolució de delictes, ja siguin *in fraganti* o derivats de les activitats d'investigació posterior. La taula següent compara els resultats obtinguts en dos anys per les diferents regions policials i respecte del conjunt de fets localitzats⁸⁷ i resolts, de forma que mesura l'eficàcia global

⁸⁷ El sistema d'imputació per "fets localitzats" va canviar l'any 2008 i la direcció per objectius també va adoptar el nou criteri basat en la imputació per "fets coneguts". Aquest canvi de sistema d'imputació comporta que mentre que el "fet localitzat" recollia els fets que havien succeït en el període d'estudi independentment de quan s'havien denunciat, el "fet conegut" recull els fets que es coneixen en el període d'estudi, independentment de quan hagin succeït.

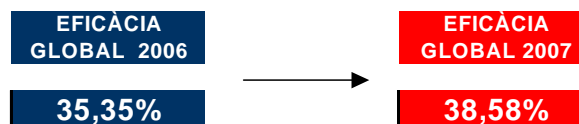
Per *fets localitzats* s'entén la totalitat de fets penals que, en una determinada temporalitat, s'han conegut i instruït en relació amb un àmbit territorial concret i independentment del cos i la seu policial on s'han instruït. L'estudi dels fets localitzats indica l'evolució de la delinqüència, en un àmbit territorial concret, a partir dels fets que la policia coneix.

El concepte *fet localitzat* comportava un "repartiment" del cas i la posterior investigació segons s'hagués comès el delictes i no per part de la unitat policial que havia rebut la denúncia. Això comportava una certa inestabilitat en les

del cos. La segona taula comparativa de resultats d'eficàcia en resolució de casos, s'associa el resultat obtingut amb l'objectiu que s'havia determinat.

EFICÀCIA DE NEUTRALITZACIÓ

	RPC	RPG	RPMB	RPPO	RPP	RPMN	RPMS	RPCT*	CME
Fets localitzats 2006	1.855	6.057	20.657	270	2.344	10.765	3.702		45.650
Fets resolts 2006	1.129	2.892	4.819	191	1.296	4.398	1.411		16.136
Eficàcia absoluta	60,86%	47,75%	23,33%	70,74%	55,29%	40,85%	38,11%		35,35%
Fets localitzats 2007	1.644	5.909	17.410	285	2.170	15.075	5.660	380	48.533
Fets resolts 2007	1.089	2.791	4.325	222	1.297	6.666	2.261	74	18.725
Eficàcia absoluta	66,24%	47,23%	24,84%	77,89%	59,77%	44,22%	39,95%	19,47%	38,58%



RP CENTRAL							
	Fets Localitzats	Fets Localitzats	Fets Resolts	Fets Resolts	% resolució	% resolució	% requerit
DPO 2007 Resolució	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2007*
Rob. amb viol./int. establiment cial.	42	60	24	38	57,14%	63,33%	55,00%
Rob. amb viol./int. via pública	187	237	84	127	44,92%	53,59%	50,00%
Rob. amb viol./int. autopista	1	0	0	0	0,00%		50,00%
Rob. amb força domicili	423	334	147	115	34,75%	34,43%	35,00%
Rob. amb força hotel	3	0	0	0	0,00%		45,00%
Rob. amb força establiment cial.	283	272	103	123	36,40%	45,22%	38,00%
Rob. amb força empresa	131	120	41	28	31,30%	23,33%	33,00%
Rob. amb viol./int. estrebada	75	76	25	35	33,33%	46,05%	40,00%
Maltractaments en l'àmbit familiar	519	395	510	463	98,27%	117,22%	90,00%
Lesions (baralles tumultuàries)	8	5	8	5	100,00%	100,00%	90,00%
Lesions (víctima dona)	38	45	40	43	105,26%	95,56%	95,00%
Lesions (víctima menor)	19	17	20	13	105,26%	76,47%	95,00%
Homicidi amb resultat de mort	27	16	26	18	96,30%	112,50%	95,00%
Assassinat	0	0	1	0			90,00%
Agressions sexuals	45	39	48	47	106,67%	120,51%	90,00%
Agressions sexuals (víctima menor)	5	3	6	3	120,00%	100,00%	90,00%
Abusos sexuals	31	17	29	20	93,55%	117,65%	95,00%
Abusos sexuals (víctima menor)	18	8	17	11	94,44%	137,50%	90,00%

* Objectius de neutralització a assolir l'any 2007

estadístiques policials (les unitats rebien denúncies de fets passats en altres indrets) i també quant al lloc (real) on han ocorregut els fets, i certa dificultat en relació amb els resultats a obtenir.

Amb el canvi d'imputació per *fet conegut*, la unitat policial que rep la denúncia és a qui consta estadísticament i qui hi ha de treballar. Certament, si el delictes s'ha comès en el territori d'una altra unitat o fora de Catalunya, això comportarà un trasllat de les activitats d'investigació, encara que, estadísticament, la instrucció de la denúncia consti a la unitat receptora.

11. Valoració de la metodologia i orientació de futur

Els 10 anys de treball amb aquesta metodologia no han estat exempts de problemes. El mètode i els instruments de què s'ha dotat la policia no han acabat de satisfer les necessitats policials atès que no és una eina que disposi d'un instrument tècnic que en faciliti el seguiment en temps real. Això comporta que les unitats hagin de cercar eines de caràcter "local" per poder fer-ne el seguiment. El repte, doncs, és que aquesta eina corporativa s'integri en els sistemes de gestió i disposi de l'aplicació informàtica corresponent que en faciliti el control.

Actualment, les possibilitats passen per desenvolupar consultes programades que facilitin a les unitats operatives i amb la regularitat amb què s'ofereixen les estadístiques policials, els resultats corresponents als objectius que tinguin marcats les unitats.

L'evolució natural és el desenvolupament d'un quadre de comandament específic per facilitar aquesta activitat de gestió, un cop les grans línies estratègiques i els indicadors necessaris ja han estat consolidats. D'altra banda, els objectius cada cop són menys però més concrets. Un esborrany d'aquest concepte és la taula següent, un model de taula comparativa interanual per a una àrea bàsica policial (ABP), en el marc d'un possible Quadre de comandament.

ABP CIUTAT VELLA	Variacions àmbit prevenció						Variacions àmbit resolució									
	Període anterior			Període actual			Percentuals			Absolut		Percentuals			Absolut	
	Coneguts	Resultats	Resolució	Coneguts	Resultats	Resolució	Obj. %	Rtat. %	Desv. %	Objectiu	Desv.	Obj. %	Res. %	Desv. %	Objectiu	Desv.
DELICTES																
PREV. / RESOLUCIÓ																
Lesions (baralles tumultuàries)	2342	456	19%	2552	425	17%	-5%	9%	14%	2225	210	15%	17%	-2%	383	-42
Robatori amb vio./int. en autopista																
Robatori amb vio./int. Via pública																
Robatori amb vio./int. Via pública (joves)																
Robatori amb vio./int. Via pública (turista)																
Robatori amb vio./int. Via Estrebada																
Robatori amb vio./int. Via Estrebada (turista)																
Robatori vio/int. establiment comercial																
Robatori amb viol. / int. entitats risc																
Robatori amb viol. / int. domicili	148	91	61%	120	68	57%	-6%	-19%	-13%	139	-19	43%	57%	-14%	52	-16
RESOLUCIÓ																
Assassinat	258	241	93%	355	346	97%						95%	97%	-2%	337	-9
Homicidi dolós amb resultat de mort	35	25	71%	21	19	90%						95%	90%	-5%	20	1
Homicidi dolós (temptativa)	21	22	105%	45	45	100%						95%	100%	-5%	43	-2
Agressions sexuals	688	625	91%	890	789	89%						90%	89%	1%	801	12
Agressions sexuals (víctima menor)	589	459	78%	523	449	86%						90%	86%	4%	471	22
Abusos sexuals																
Abusos sexuals (víctima menor)																
Viol. / maltractament àmbit de la llar																
Lesions																

Com s'ha esmentat, el treball per processos ja ha començat amb la incorporació d'un sistema de gestió de la qualitat a la Direcció General de la Policia, per poder certificar el procés de la detenció. És el primer procés de treball clau, però n'hi poden haver d'altres, com la millora en l'atenció al ciutadà, el procés d'atenció especialitzada a víctimes determinades, processos determinats de la investigació criminal, del trànsit o de la policia científica, etc.

Això, doncs, no és més que el començament d'una feina que obre les portes a aquesta nova estratègia i que ben aviat veurà reforçada aquesta sinergia amb altres instruments de qualitat com són una carta de serveis, un sistema global de gestió de queixes i suggeriments i la integració progressiva d'estratègies de gestió basades en l'autoavaluació i la millora continuada, que ja han començat a aplicar algunes regions policials en forma de programes de més llarg abast. I, per al futur a mitjà termini, el repte serà avançar en el terreny de la gestió policial i de la qualitat en el marc del sistema policial de Catalunya.

Glossari

Missió

La missió de les organitzacions és la finalitat principal per la qual han estat constituïdes. A la policia, la missió es descriu a les normes reguladores de creació dels cossos i també a la resta de normativa aplicable (penal, processal, administrativa).

Objectiu estratègic o línia estratègica

És una orientació general, pròpia de la direcció, que indica cap on vol dirigir l'organització. Línia estratègica és una altra accepció del terme i permet introduir directament accions referides a la línia marcada. L'objectiu i la línia estratègica són deliberadament ambigus i genèrics, per donar prou flexibilitat a les noves situacions que puguin sorgir i facilitar el nivell de concreció dels objectius operatius.

Objectiu operatiu

Necessàriament connectat amb l'estratègia anterior, és aquell resultat desitjat, descrit en paràmetres de magnitud, temps, cost (unitats, calendari i pressupost), raonablement assolible i materialment verificable que es preveu assolir anualment, per a cadascun dels punts programàtics derivats de la missió de l'organització.

Característiques dels objectius

Un objectiu és allò que volem aconseguir amb la nostra activitat. Un objectiu ha de ser, si més no:

- mesurable
- específic
- vinculat a un termini
- implicar un repte

El pla d'acció

Mentre que els objectius ens diuen “on volem arribar”, el pla d'acció ens indica “com ho volem fer”.⁸⁸ El pla d'acció d'una unitat policial integraria el conjunt d'actuacions derivades dels seus objectius específics.

Les accions

Les accions o activitats són el conjunt d'actuacions concretes, destinades a assolir l'objectiu operatiu, igualment descrites en termes de magnitud, temps i cost. Cada objectiu operatiu pot dur associades una o diverses activitats, necessàries per assolir-lo.

Els indicadors

És una variable, o la relació entre diverses variables, generalment de tipus quantitatiu, la mesura de les quals proporciona informació rellevant sobre la situació d'una organització i ajuda a la presa de decisions.

Característiques dels indicadors

Els indicadors han de tenir un seguit de característiques:

1. Acceptables

Pels agents i per l'organització, per evitar les resistències.

2. Flexibles i sensibles

En la seva formulació, i que permetin adaptar-se al canvi sense modificar-ne l'essència.

3. Mesurables i accessibles

Fàcilment, sobre la base dels resultats concrets.

4. Motivadors i transparents

Per als agents i per a l'organització. Constitueixen parts dels objectius generals o específics.

5. Comprensibles i unívocs

Per a tots, especialment els caps.

⁸⁸ En la DPO clàssica, serien les *accions* associades als objectius específics, que depenen dels objectius generals i, finalment, dels estratègics.

6. *Realistes i objectius*

Que es puguin assolir realment. Cal evitar els extremament complexos de captar o mesurar.

7. *Coherents i homogenis*

Entre ells i entre els objectius de l'organització.

8. *Permanents*

Que no variïn essencialment, al llarg del temps, per facilitar-ne la identificació i el control.

Tipus d'indicadors

1. *Indicadors d'impacte*

Impacte és "el canvi que es vol produir", internament o externament, mitjançant actuacions. Mesuren, doncs, el resultat obtingut o els canvis produïts en l'entorn a través de la realització de les activitats proposades.

EXEMPLES:

- A causa d'una activitat policial intensiva d'inspecció, tots els establiments d'una zona aconsegueixen la normativa de policia administrativa.
- Atesa la pressió policial, els grups que causaven molèsties s'han desplaçat a altres llocs i les queixes veïnals han disminuït.

2. *Indicadors d'activitat*

Mesuren les sortides (output) de l'organització, és a dir, la quantitat de productes o serveis. En la policia, un indicador d'activitat pot ser el nombre d'hores de patrulles a peu realitzades per una unitat, en un lloc concret.

EXEMPLES:

- El nombre d'atestats instruïts per delictes, per falta
- El nombre de casos resolts
- El nombre d'hores treballades
- El nombre de quilòmetres recorreguts.

3. *Indicadors de recursos*

Mesuren les entrades (input) de l'organització, és a dir, els recursos esmerçats per portar a terme les actuacions. Entre aquests tipus d'indicadors hi ha els més especials i propis denominats indicadors d'economia i d'eficiència.

EXEMPLE:

- Per implementar un projecte ha calgut dedicar-hi diversos policies, una dotació econòmica, uns recursos materials (vehicles, instal·lacions...) i un temps determinat. En relació amb els beneficis obtinguts es pot considerar si el projecte ha estat eficaç, eficient, quin ha estat el cost

d'oportunitat (allò a què podíem haver dedicat els recursos emprats, a fer altres coses), etc.

4. Indicadors d'entorn

Mesuren les condicions en què es troben els elements externs a l'organització, amb els quals ens relacionem i que ens poden influir d'una manera determinada.

EXEMPLES:

- L'aparició d'una nova norma que ens comporta variar un procediment de treball determinat.
- La detecció d'una nova activitat o modalitat delictiva (per exemple, "lladres silenciosos").
- L'impacte de la crisi econòmica en la societat comporta un increment de l'activitat delictiva.

5. Indicadors de percepció

Mesuren com els ciutadans o usuaris del nostre servei han percebut o valorat les actuacions que s'han fet i/o l'impacte d'aquestes. Cal diferenciar la percepció dels ciutadans afectats directament per la nostra actuació, en sentit positiu o negatiu, d'aquells que no ho han estat, però que també poden opinar.

EXEMPLE:

- L'increment o decrement del nombre de queixes o agraïments, sentit de les cartes al director a la premsa..., en relació amb la nostra organització o referit a un projecte o actuació concreta.

Disseny dels indicadors

Els indicadors s'acostumen a dissenyar a través d'una fitxa, amb un seguit de camps variables, segons les necessitats de cada organització.

En tot disseny d'indicadors hi ha dos àmbits susceptibles de control:

- Objectiu: Dades numèriques. Dades quantitatives
- Subjectiu: Grau de satisfacció/insatisfacció. Dades qualitatives

És a dir, a partir de les dades quantitatives es poden fer extrapolacions de caire qualitatiu, que és on podem definir la qualitat dels serveis, justificar el grau de satisfacció, etc.

L'estàndard

És un valor de referència útil per fixar objectius, especialment de tipus quantitatiu, segons el qual es compara el valor resultant de la mesura d'un indicador per interpretar-lo i avaluar-lo en relació amb la referència.

Bibliografia

AUBREY, R. I COHEN, P. *La organización en aprendizaje permanente*. Bilbao: Ediciones Deusto, 1995.

BESSEIRE DES HORTS, C. H. *Gestión estratégica de los recursos humanos*. Bilbao: Ediciones Deusto, 1990.

BOMMENSATH, M. *Manager l'intelligence de votre entreprise*. Paris: Les Éditions d'Organisation, 1987.

GARCIA, S. I DOLAN, S. L. *La dirección por valores*. Madrid: McGraw-Hill, 1997.

GRATTON, L. *Estrategias de capital humano*. Madrid: Prentice-Hall, 2001.

HANDY, C. *La organización por dentro*. Bilbao: Ediciones Deusto, 1993.

REDDIN, B. *Cómo mejorar su estilo de gestión*. Bilbao: Ediciones Deusto, 1995.

REDDIN, B. I RYAN, D. *Manual de dirección por objetivos*. Bilbao: Ediciones Deusto, 1993.

El procés de definició del Quadre de Comandament Integral (QCI) del Consell de direcció del DIRIP – àmbit seguretat⁸⁹

Elvira Balcells

Resum

El darrer any, el Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació (DIRIP) ha treballat en dos projectes relacionats entre ells: el projecte d'elaboració del Quadre de comandament integral del Consell de Direcció – àmbit seguretat (QCI-CD), que té per finalitat millorar els processos de planificació i facilitar la traducció de l'estratègia en objectius i fer-ne el seguiment mitjançant indicadors, i el projecte d'elaboració de la Base de dades d'indicadors del DIRIP – àmbit seguretat (BDI), que té per finalitat facilitar a tota l'organització el coneixement sobre quins són els indicadors disponibles al Departament, amb independència de quina en sigui la unitat responsable, i una definició única i consensuada de cada indicador.

Una de les etapes més rellevants és la que comprèn la selecció i definició dels indicadors. En aquesta etapa s'ha seguit la metodologia del projecte de desenvolupament de la BDI i s'han inclòs tots els indicadors del QCI-CD a l'inventari d'indicadors de la BDI.

L'objectiu de la BDI és assegurar la qualitat de les dades i dels indicadors resultants, la qual ve donada pel procés de definició de l'indicador, amb l'elaboració d'una "Fitxa de definició de l'indicador" per a cada indicador. Aquesta fitxa inclou la informació necessària per caracteritzar cada indicador (entre d'altres: nom i significat, dimensions, periodicitat, font o fonts d'informació, fórmula de càlcul, etc.) i per assignar-li un responsable funcional i un de tecnològic.

Paraules clau

Quadre de comandament; objectiu; indicador; control estratègic; control de gestió

⁸⁹ Tot i que el present article l'ha elaborat Elvira Balcells, l'autora vol fer constar expressament que els projectes Quadre de Comandament del DIRIP i Base de Dades d'indicadors del DIRIP han estat fruit d'un treball d'equip en què han participat la Responsable de projectes estratègics del Gabinet Tècnic, la sra. Rosa Ma. Font, i els tècnics sra. Anna Grau i sr. Jordi Vergés, als que vol reconèixer i agrair la feina feta.

1. Introducció

El Govern de la Generalitat de Catalunya encomana al Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació la gestió, entre altres⁹⁰, de les polítiques públiques de seguretat.

Per tal de donar compliment a aquest encàrrec, el DIRIP – àmbit seguretat s'organitza en unitats directives que tenen com a funció principal prestar serveis finalistes a la ciutadania (Direcció General de la Policia, Direcció General de Prevenció, Extinció d'Incendis i Salvaments, Direcció General de Protecció Civil, Direcció General del Joc i d'Espectacles, Institut de Seguretat Pública de Catalunya, Entitat Autònoma de Jocs i Apostes i Servei Català de Trànsit) i en unitats directives de suport, de caràcter transversal, amb funcions de planificació, anàlisi i control, de provisió de recursos i de suport a la gestió (Secretaria General, Secretaria de Seguretat i Direcció de Serveis).

Aquest article té per finalitat explicar dos projectes que el Departament està desenvolupant actualment: la Base de dades d'indicadors del DIRIP – àmbit seguretat i el Quadre de comandament integral del Consell de Direcció – àmbit seguretat. Per tant, es tracta d'una reflexió feta des d'un punt de vista molt pràctic sobre dos projectes recents, encara en procés d'elaboració.

2. Punt de partida

El Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, en compliment dels objectius de planificació general del Govern, disposa de **tres eines bàsiques de planificació generals**:

- El **Pla de Govern (PdG)** comprèn els objectius polítics per a la legislatura que es fixa el Govern i les actuacions necessàries programades per assolir aquests objectius. El Pla de Govern coordina l'actuació dels diferents departaments que conformen l'acció del Govern de la Generalitat. Aporta coordinació i el Departament de la Presidència en fa el seguiment.

90 El DIRIP s'estructura en tres grans àmbits d'actuació: l'àmbit d'Interior (que anomenarem DIRIP – àmbit seguretat al llarg d'aquest capítol), amb responsabilitat sobre les polítiques públiques de seguretat; l'àmbit de l'impuls a l'autogovern, que té per objectiu el desenvolupament de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, i l'àmbit de les polítiques d'innovació democràtica, que té com a objectiu la promoció de la participació ciutadana, de la pau i dels drets humans i la recuperació de la memòria democràtica.

- El **Pla d'actuació departamental (PAD)** és una eina de planificació que desenvolupa i concreta en l'àmbit departamental els objectius i actuacions del Pla de Govern. El període de planificació també s'estén a una legislatura, tot i que es revisa anualment i s'estructura en objectius estratègics, objectius operatius, actuacions i subactuacions, i amb indicadors per mesurar el grau d'assoliment dels objectius. El seguiment i la revisió es fan en l'àmbit departamental amb les unitats directives sota la coordinació del Gabinet Tècnic de la Direcció de Serveis.
- El **Pressupost per Programes (PpP)** és l'instrument de planificació anual que posa en relació les partides de despesa amb els objectius i les actuacions planificades al PAD. El PpP és una metodologia per elaborar el pressupost que ha introduït el Departament d'Economia i Finances per canviar la visió tradicional de la despesa pública per capítols o tipologia de despesa i associar-la a objectius i finalitats concretes de l'acció pública, amb vista a poder avaluar l'eficàcia i l'eficiència dels recursos disposats i els objectius obtinguts.
- Actualment, però, no hi ha una relació directa i unívoca entre objectius PdG–PAD i PpP.

A més, el Departament ha introduït successivament **altres eines de seguiment** de la seva actuació, com són:

- El **Balanç de Govern Permanent**, una eina web de seguiment diari dels acords del Consell de Govern referits al Departament, de les grans actuacions departamentals i dels compromisos adquirits, que té com a objectiu disposar d'informació permanent i actualitzada de l'activitat general i territorialitzada del DIRIP.
- El **Quadre de seguiment (QS)**, una eina de seguiment de la gestió del Departament i els seus organismes que es va implantar mitjançant una aplicació en entorn web i que inclou els indicadors més rellevants de l'activitat per al seguiment de la gestió i la presa de decisions. La informació s'actualitza periòdicament i permet fer tant el seguiment de l'activitat administrativa (amb indicadors de gestió econòmica i contractació, recursos humans i relacions laborals, execució d'obres, activitat jurídica, etc.) com de l'activitat operativa (amb indicadors dels àmbits de la seguretat ciutadana, seguretat viària, emergències i protecció civil, formació policial i joc i espectacles).

I també eines sectorials de planificació de l'activitat:

- **Pla general de seguretat**
- **Pla director de Bombers** (en elaboració)
- **Pla estratègic de l'Institut de Seguretat Pública de Catalunya** (en elaboració)

A partir d'aquestes eines de planificació preexistents, i amb la finalitat de millorar els processos de planificació i facilitar la traducció de l'estratègia en objectius i el seguiment mitjançant indicadors, el DIRIP – àmbit seguretat ha treballat el darrer any en el projecte d'elaboració del **Quadre de comandament integral del Consell de Direcció – àmbit seguretat (QCI-CD)** i de la **Base de dades d'indicadors del DIRIP – àmbit seguretat (BDI)**.

- **El Quadre de comandament integral (QCI)** és un instrument d'informació periòdica per a la direcció, que ajuda al seguiment de l'estratègia i a la presa de decisions pel fet que informa del grau de compliment dels objectius que s'han definit prèviament i que es mesuren amb indicadors.
- La diferència entre altres sistemes de planificació i seguiment implantats i el **QCI** és que aquest pretén donar un pas més en la funció de planificació estratègica. A més dels objectius de resultats i les mesures o indicadors per avaluar-ne l'assoliment, el QCI tracta de les relacions causa–efecte que permeten conformar com l'organització ha de treballar per assolir aquests objectius de resultats. Per treballar en aquesta relació causa–efecte, el QCI defineix unes perspectives i uns objectius dintre de cada perspectiva, la consecució esglaonada dels quals permet avançar cap a l'objectiu final de resultat, seguint la metodologia estàndard de David P. Norton i Robert S. Kaplan d'elaboració del QCI.
- **La Base de dades d'indicadors del DIRIP – àmbit seguretat (BDI)** s'ha desenvolupat amb l'objectiu de millorar els sistemes d'informació disponibles, prenent com a punt de partida els indicadors del Quadre de seguiment (QCI), i d'adequar la informació d'aquesta base de dades a les necessitats del moment actual i completar-la amb els nous requeriments necessaris. Aquest projecte té per finalitat facilitar a tota l'organització el coneixement sobre quins són els indicadors disponibles al Departament, amb independència de quina en sigui la unitat responsable, i una definició única i consensuada de cada indicador.

3. El procés de definició del QCI del DIRIP

El Quadre de comandament integral (QCI) va néixer a partir d'un article publicat a la revista *Harvard Business Review* pels professors David P. Norton i Robert S. Kaplan, en què pretenien desenvolupar una tècnica adreçada a millorar el control de la gestió empresarial que completés les informacions financeres de què disposen les empreses i ajudés la direcció en la presa de decisions.

Tot i que en un principi el QCI es va començar a implantar en l'àmbit de les empreses privades, molt aviat les organitzacions i administracions públiques van començar a fer servir aquesta eina, si bé amb algunes adaptacions.

La definició del QCI-CD del DIRIP ha seguit un procés estructurat que es pot resumir en les etapes següents:

1. Definició de la missió, la visió i els eixos estratègics
2. Definició de les perspectives en les quals es descompon l'estratègia
3. Definició dels objectius i selecció dels indicadors
4. Proposta de model de seguiment del QCI-CD i avaluació de resultats
5. Coordinació amb les unitats responsables de l'explotació de les dades i l'elaboració dels documents de *reporting* del QCI-CD

El desenvolupament de les diferents etapes es va dur a terme amb metodologies de treball diferenciades. La primera, de definició de la missió, la visió i els eixos estratègics, es va portar a terme com un procés de reflexió conjunta del Consell de Direcció, acompanyat d'una consultoria externa. La resta de les etapes es van desenvolupar mitjançant un procés de treball intern a cada unitat directiva amb el suport del Gabinet Tècnic de la Direcció de Serveis i amb la discussió i l'aprovació posterior per part del Consell de Direcció de les propostes de cada unitat.

A continuació es detallen les fites assolides en cadascuna de les cinc etapes.

3.1 Definició de la missió, la visió i els eixos estratègics

La definició de la missió constitueix el punt de partida, la base sobre la qual s'estructura tot el treball posterior d'elaboració del QCI-CD.

Per tal de definir la missió (la raó de ser de l'organització) i la visió (el que l'organització vol arribar a ser en el futur, l'aspiració de l'organització), el Consell de

Direcció va endegar un procés de reflexió conjunta que, partint de la realitat de cada unitat directiva, estructurés un sistema comprensiu de l'organització per tal d'arribar a definir una missió i una visió integradores del conjunt del Departament.

En la definició de la missió d'una organització s'han de tenir en compte elements com ara els productes o serveis que s'ofereixen, els clients a qui s'ofereixen aquests productes o serveis i les característiques especials d'aquests productes o serveis.

La **missió** del Departament, resultat d'aquesta anàlisi i reflexió conjuntes, és la següent:

Garantir el lliure exercici de drets i llibertats de tothom, com a base d'una convivència pacífica i democràtica. Prevenir i minimitzar situacions de risc i gestionar-ne les emergències que se'n deriven.

I tot això per assolir les dimensions de la **visió** del Departament: tranquil·litat (seguretat), complicitat i transversalitat.

Fruit d'aquest procés de reflexió, el Consell de Direcció va definir els **eixos estratègics** (les grans línies que marquen la direcció del Departament), que són:

Eix 1: Situar les polítiques de seguretat dins l'àmbit de les polítiques socials, amb especial atenció a les persones en situació de més vulnerabilitat.

Eix 2: Donar un nou impuls a la professionalitat, a la identitat pròpia dels cossos de seguretat i al reconeixement mutu entre aquests i la ciutadania. Donar un nou impuls al model de seguretat per oferir un servei públic de qualitat, basat en la proximitat i la responsabilitat, la professionalitat i l'eficiència.

Eix 3: Promoure el consens i la coresponsabilitat en l'elaboració i en l'aplicació de les polítiques públiques. Promoure la complicitat i la participació ciutadana, així com el consens i la coresponsabilitat amb la resta de les administracions i, especialment, amb el món local, en l'elaboració i l'aplicació de les polítiques públiques de seguretat.

3.2 Definició de les perspectives en les quals es descompon l'estratègia

El primer pas per ajudar a traduir l'estratègia en objectius i indicadors és definir les perspectives. Les perspectives són aquelles àrees d'interès sobre les quals l'organització defineix els resultats que vol assolir.

Segons la metodologia de Norton i Kaplan, les perspectives genèriques d'un quadre de comandament són: la financera, la del client, la dels processos interns i la d'aprenentatge i creixement dels empleats. Cada organització, però, ha d'escollir i adaptar les perspectives de manera que s'ajustin a la seva realitat. Això és encara més important quan es tracta d'una organització del sector públic.

En el cas d'una organització pública, podem traduir les perspectives clàssiques del QCI en:

Sector privat		Sector públic	
Perspectiva	Significat	Perspectiva	Significat
Financera	Com proporcionem valor als nostres clients?	Parts interessades / ciutadà / client	Com podem satisfer les expectatives dels ciutadans?
Clients	Com ens perceben els nostres clients?	Processos i recursos	En quins processos hem de ser excel·lents per satisfer les necessitats de tots els grups d'interès?
Processos	En quins processos hem de ser excel·lents per satisfer les necessitats dels nostres clients?	Innovació / aprenentatge i persones	Som capaços d'innovar, canviar i millorar?
Aprenentatge	Som capaços d'innovar, canviar i millorar?	Pressupost	Com sustentarem la nostra capacitat de canviar i millorar?

Per adaptar aquestes perspectives genèriques a la realitat del DIRIP – àmbit seguretat es va partir de l'anàlisi d'aquesta a partir de tres grans qüestions:

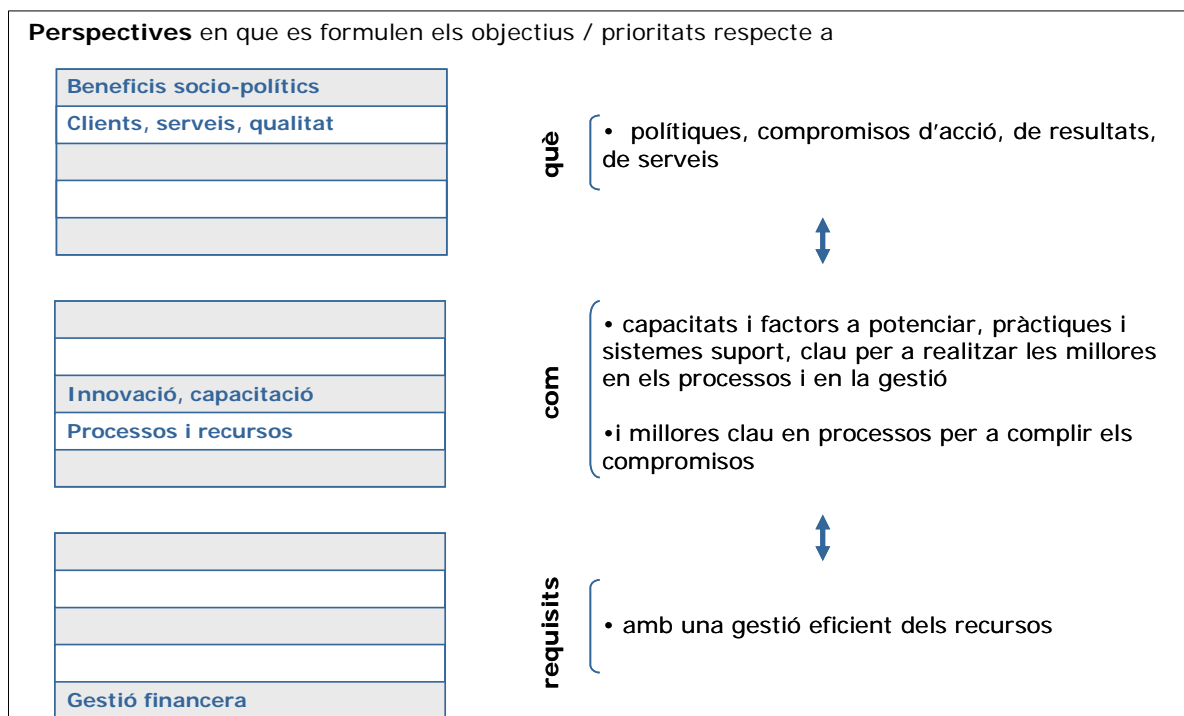
- **Què es vol aconseguir** (resultats)?: polítiques, compromisos d'acció, de resultats, de serveis.
- **Com es vol aconseguir** (activitat)?: quines són les millores en els processos clau de l'organització i quines són les capacitats i factors a potenciar, els sistemes suport a millorar per tal de poder fer les millores en els processos de gestió.
- **I quins són els requisits** de base que no es volen obviar (activitat)?

En el cas del DIRIP – àmbit seguretat i a partir de la reflexió prèvia es van escollir les cinc perspectives següents (dues de resultat i tres d'activitat):

- Perspectiva de beneficis sociopolítics (resultat)
- Perspectiva de clients/serveis/qualitat (resultat)
- Perspectiva de capacitació/innovació/recursos (activitat)
- Perspectiva de processos interns (activitat)
- Perspectiva de gestió financera (activitat)

Per definir aquestes perspectives es va fer servir el document de treball següent:

Document de treball - 1 – Definició de perspectives



3.3 Definició dels objectius i selecció dels indicadors

Per desenvolupar aquesta etapa les unitats directives van treballar per separat i després van consensuar la proposta d'objectius i indicadors resultat d'aquest treball.

El Gabinet Tècnic de la Direcció de Serveis va donar suport tècnic a les unitats directives en aquesta etapa i va aplicar-hi una metodologia basada en reunions de treball amb l'equip directiu de cada unitat. Partint de l'anàlisi de les eines de planificació del DIRIP ja existents (objectius i indicadors definits en el PdG, el PAD i el

PpP) i de la reflexió prèvia sobre missió, visió i eixos estratègics definits pel Consell de Direcció, el Gabinet Tècnic va col·laborar a definir els objectius i els indicadors de cada unitat directiva.

Es van fer un total de 19 reunions de treball que es van dur a terme amb les unitats i per definir els objectius i indicadors es va fer servir el document de treball següent:

Document de treball - 2 – Definició d'objectius i indicadors

	Objectiu	Possibles indicadors	Accions (iniciatives, actuacions)
Eix 1			
Eix 2			
Eix 3			

En alguns casos es va detectar que per assolir un objectiu calia que la unitat directiva portés a terme accions prèvies, les quals es van incorporar al document de treball com a requisit previ (columna "Accions (iniciatives, actuacions)" del document de treball).

Document de treball - 3 – Classificació d'objectius i indicadors per perspectives i eixos estratègics

	Eix 1	Eix 2	Eix 3	Mesura (indicadors)	Accions
Beneficis sociopolítics					
Clients/serveis/qualitat					
Capacitació/innovació/recursos					
Processos interns					
Gestió financera					

El Document de treball 3 va servir a l'equip de treball per classificar aquests objectius d'acord amb les perspectives del QCI-CD prèviament definides i els eixos estratègics acordats amb el suport d'un document de treball que tenia l'estructura següent:

I, com a resultat d'aquest procés, es va definir un **esborrany de la versió base del QCI-CD**, que es va discutir i consensuar en un Consell de Direcció extraordinari en què cada unitat directiva va presentar els objectius definits i els indicadors proposats per a cada objectiu, i es van aprovar els que es van incloure en la versió base del QCI-CD.

La versió base del QCI-CD aprovat estava formada per:

- 10 objectius en la perspectiva sociopolítica
- 5 objectius en la perspectiva clients/serveis/qualitat
- 6 objectius en la perspectiva capacitació/innovació/recursos
- 12 objectius en la perspectiva processos interns
- 1 objectiu en la perspectiva gestió financera

Tot seguit es va continuar treballant amb les unitats directives per tal de:

- Revisar els objectius i indicadors, i establir les fites i els criteris d'avaluació de resultats
- Elaborar les fitxes amb les definicions funcionals dels indicadors (una fitxa per a cada indicador)

Es van fer 29 reunions de treball amb les unitats directives, en les quals es va fer servir, com a referència per al treball, el document número 4.

Document de treball - 4 – Establiment de fites i definició de criteris d'avaluació

Objectiu:						Id. objectiu:
Id.	Indicador	Valor base	Fita 2008	Fita	20XX	Consideracions i criteris de valoració
Notes:						

Per definir els indicadors funcionalment es va fer servir la metodologia definida en el projecte d'elaboració de la Base de dades d'indicadors del DIRIP – àmbit seguretat que s'explica a continuació.

3.4 Proposta de model de seguiment del QCI-CD i avaluació de resultats

El pas següent va ser definir la proposta de model de seguiment del QCI-CD tenint en compte la finalitat dels objectius, les característiques dels indicadors associats (periodicitat, disponibilitat, etc.) i la dimensió del grup dels indicadors a seguir en cada Consell de Direcció. El nombre d'indicadors es va limitar a 15 per fer operatives les sessions de seguiment del QCI-CD.

Per elaborar les propostes de grups d'indicadors a seguir es van tenir en compte els factors següents: **eix estratègic** a què contribueixen, **perspectiva del QCI-CD** a què correspon l'objectiu i **periodicitat** definida per a l'indicador.

Finalment, es va escollir l'opció següent, que consisteix a agrupar els indicadors per fer-ne el seguiment en dues sessions:

- L'una inclou els objectius inclosos a les perspectives del QCI que podem anomenar *de resultats* (què volem aconseguir).
- L'altra inclou els objectius compresos a les perspectives del QCI que podem anomenar *d'activitat* (com ho volem aconseguir i amb quins requisits).

El nombre d'indicadors segons la periodicitat de seguiment que es proposa és el següent:

Total d'indicadors segons tipus i periodicitat

		Nre. indicadors per periodicitat		
		mensuals	trimestrals	altres
1)	resultats: comprèn "beneficis sociopolítics" i "client-serveis-qualitat"	13	17	17
2)	activitat: comprèn "processos", "capacitació" i "gestió financera"	13	6	14

D'acord amb aquest criteri escollit, el nombre d'indicadors a seguir en el Consell de Direcció segons la periodicitat i l'àmbit responsable són els següents:

Total indicadors de resultat segons tipus i periodicitat, i classificats per àmbit

Resultats	Nre. indicadors per periodicitat		
	mensuals	trimestrals	altres
Seguretat	8	4	8
Trànsit	1	3	1
Incendis i Salvaments		3	
Protecció Civil	3		4
Joc i Espectacles	1		1
ISPC		2	3
Secretaria General – Direcció de Serveis		5	
	13	17	17

Total indicadors d'activitat segons tipus i periodicitat, i classificats per àmbit

Activitat	Nre. indicadors per periodicitat		
	mensuals	trimestrals	altres
Trànsit		2	
Incendis i Salvaments		1	3
Protecció Civil	3		7
Joc i Espectacles	2		1
ISPC		3	3
Secretaria General – Direcció de Serveis	8		
	13	6	14

3.5 Coordinació amb les unitats responsables de l'explotació de les dades i l'elaboració dels documents de reporting del QCI-CD

El procés de definició del QCI-CD és un procés encara no consolidat al DIRIP. En el moment de posar en marxa el sistema de seguiment és probable que s'hagin de fer nombrosos ajustos i modificacions en la definició del QCI-CD. Aquests ajustos i modificacions poden ser fruit de:

- Mancances en el procés de definició que es detecten en fer ús del QCI-CD.
- L'ús del QCI-CD i la discussió sobre el seguiment de l'estratègia en el Consell de Direcció provoca que, de vegades, els objectius i indicadors definits no es trobin adequats i es cregui necessari modificar-los, completar-los o, fins i tot, substituir-los per d'altres.

Com a últim pas en la definició del QCI-CD es va establir la coordinació amb la unitat encarregada de dur a terme l'explotació de les dades⁹¹ i d'elaborar els informes de *reporting* de QCI-CD, per tal de poder fer el traspàs de la informació necessària per elaborar i publicar la versió base del QCI-CD i per establir el mecanisme de coordinació amb el Gabinet Tècnic en cas que es detectessin mancances o s'establissin canvis a introduir en el QCI-CD.

4. Base de dades d'indicadors del DIRIP – àmbit seguretat

El projecte de Base de dades d'indicadors del DIRIP – àmbit seguretat pretén recollir i descriure amb una metodologia comuna els indicadors rellevants del Departament, amb independència de quina sigui la unitat directiva responsable de cada indicador i el repositori d'informació on estigui ubicada la informació necessària per obtenir-lo.

Per tant, la finalitat d'aquest projecte no és disposar de tota la informació en una base de dades o repositori centralitzat per generar l'indicador, sinó fer saber a les unitats del DIRIP quina és la informació disponible i quina és la unitat responsable d'aquesta informació, assegurant la qualitat de les dades i dels indicadors resultants. La qualitat l'assegura el procés de definició de l'indicador, a partir d'una metodologia única i consensuada a tot el DIRIP, i l'assignació d'un responsable funcional i un de tecnològic per a cada indicador.

Altres beneficis que aporta el projecte són:

- Defineix i assegura l'aplicació d'una metodologia comuna d'elaboració d'indicadors que en garanteix l'explotació homogènia i consistent al llarg del temps.
- Evita la duplicitat d'indicadors i elimina els que no aporten cap valor afegit.
- Facilita la publicació d'informació coherent i assegura que s'obté un únic valor de l'indicador quan es fa una consulta, és a dir, assegura que es compleix el principi de dada única també en les sortides (*output*) d'informació.
- Estableix quins són els indicadors públics i privats del DIRIP.

91 Àrea d'Explotació de Dades de la Subdirecció General de Sistemes d'Informació i Telecomunicacions.

Per a cada indicador rellevant del Departament s'elabora una "Fitxa de definició de l'indicador" amb les principals característiques necessàries per definir-lo de manera única.

4.1 Definició d'indicador

Un indicador és una variable o relació entre variables (generalment de tipus quantitatiu) la mesura de les quals al llarg del temps proporciona informació rellevant sobre la situació d'una organització i el seu entorn i ajuda a la presa de decisions.

Els indicadors són mesures que ens ajuden a controlar si l'activitat i els resultats d'una organització van en la direcció desitjada.

L'Associació Espanyola de Comptabilitat i Administració d'Empreses (AECA) defineix els indicadors com a "unitats de mesura que permeten el seguiment i l'avaluació periòdica de les variables clau d'una organització mitjançant la comparació amb referents interns i externs".

Les qualitats que han de caracteritzar els indicadors són:

Qualitats dels indicadors

Qualitat	Què vol dir
Rellevants	Estretament vinculats als objectius. Cal seleccionar els indicadors sobre allò que realment ens interessa mesurar.
Clars	Cal evitar definicions ambigües i que hi hagi maneres diferents de comptar el que s'està mesurant.
Fàcils d'entendre i utilitzar	Han de resultar comprensibles a les persones que utilitzen la informació.
Comparables	S'han de poder comparar de manera consistent entre organitzacions, així com al llarg del temps.
Verificables	S'han de basar en sistemes fermes de recollida de dades i els gestors han de poder verificar la informació i la consistència dels mètodes emprats.
Cost efectiu	El cost de "fabricar" l'indicador no ha de ser superior als beneficis que se'n deriven.
No ambigus	S'han de definir de manera que quedi clar si un increment del seu valor es produeix com a conseqüència d'una millora o bé com a conseqüència d'un empitjorament del servei.
Atribuïbles als responsables de	Els gestors del servei han de tenir, si no el control, sí un grau d'influència molt elevat sobre el resultat que es vol assolir.

Qualitat	Què vol dir
gestió	
Sensibles	Han de permetre escollir els canvis que es produeixen en el servei, en la seva prestació o en els resultats que es volen assolir.
No perversos	Cal preguntar-se quin és el comportament que incentiva l'indicador.
Que permetin la innovació	S'han de definir de manera que fomentin la innovació (usar indicadors de resultat i de qualitat en lloc de limitar-nos a indicadors que mesurin processos existents).
Disponibles en el temps	La informació necessària per calcular l'indicador ha d'estar disponible en el moment en què es requereixi.
Unitats de mesura	Les unitats amb què es mesura l'indicador han de ser clares i entenedores.

Font: http://www.gencat.cat/economia/doc/doc_13979778_1.pdf.

4.2 Tipologia d'indicadors

Els indicadors es poden classificar de maneres molt diverses atenent la seva naturalesa, l'àmbit d'actuació, etc.

Una classificació bàsica és la que distingeix entre:

- Indicadors de resultat o d'impacte: són els que informen sobre l'assoliment dels objectius, és a dir, ens estem referint a indicadors en termes d'eficàcia.
- Indicadors de sortida (*output*): són els que mesuren la quantitat de productes i/o serveis produïts.
- Indicadors d'actuació: són els que mesuren els productes o serveis oferts. Podem parlar també d'eficàcia de les actuacions si aquestes serveixen o no per assolir el que se n'espera.
- Indicadors de recursos: són els que mesuren les entrades (*inputs*) de l'organització, és a dir, els recursos esmerçats per portar a terme les activitats. Entre aquests hi ha dos tipus d'indicadors: els indicadors d'economia, que són ràtios que resulten de comparar els recursos propis invertits en les diverses actuacions amb els costos d'aquests recursos a preus mitjans de mercat, i els indicadors d'eficiència, que són ràtios que resulten de comparar les actuacions realitzades i el volum i/o cost dels recursos esmerçats a dur-les a terme.
- Indicadors d'entorn: són els que mesuren les condicions en què es troben els elements externs a l'organització i que tenen un vincle amb aquesta.
- Indicadors de percepció: són els que mesuren com la ciutadania ha percebut o valorat les actuacions i/o l'impacte que hi han tingut.

4.3 Publicitat / privacitat dels indicadors

Un aspecte molt important i sovint fonamental a l'hora de definir un indicador és la publicitat/privacitat de la informació.

La informació que aporten els indicadors no sempre es pot publicar de manera indiscriminada. Ja sigui per qüestions de compliment de la normativa sobre protecció de dades de caràcter personal, per la normativa de secret estadístic o perquè la informació que aporta pot revestir caràcter reservat o confidencial, cal establir, i acordar amb la unitat responsable de l'indicador, el grau de publicitat/privacitat que s'hi ha d'aplicar.

S'ha d'entendre que la determinació, per exemple, de l'atribut "privacitat" per a un indicador no vol dir que no es pugui fer públic en un moment determinat. Vol dir que per consultar o publicar la informació que aporta aquest indicador cal que la unitat directiva responsable de la informació hi participi i, fins i tot, ho aprovi, si així està definit.

En el projecte de la Base de dades d'indicadors del DIRIP s'han considerat els graus de publicitat/privacitat següents:

Grau de publicitat/privacitat dels indicadors

<ul style="list-style-type: none">Indicador "bàsic"	<p>És aquell indicador públic que el Departament es compromet a facilitar públicament cada període de temps determinat.</p> <p>Per ex.: són d'aquest tipus els indicadors que es publiquen anualment a la Memòria del Departament o a les cartes de serveis del DIRIP.</p>
<ul style="list-style-type: none">Indicador "públic"	<p>És aquell indicador sobre el qual no hi ha cap restricció de publicitat.</p>
<ul style="list-style-type: none">Indicador "privat"	<p>És aquell indicador amb restriccions de publicació, raó per la qual el responsable n'ha de supervisar la publicació o difusió.</p>

4.4 Procés de treball

El procés de treball que s'està aplicant en el desenvolupament del projecte de la Base de dades d'indicadors del DIRIP (BDI) considera les fases següents:

Fase 1: Inventari

Consisteix a elaborar l'inventari de tots els indicadors del DIRIP i, a partir del coneixement d'aquesta realitat, planificar les diferents fases del projecte.

L'inventari inicial consta de 504 indicadors. Aquest nombre no és definitiu. A mesura que el projecte avanci, el nombre d'indicadors detectats i susceptibles de ser incorporats a la base de dades s'incrementarà. En alguns casos, també hi haurà indicadors que causaran baixa de l'inventari si es decideix que no aporten cap valor afegit o que estan duplicats.

Fase 2: Elaboració de la fitxa base de definició d'un indicador

La fitxa base de definició dels indicadors reuneix, entre d'altres, els camps següents:

- El ***nom o denominació***, que ha de ser senzill i possibilitar la identificació de l'indicador.
- El ***significat o descripció de l'indicador***, que ha de permetre entendre el que mesura l'indicador.
- Les ***dimensions***. Generalment es tenen en compte la dimensió "territorial", la dimensió "gènere" i la dimensió "edat". No obstant això, per a cada indicador es poden establir les dimensions que siguin adients.
- La ***unitat de mesura***.
- La ***data de tancament***, que és la data en la qual es calcula l'indicador.
- La ***periodicitat de càlcul i presentació de l'indicador***, que depèn, en gran mesura, del termini de disponibilitat de l'indicador. Si les fonts d'informació d'un indicador s'actualitzen, per exemple, un cop al mes, no té sentit calcular aquest indicador en períodes de temps més curts, atès que el resultat serà el mateix en períodes diferents.
- La ***font*** o les ***fonts d'informació*** d'on s'han d'obtenir les variables necessàries per calcular el resultat de l'indicador. S'ha de tenir en compte que les fonts de dades tenen una persona responsable quan es tracta de dades personals o estadístiques.
- La ***definició i/o la fórmula de càlcul*** detallada.

- La *persona interlocutora de contingut* o **responsable funcional de l'indicador**, la participació de la qual permet establir la definició correcta dels indicadors, escollir els realment importants i que aporten informació útil a la unitat/àmbit i elaborar les definicions i la informació necessària per la "Fitxa de definició de l'indicador".
- La *persona interlocutora en l'àmbit tècnic* o **responsable tecnològic de l'indicador**, que és qui coneix les bases de dades font d'informació i permet assegurar la disponibilitat de les dades necessàries per calcular els indicadors i afavoreix, quan és possible, l'ús d'indicadors automatitzats.
- El **termini de disponibilitat** d'aquesta informació, és a dir, la data en què la informació està disponible a les fonts d'informació.
- El **cost** d'obtenir aquesta informació. Aquesta dada és important per compararla amb el benefici o utilitat d'un indicador. Un cost molt elevat i un benefici o utilitat menor pot desaconsellar el càlcul d'un indicador. S'ha de procurar definir indicadors que tinguin un cost raonable.
- L'**històric de dades**, com, per exemple, el nombre de resultats que s'han de presentar per tal que la informació de l'indicador sigui rellevant (per exemple, els últims 12 mesos, o la informació de la data actual comparada amb la informació en la mateixa data de l'any anterior, mitjanes mòbils, etc.).
- L'**estàndard o valor de referència**, que permet establir comparacions amb d'altres. L'estàndard es pot establir per comparació amb altres organitzacions, per comparació amb els valors previs obtinguts per un mateix, per comparació amb una xifra ideal, etc.
- El **destinatari o client** de la informació.
- El **format de presentació**, per exemple, un gràfic de barres o una taula.
- La **publicitat/privacitat**. La decisió sobre la publicitat/privacitat d'un indicador depèn de diversos factors, però en tot cas s'han de tenir en compte els següents:
 - La preservació de la intimitat de les persones i, especialment, el respecte a la normativa de protecció de dades personals i secret estadístic.
 - La preservació de les dades de seguretat o confidencials.
- La **tipologia d'indicador**.
- **Observacions**. És important incloure un apartat d'observacions per poder explicar qualsevol circumstància que no quedi prou ben definida en els diferents camps de la fitxa.
- **Data última de revisió** de la fitxa.

Fitxa de definició d'indicador

ID		Data última revisió fitxa	
Nom o denominació			
Descripció			
Dimensions			
Unitat mesura		Data de tancament	
Periodicitat		Client/a	
Font			
Formula de càlcul			
Interlocutor/a contingut		Interlocutor/a TIC	
Termini de disponibilitat		Tipologia indicador	
Cost			
Històric de dades			
Valor de referència		Públic/privat	
Format presentació			
Observacions			

Fase 3: Treball de camp de definició dels indicadors

Es fa un treball de camp amb les unitats directives responsables dels diferents indicadors per tal d'emplenar la fitxa que permet definir-los.

Aquest pas és el més decisiu del procés, ja que de la qualitat de la definició de l'indicador depèn l'èxit del projecte.

Aquesta fase és imprescindible la col·laboració entre els tècnics que aporten la metodologia i la sistemàtica de la definició dels indicadors (tècnics del Gabinet Tècnic), els tècnics de les unitats responsables especialistes i amb coneixement aprofundit de la matèria objecte de mesura (interlocutors de contingut) i els tècnics coneixedors dels sistemes d'informació disponibles (interlocutors tècnics).

La participació dels primers garanteix la qualitat de la definició en l'aplicació de la metodologia i l'aplicació general de la metodologia a tots els indicadors de la base de dades.

La participació dels tècnics de les unitats responsables permet establir la definició correcta dels indicadors, escollir els indicadors realment importants i que aporten informació útil a la unitat i elaborar les definicions i la informació necessària per emplenar la "Fitxa de definició de l'indicador".

La participació dels tècnics coneixedors dels sistemes d'informació permet assegurar la disponibilitat de les dades necessàries per calcular els indicadors i afavoreix, quan és possible, l'ús d'indicadors automatitzats.

Fase 4: Coordinació amb les unitats responsables de l'explotació de les dades i l'elaboració indicadors

L'última fase en la definició dels indicadors consisteix a coordinar les unitats encarregades de dur a terme l'explotació de les dades⁹² per tal de fer el traspàs de la informació necessària sobre la definició dels indicadors que permeti a aquestes unitats treballar tant en l'explotació de la informació com en la construcció dels mecanismes que permetin, sempre que sigui possible, l'automatització de l'obtenció dels indicadors, i, en el cas que això no sigui possible, la construcció d'eines per facilitar als responsables de la informació la manera més senzilla i fiable d'informar els sistemes.

Igualment, s'ha establert el procés de coordinació entre els interlocutors funcionals, els interlocutors tècnics i el Gabinet Tècnic amb l'objectiu de garantir que qualsevol incidència o modificació requerida en un indicador es fa amb la millor qualitat possible.

⁹² Les diferents unitats responsables de l'elaboració dels indicadors.

5. Resum d'agents participants en el procés d'elaboració i manteniment del QCI-CD i BDI

1	Consell de Direcció	Aprova els objectius i indicadors del QCI
2	Unitats directives i organismes	Proposen els objectius i indicadors de les seves unitats. Responsables dels indicadors de les seves unitats
3	Gabinet Tècnic	Responsable de la definició i del manteniment del QCI i de la BDI
4	Responsable/s funcional/s	Responsable de la definició funcional dels indicadors
5	Responsable/s tecnològic/s	Coneixedor/a de les bases de dades font d'informació dels indicadors
6	Responsable/s de bases de dades	Responsable legal de les bases de dades font d'informació
7	Àrea d'Explotació de Dades de la Subdirecció General de Sistemes d'Informació i Telecomunicacions	Responsable de la recollida de les dades i de l'elaboració periòdica i la publicació del QCI i dels indicadors públics de la BDI
8	Àrees TIC de les diferents unitats	Responsables de l'elaboració periòdica i la publicació dels indicadors privats de la BDI

Bibliografia - Referències

Guia per a l'elaboració d'indicadors. Pla de Govern. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència. Direcció General de Coordinació Interdepartamental, 2007.

Guia per a l'elaboració de programes pressupostaris. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament d'Economia i Finances. Direcció General de Pressupostos, 2006.

NIVEN, P. R. *El cuadro de mando integral paso a paso. Maximizar los resultados.* gestion2000.com.

KAPLAN, R. S. I NORTON, D. P. *Alignment. Incrementando los resultados mediante el alineamiento estratégico en toda la organización.* gestion2000.com.

HORVÁTH & PARTNERS. *Dominar el cuadro de mando integral. Manual práctico basado en más de 100 experiencias.* gestion2000.com.

Manual de disseny de Quadres de Comandament. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Comitè Director per a l'Estudi de l'Organització de l'Administració, 1997.

MORA CORRAL, A. J. I VIVAS URIETA, C. *Nuevas herramientas de gestión pública.* Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA).

COL-LABORA AMB APUNTS DE SEGURETAT!

La revista **Apunts de Seguretat**, vol contribuir a millorar el coneixement dels professionals de la seguretat sobre temàtiques d'especial interès i també enfortir els lligams i la col·laboració entre responsables polítics i tècnics i especialistes del món acadèmic, social i policial.

En relació temàtiques d'especial sobre les que es poden presentar **propostes de capítols**, es consideren especialment rellevants aportacions sobre al crim organitzat, l'àmbit penitenciari, els canvis jurídics o legislatius, la violència masclista, les bandes juvenils, el terrorisme o l'organització de la convivència i el civisme i els seus efectes previstos o reals sobre la seguretat. També, aquelles que afrontin des de noves perspectives d'anàlisi dades estadístiques o policials o que n'aportin de noves. El consell de redacció també resta obert a altres temàtiques que en determinats moments poden ser d'interès prioritari per a la seguretat de Catalunya.

En tots els casos es demana que l'anàlisi s'orienti a afavorir una tasca diària més eficaç i eficient dels professionals de la seguretat, tant des d'un punt de vista preventiu com reactiu, i lligant l'anàlisi teòrica amb la vessant d'aplicació pràctica. I que, en la mesura del possible, porti reculls bones pràctiques i/o propostes de millora. En aquest sentit és útil tenir present que la revista s'adreça principalment als comandaments dels cossos i forces de seguretat de Catalunya, i als alcaldes i regidors dels municipis catalans.

Les persones que vulguin col·laborar com **autors/ores d'algun capítol**, han de fer arribar en suport informàtic un resum (d'unes 150 paraules) dels continguts que volen desenvolupar i junt amb fitxa adjunta correctament emplenada a la secretaria de redacció (apuntsdeseguretat@gencat.cat). Si l'article que proposen és seleccionat per a properes edicions de la revista, es contactarà amb ells des de la Secretaria de Redacció per informar-lo/la dels terminis i condicions d'entrega i confirmar la seva disponibilitat.

Una altra forma de col·laborar amb la revista, és fent arribar les **suggeriments de millora** sobre el treball fet i/o **propostes de temàtiques concretes a abordar o de textos fonamentals** per la seguretat dels que es considera que caldria fer difusió a Catalunya.

FITXA COL-LABORADORS/RES REVISTA APUNTS DE SEGURETAT

Dades personals:

Nom i cognoms:	
Centre de treball:	
Càrrec:	
Adreça electrònica:	
Telèfon de contacte:	

Dades col·laboració:

Dels següents, ompliu només aquell/s apartat/s que correspongui segons tipus de col·laboració que proposeu:

I. Si vol aportar capítol:

Títol sinopsi article proposat:	
Paraules clau article proposat:	
S'ha publicat anteriorment?	
Indicar on i quan s'ha publicat	

II. Si vol proposar millores

Suggeriment 1:	
Suggeriment 2:	

III. Si vol proposar algun text bàsic del que convé fer difusió-traducció

Títol:	
Autor:	
Tipus de text (llibre, capítol, etc.)	
Referència bibliogràfica:	
Motiu pel que es recomana la difusió a través d'Apunts de Seguretat:	

Revista Apunts de Seguretat

Secretaria de Redacció
 Gabinet de la Secretaria de Seguretat
 Dept.d'Interior, Relacions Institucionals i Participació
 Passeig de Sant Joan 39-41, Palauet, 3a planta
 Telèfon: 93.551.25.23
 E-mail: <mailto:apuntsdeseguretat@gencat.cat>

Apunts de seguretat



Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior,
Relacions Institucionals i Participació
Secretaria de Seguretat

secretaria de redacció:

Ferran Alonso	falonso@gencat.cat
Rosa Mur	rmur@gencat.cat
Elisenda López	apuntsdeseguretat@gencat.cat