

Sistemas de información policial y calidad

ÀLEX BAS I VILAFRANCA
DAVID COLOMA I GUERRERO

Gabinete de Estudios y Desarrollo de la Dirección General de Seguridad Ciudadana.
Departamento de Gobernación de la Generalitat de Cataluña

161

1. INTRODUCCIÓN

Las organizaciones policiales, para desarrollar sus funciones, tienen que establecer estrategias, asignar y administrar eficazmente recursos y personal, así como controlar el cumplimiento de los resultados. Para realizar estas tareas de manera eficaz necesitan información.

Así, es imprescindible que toda organización desarrolle sistemas de información que permitan evaluar las necesidades que hay que atender así como la efectividad en la satisfacción de las mismas. Esto implica recoger y tratar los datos relacionados con las funciones a realizar, con el objetivo de facilitar la toma de decisiones y el establecimiento de estrategias y políticas de seguridad.

La obtención de información sobre las características de la demanda de los servicios es especialmente crítica en organizaciones en desarrollo. Esto es muy importante porque durante determinados momentos las organizaciones toman decisiones que «solidifican» recursos en el territorio y que sólo son reversibles con un alto coste.

En el marco institucional vigente hay que remitirse, en primer lugar, al concepto de modelo de seguridad pública, entendido como la configuración específica que adopta el conjunto de las autoridades y administraciones que contribuyen por mandato legal a garantizar la libertad y la seguridad de los ciudadanos, así como la distribución de las obligaciones y las relaciones jurídicas y técnicas que mantienen entre sí todos estos agentes y operadores.

La plasmación de un sistema de información dependerá, por lo tanto, de la delimitación de las competencias en el seno del modelo policial. Pero no hay que obviar que el sistema debe tener la flexibilidad suficiente para adaptarse a posibles cambios competenciales.

En un marco con operadores diversos, para satisfacer al cliente-ciudadano con una tarea policial efectiva hay que disponer de una imagen completa del estado de la seguridad en el territorio. Puesto que en el territorio trabajan distintos cuerpos policia-

les con distintas funciones, ello obliga a una integración de la información generada por éstos. En Cataluña esto quiere decir integrar información de Mossos d'Esquadra, Policías Locales, Cuerpo Nacional de Policía, Guardia Civil y de Schengen.

En organizaciones de gran dimensión es crucial incorporar técnicas modernas de gestión, muchas de las cuales proceden del sector privado. A pesar de que el servicio policial tiene unas especificidades muy marcadas —ser público y estar relacionado con cuestiones bastante sensibles—, éstas no tienen que ser un obstáculo o una excusa para evitar su implantación. Al contrario, hay que adaptar estas técnicas a los requerimientos únicos de la función policial.

En organizaciones de pequeña dimensión es posible gestionar de manera relativamente efectiva en base a un conocimiento intuitivo del entorno y de la propia organización. En cambio, en organizaciones grandes, y por lo tanto complejas, hay que adoptar técnicas, sistemas y estructuras para gestionar esta complejidad de manera eficiente.

No sólo hay que incorporar técnicas e instrumentos de gestión avanzados sino también cambiar las actitudes y la cultura de las personas que las aplican. Hay una interrelación entre personas y técnicas. Las personas pueden mejorar las herramientas con las que trabajan, pero las herramientas cambian la naturaleza del propio trabajo y modifican los requerimientos sobre las personas.

2. SISTEMAS DE INFORMACIÓN

2.1 Consideraciones generales

Construir un sistema de información es una de las cuestiones más complejas en la gestión de organizaciones. De hecho, la estructura de las organizaciones, la división del trabajo y la definición de los niveles de responsabilidad son, por ellas mismas, maneras de organizar los flujos de información.

Por este motivo hay que insertar los sistemas de información dentro de su contexto natural, la gestión de organizaciones. Hay que definir lo que es un sistema de información, su utilidad y su papel. Y, finalmente, hay que establecer los criterios que tiene que cumplir un sistema de información para ser eficiente.

Respecto a la creación de sistemas de información existen dos filosofías. Una es la de intentar crear sistemas globales y la otra proviene de la agregación adaptativa y *ad hoc* de sistemas de propósito muy determinado.

Los sistemas de información con pretensiones omnicomprendivas buscan aumentar la productividad con los ahorros que proceden de racionalizar y coordinar actividades. Se suelen planificar de manera que, cuando se acaba la fase de diseño, el sistema es muy cerrado y es muy costoso añadir mejoras en él. Este enfoque es susceptible de producir enormes ganancias pero tiene unos riesgos grandes si, por la magnitud y complejidad del proyecto, la planificación y ejecución no se realizan adecuadamente.

La otra opción es la de abordar el sistema de información no como uno solo omnicomprendivo sino como un conjunto de pequeños sistemas de propósitos

muy determinados y relativamente independientes pero acoplados adaptativamente entre ellos. Este enfoque permite la realización de ajustes de manera rápida y flexible, con una evolución progresiva.

Entre la opción de construir grandes sistemas globales y omnicomprensivos y la de construir pequeños sistemas flexibles que evolucionan para adaptarse, suele triunfar la primera. Esto dificulta la aplicación de la filosofía *kaizen* de mejora continuada, más apta en el segundo caso. Es primordial intentar conseguir una buena simbiosis para obtener lo mejor de las dos opciones, y evitar los problemas de cada una de ellas.

Los sistemas de información policial tienen que prestar una atención poco habitual al control del acceso y la confidencialidad de los datos, pues existe una responsabilidad legal explícita al respecto. Aquí se establece una pequeña fricción. Por un lado un sistema de información tiene que ayudar a difundir la información y por otro tiene que ser cuidadoso limitando el acceso a la información. Las repercusiones de cualquier problema de seguridad de la información en una empresa privada son minúsculas respecto a las que afronta una organización policial, que trata informaciones ciertamente delicadas.

Un sistema de información también tiene que permitir la vinculación entre el nivel de decisión adecuado y el entorno, y ayudar a concentrarse en el tipo de decisiones críticas en su nivel de responsabilidad. Ha de permitir, pues, la planificación, la organización y dirección, el control y la mejora. Todo esto requiere una inusual flexibilidad y un buen diseño de partida.

2.2 Información y eficacia

La eficacia del personal policial depende de tres factores. El primero es la cantidad y calidad de la información que recibe. El segundo es la calidad de la interpretación que haga de ésta y la idoneidad de la actuación subsiguiente. Y el tercero es la adecuación de los sistemas y medios de apoyo con que cuente.

Así, una información adecuada y la capacidad de sacarle provecho son básicas para la eficacia. La información es necesaria así como también el juicio y conocimiento de quien la usa: tanto la persona como la organización.

2.3 Planificar, actuar y controlar

El mando, al igual que el directivo, no ejecuta él mismo las actividades que conducen a los resultados, sino que las realiza su equipo. Y la información es vital para que su equipo actúe sobre los factores que afectan al resultado.

La información es, en consecuencia, una herramienta útil para poder dirigir por objetivos a equipos de personas. Por esto, el mando, como cualquier otro directivo, necesita información que:

- le ayude a hacer planes y fijar estándares
- le ayude en la toma de decisiones
- le indique el resultado de su actuación

2.4 Sistema de información

Un sistema de información es el conjunto de metodologías de recogida, tratamiento y análisis de datos, así como de los medios humanos y técnicos necesarios para proporcionar la información precisa para establecer planes y objetivos, tomar decisiones y controlar la relación entre los resultados y los objetivos. Un buen sistema de información no sólo es una herramienta de apoyo a la gestión. Es un pre-requisito para una correcta gestión.

2.5 Beneficios de un sistema de información policial

La disponibilidad de sistemas de información adecuados ofrece una serie de ventajas importantes para un servicio policial:

- Servir al ciudadano, al cliente, con más precisión, con una mejor identificación de sus necesidades y sus problemas para hacer que éstos se puedan abordar de una manera más exitosa.
- Obtener una información más rápida, efectiva y barata.
- Facilitar la gestión de gran cantidad de información con la que poder relacionar casos.
- Realizar un control temprano de las variaciones en los fenómenos delictivos, es decir, identificar las oportunidades y tendencias antes de que se consoliden.
- Relacionar los hechos delictivos con las causas criminógenas, permitiendo una mejor prevención de los problemas.
- Gestionar los recursos de una manera más efectiva, identificando costes improductivos.
- Minimizar los riesgos de estrategias o políticas de seguridad, al permitir la construcción de modelos de simulación y contrastar su efectividad (por ejemplo, con un modelo de simulación estadística del tipo Monte Carlo).

2.6 Criterios de la información

La información suministrada tiene que considerar tres criterios íntimamente relacionados: cliente, contenido y formato.

2.6.1 El cliente. ¿Quién es el cliente de la información y qué necesidades tiene?

El cliente de la información es múltiple, lo que complica el diseño del sistema de información.

De hecho, el cliente en última instancia es el ciudadano, que ha de obtener un beneficio en forma de mayor eficacia policial, es decir, más prevención y resolución de casos. Esta eficacia provendrá de la mayor coordinación y comprensión del entorno y de los fenómenos delincuenciales. Asimismo ha de permitirse la mejora en los costes del servicio.

Pero para servir al ciudadano hay que considerar el sistema de información globalmente, incorporando también a los clientes internos, que son los que dan servicio al ciudadano o dan apoyo a los que lo sirven.

Uno de los clientes internos es el usuario de la información, cada uno de los responsables de los diversos niveles de la organización con responsabilidad sobre objetivos, ya sean mandos o el personal responsable de operaciones o tareas concretas. El otro es la propia Dirección, para planificar, controlar y mejorar el rendimiento y la calidad del servicio de toda la organización.

Después de identificar a los clientes hay que definir sus necesidades. Esto permitirá segmentar a los clientes por tipologías que recojan unos mismos conjuntos de necesidades.

Para definir adecuadamente las necesidades de los clientes hay que hacer una auditoría de la información, analizando detalladamente las entidades de información, sus orígenes, usos y formatos.

Esto requiere hacer un estudio del trabajo y las decisiones de los clientes, sobre todo internos, utilizando entrevistas estructuradas o paneles, observando a las personas en el trabajo, las tareas que realizan y el proceso de trabajo en su conjunto. Estas son las formas de acercarse a las necesidades del cliente considerando cada tarea en su contexto.

Hay que vincular la información necesaria, sus fuentes y las decisiones a las que apoyan. Asimismo hay que identificar las oportunidades que representan, por ejemplo, el cruzar y analizar las informaciones de diferentes aplicaciones.

Al identificar las necesidades de información, hay que considerar no sólo las necesidades explícitas sino también las implícitas, las que el usuario no es capaz de articular, que no es capaz de ser consciente de ellas. Si el usuario tiene ideas preconcebidas sobre la información que encontrará, limitará sus peticiones de información a lo que piensa que está disponible o que es posible obtener en lugar de lo que le sería útil.

Dar al personal la información que realmente necesita lo libera de una gran cantidad de trabajo destinado a manipular la información instrumental que utiliza para obtener la que realmente quiere y que, en consecuencia, lo desvía de las funciones de añadir valor para el cliente. Es esencial no sólo tener la información disponible en el sistema de información sino también proporcionar todas las facilidades para poder cruzarla, para poder analizarla y extraer conclusiones que faciliten la mejora de los procesos de trabajo.

Hay que entender las decisiones que tomará el personal y los sesgos, la idiosincrasia que introducirá en el proceso decisorio. Así, hay que saber la información que es útil y pertinente y la que no; la información a la que los usuarios experimentados dan más peso; el uso que se hará de la información; la información que es útil pero se tiende a obviar más y el porqué; la comprensión que tiene el usuario de la información que se le proporciona; cómo el usuario busca la información; la complejidad de las tareas a realizar y el apoyo que necesita el usuario; su familiaridad con el sistema; en definitiva, un conjunto complejo de estudios que requiere la aplicación de muchas de las herramientas habituales en gestión de calidad.

2.6.2 *El contenido de la información, dados los objetivos que tiene el cliente de la misma*

El contenido de la información tiene que estar adaptado a los objetivos asignados al nivel de responsabilidad que la recibe. Pero no debe proporcionarle sólo una medición de los resultados de su actuación, sino también de los factores relevantes que influyen en el resultado, resaltando los controlables.

El contenido tiene que decirnos básicamente lo siguiente:

- ¿Cuáles son buenos objetivos? (O sea, ¿dónde tenemos que ir?)
- ¿Qué resultados estamos obteniendo? (Es decir, ¿dónde estamos?)
- ¿Qué factores afectan a los resultados y cómo? (¿Qué tenemos que hacer?)

2.6.3 *El formato. ¿Qué características debe tener la información?*

La información que debe presentarse ha de tener una serie de características para ayudar en el cumplimiento de los objetivos. Debe ser inteligible, oportuna, claramente especificada, suficientemente detallada y completa, y exacta en un nivel aceptable. Estos requerimientos sobre el formato de la información son, en realidad, bastante inseparables de su propio contenido.

El canal de comunicación se debe articular para asegurar que la información llega a los que toman decisiones y difundirla regularmente entre aquellos a los que pueda ayudar el disponer de esta información.

La interacción entre usuario y contenido ha de hacerse efectiva, fácil y agradable. La presentación de la información tiene que hacer cómoda su recepción y uso. Para facilitar la consulta hay que adecuar el formato de la información y la posibilidad de navegar por ella. Se tiene que cuidar mucho el diseño del *interface* para adaptarlo a los usuarios del sistema. El entorno debe ser fácil de entender y ha de estructurarse para facilitar y aproximar la información sobre cuestiones relacionadas. Esto implica concebir el sistema de manera que se incorporen en su diseño variables referentes a cómo las personas interpretan y procesan información.

Con más detalle, la información suministrada tiene que cumplir una serie de requerimientos:

a) Pertinencia

Tiene que suministrarse información útil para planificar, decidir y controlar. Por lo tanto, se tiene que proporcionar información sobre los factores sobre los que se quiere ejercer control.

b) Selectividad

Las cuestiones realmente importantes no tienen que quedar inmersas en una nube de datos no pertinentes. Esto pretende evitar una polución informativa, que es la frustración provocada por recibir un enorme volumen de información. Una

sobrecarga de información puede conducir a una parálisis por el análisis o a una toma de decisiones precipitada, sin consultar la información necesaria.

c) *Exactitud*

La información tiene que ser lo más exacta posible, pero sin dar una falsa imagen de precisión. Cuando se suministran datos se tiene que indicar el margen de error inherente a los mismos.

d) *Puntualidad*

La información ha de suministrarse sin retrasos, para que se puedan tomar medidas correctoras. Si se da demasiado tarde, se tomarán medidas sobre una realidad distinta a la que indican los datos.

e) *Responsabilidad*

La información facilitada tiene que ajustarse al margen de actuación que tenga la persona que la reciba.

f) *Sencillez*

La información ha de ser entendida por sus usuarios.

g) *Comparabilidad*

La información obtenida tiene que permitir la comparación de los resultados obtenidos con los planeados y con los correspondientes a otros períodos, para analizar su evolución.

h) *Rentabilidad*

El valor de la información debe superar su coste de obtención. Ha de valorarse no sólo el coste activo, que es el incurrido para realizar la acción, sino también el coste pasivo, que es el que se deriva de no realizarla, como son, por ejemplo, los costes de no calidad.

i) *Eficiencia*

El responsable ha de poder establecer una relación entre el resultado y los recursos empleados para conseguirlo. Hay que medir las unidades de resultado por unidad de recurso utilizado y proporcionar información sobre las actividades a las que se asignan recursos, posibilitando la mejora del método utilizado en las distintas actividades.

3. LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN COMO APOYO A LAS DECISIONES

Los sistemas de información tienen que dar apoyo a dos tipos principales de decisiones: las operativas y las estratégicas.

3.1 Decisiones operativas

Son las que se refieren a las tareas necesarias para que funcione la organización en el día a día, cumpliendo con los distintos servicios y misiones.

A nivel operativo los sistemas de información tienen que permitir, por su propio diseño, la evaluación y el control del servicio que presta la organización, así como la recogida de información sobre los defectos y la vinculación de los mismos con las posibles causas.

Así se podrá apoyar la mejora continuada de la prestación del servicio policial y de su gestión. El almacenamiento de datos con el *data warehousing* permitirá realizar investigaciones causales utilizando las herramientas habituales de la gestión de calidad (diagramas de Ishikawa, análisis de Pareto, control estadístico de procesos, análisis de correlación...), asistido por las posibilidades de explotación que ofrece el *data mining*, que ayuda a encontrar relaciones entre datos.

3.2 Decisiones estratégicas

Son las que tienen un impacto de gran alcance y a largo plazo en la organización, ya que tratan sobre el establecimiento de misiones y objetivos y de las líneas de acción para cumplirlos. Estas decisiones son las que desarrollan unas determinadas políticas de seguridad.

El sistema de información tiene que proporcionar una base suficiente de criterio sobre el entorno externo y el medio interno de la organización policial que apoye las decisiones estratégicas.

Toda estrategia conlleva la selección de un modelo con el que se interpreta el entorno, la organización y la interacción de ambos. Un modelo es una simplificación de la realidad y determina las variables relevantes que afectan a los resultados del sistema. Así se establece la información que hay que recoger para cumplir las misiones y los objetivos de la organización.

Gestionar la información como un activo crítico demanda una atención seria y urgente de los niveles más altos. Aplicar la gestión de calidad a la información y los sistemas para aprovecharla requiere el compromiso de la alta dirección. Esto significa que la alta dirección ha de asegurar que:

- cada nivel de la organización tiene la información que necesita,
- el uso de la información, colectivo e individual, es conforme a las leyes, regulaciones y principios éticos.

Esto comporta desarrollar una estrategia de información tal que:

- Los activos de información se identifiquen y clasifiquen en aquellos de alto y bajo valor para la organización en función de la estrategia general adoptada.
- Se identifique, clasifique, codifique y transmita la información de valor ya disponible en la organización.
- Se identifique la información de valor para la organización de la que no se dispone y se creen las capacidades necesarias para obtenerla.
- Se asegure que la información sea suficiente, puntual, fiable y consistente para cada nivel.
- Se establezcan claras responsabilidades en torno a la seguridad en el acceso, la modificación y destrucción de información.
- Se asegure la capacitación de los recursos humanos necesarios para salvaguardar los activos de información disponibles y mejorarlos.
- Se interactúe en doble sentido con los clientes y proveedores, dándoles incentivos para alentar un flujo regular de información útil.
- Se implementen políticas y procedimientos de obtención de información asegurando su relevancia estratégica y operativa. Esto implica separar la información del ruido, o sea de los datos irrelevantes, lo que sólo puede hacerse formulando previamente las misiones, políticas y estrategias que determinen los factores clave de éxito y los indicadores que son válidos y los que no.
- Se implementen políticas y procedimientos de explotación de la información. Esto supone la ejecución de procedimientos de clasificación y manipulación de datos para obtener categorías estratégica y operativamente relevantes.
- Se seleccionen y se adapten las tecnologías y equipos correctos en función de las necesidades y tipos de decisiones a tomar.
- Se realicen las revisiones periódicas de los procedimientos para asegurar el cumplimiento de los objetivos en un entorno cambiante.
- Se realicen las auditorías del sistema para asegurar que todos estos objetivos se cumplan.

Todas estas responsabilidades tienen que desarrollarse en el nivel estratégico de gestión de los sistemas de información. Muchas tienen un denominador común: apoyar la gestión del conocimiento en la organización.

4. SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO

El conocimiento es un activo valioso en el contexto de una estrategia y misión determinadas. La gestión de este conocimiento consiste en un proceso sistemático de generación, identificación, captura, procesamiento, transmisión y aprovechamiento de este activo para mejorar la creación de valor para los clientes de la organización.

Un claro ejemplo es la creación de un registro fácilmente accesible de las mejores prácticas para capturar y divulgar información cualitativa y cuantitativa de cómo se mejoran los resultados y extenderlos, así, por toda la organización.

La gestión del conocimiento no tiene que contemplarse exclusivamente de

una manera tecnológica. El conocimiento es una capacidad de los individuos y las comunidades para encontrar nuevos retos, soluciones y oportunidades, que se genera y renueva continuamente mediante su interacción. Es, en definitiva, un fenómeno social.

Esto comporta administrar un sistema adaptativo y complejo de personas vinculadas en comunidades. Supone considerar la organización como un ecosistema de conocimiento, integrado por tres redes que generan valor tanto para los participantes como para los clientes de estos participantes. Las tres redes son:

- una red de gente que intercambia y crea información relacionada con los temas de referencia;
- una red de conocimiento, de ideas, de información y de inspiración que se fertilizan y se nutren mutuamente;
- una red de tecnologías con bases de conocimiento, vínculos de comunicación, guiones de acción y herramientas de negociación y relación.

La gestión del conocimiento no es pues una tarea exclusivamente tecnológica apta sólo para informáticos, sino que está relacionada con algo más humano y profundo: la comunicación, la creación de entornos de relación, la gestión y el liderazgo. Está relacionada, en definitiva, con la dirección de organizaciones.

Vista así, la gestión del conocimiento implica realizar un cambio cultural. La cultura policial se caracteriza por un cierto «secretismo». No anima a los intercambios de información y esto dificulta la coordinación de investigaciones y la transmisión de las mejores prácticas. Hay necesidades lógicas y obvias que dan lugar a este secretismo: proteger la intimidad, actuar con cautela, evitar que la filtración de información desvele el seguimiento e investigación de hechos delictivos... Pero este hábito acaba impregnando otras áreas en las que no se justifica.

El cambio cultural requiere alentar la interacción entre departamentos, subculturas organizativas y personas. Exige crear acontecimientos y foros de intercambio de información. Es decir, fomentar las oportunidades para establecer, consolidar y operar comunidades de práctica.

Las comunidades de práctica son grupos de personas unidas por motivos sociales y profesionales que colaboran de manera espontánea y voluntaria para aprender los unos con los otros respecto a unos propósitos comunes. Están vinculados informalmente por la exposición a un tipo común de problema. Como son voluntarias y espontáneas no se pueden crear por decreto y, por lo tanto, son fáciles de destruir.

5. CONCLUSIÓN: SISTEMA DE INFORMACIÓN Y ENTORNO ORGANIZATIVO

Para satisfacer mejor las necesidades de nuestros clientes tenemos que ser capaces de utilizar el conocimiento de manera efectiva. Aplicar y gestionar el conocimiento en las organizaciones requiere sistemas de información pensados para trabajar en un entorno donde las personas aportan sus idiosincrasias.

Los sistemas de información, para potenciar la gestión del conocimiento, deben ayudar a articular unas comunidades de práctica que, unidas por un propósito común, harán uso de la información obtenida para servir a sus clientes y enriquecer este servicio continuamente.

Las organizaciones policiales, por las responsabilidades y funciones básicas que desarrollan, no pueden quedar al margen de la revolución de la «era del conocimiento». Para conseguir la mayor efectividad en la implantación de sistemas de información y técnicas de gestión avanzadas es indispensable una auténtica revolución cultural previa.

Asimismo hace falta que sean implantados desde una comprensión global que contemple todas las variables externas (el entorno institucional, las demandas de los ciudadanos...) e internas (la cultura organizativa, los procesos y estilos de trabajo...) que pueden afectar de manera directa al resultado final.

De todo lo anterior y desde este texto eminentemente teórico, hay que concluir insistiendo en que todo esquema conceptual es inútil sin una ejecución práctica. Pero una aplicación práctica quedará necesariamente coja si no se basa en una comprensión global, en un modelo, de la realidad que trata.