

# L'actuació policial a Anglaterra i el País de Gal·les: avenços nacionals en la gestió del rendiment

ADRIAN LEIGH

Investigador de la Unitat d'Actuació Policial i Reducció de la Delinqüència  
Direcció de Recerca, Desenvolupament i Estadística  
del Ministeri de l'Interior del Regne Unit<sup>1</sup>

31

## 1. INTRODUCCIÓ

La Unitat d'Actuació Policial i Reducció de la Delinqüència, a la qual pertanyo, es va establir el 1992 per oferir un servei central de recerca de ciències socials al Ministeri de l'Interior i el cos de policia. En poques paraules, gestionem o subcontractem la recerca en l'àmbit de l'actuació de la policia i publiquem totes les nostres conclusions<sup>2</sup>.

El primer que he de dir és que crec que la meva ignorància em limitarà i hauré de parlar únicament dels avenços que tenen lloc al meu país. En segon lloc, he de dir que tot i que parlaré dels *indicadors de rendiment* (IR), també intentaré tocar molts altres temes que hi estan relacionats i, de fet, el que comentaré sobre els IR no tindria sentit si no parlés d'aquests temes.

Durant aquests cinc anys he tingut la sort de ser testimoni directe dels importants avenços que han tingut lloc en la mesura i la gestió del rendiment de la policia. Durant l'última dècada, doncs, s'ha avançat molt en la gestió del rendiment de la policia a Anglaterra i al País de Gal·les. L'atenció se centra cada vegada més en els recursos utilitzats per la policia, en l'ús que en fa i en els resultats i les conseqüències. Els cossos de policia han desenvolupat sistemes sofisticats de control i d'informació de la gestió, al mateix temps que augmentava l'interès dels actors clau (els cossos de policia, les autoritats policials, el Ministeri de l'Interior, la Inspecció General de Policia de Sa Majestat (HMIC) i la Comissió d'auditoria) per les proves i les dades quantificables.

1. Les opinions expressades en aquesta presentació són personals i poden no reflectir les del Ministeri de l'Interior.

2. Es troben també a la nostra pàgina web: [www.homeoffice.gov.uk](http://www.homeoffice.gov.uk)

## 2. ELS AVENÇOS CLAU

He dividit aquesta xerrada en les diverses seccions clau per fer-la més digerible. Després de descriure breument els antecedents estructurals, històrics i polítics de la gestió del rendiment de la policia, explicaré els avenços més importants dels darrers tres anys. Com veurem, aquests avenços no només fan referència a moltes de les preocupacions potencials relacionades amb la mesura del rendiment de la policia, sinó que també segueixen una pauta cronològica relativament clara:

- actuació policial a Anglaterra i el País de Gal·les: dimensió estructural,
- gestió del rendiment: dimensió històrica i política,
- els objectius i propòsits globals de l'actuació policial,
- planificació de l'eficàcia,
- associacions per a la reducció del desordre i la delinqüència,
- *best value* (qualitat rendible) i indicadors *best value* del rendiment,
- establiment dels objectius,
- comparació del rendiment per famílies d'àrees similars d'actuació policial,
- mesura de l'eficàcia de la policia,
- conclusions.

## 3. L'ESTRUCTURA TRIPARTIDA

Per a comprendre com s'ha desenvolupat la gestió de l'actuació de la policia a Anglaterra i el País de Gal·les durant els darrers anys, pot ser útil conèixer alguns antecedents sobre l'estructura del país i l'organització de l'actuació de la policia.

Per començar, tenim tres tipus d'actors als quals sovint es fa referència com a «estructura tripartida»:

- el ministre de l'Interior i el Ministeri de l'Interior;
- els quaranta-tres cossos de policia i els caps de policia (representats a escala nacional per l'ACPO);
- les autoritats policials (representades a escala nacional per l'APA).

Aquesta estructura té una base legal (Llei de la policia de 1996) i és representativa de la filosofia que argumenta que aquests organismes tenen papers i responsabilitats definits, i que han de col·laborar a fi de garantir la prestació efectiva d'un servei de policia de qualitat.

A continuació estudiarem cadascun d'aquests organismes.

### 3.1 El Ministeri de l'Interior

El Ministeri de l'Interior, amb uns onze mil empleats i amb el ministre de l'Interior com a cap, és l'entitat del Govern que té la responsabilitat principal d'aplicar el sistema de justícia penal a Anglaterra i el País de Gal·les (en el cas

d'Escòcia i Irlanda del Nord això és responsabilitat del Parlament escocès i de l'Assemblea d'Irlanda del Nord, respectivament).

El Ministeri de l'Interior té una nova declaració d'intencions, que és la següent: «construir una societat segura, justa i tolerant en la qual els drets i les responsabilitats dels individus, les famílies i les comunitats estiguin equilibrats i es mantingui la protecció i la seguretat pública».

I dos dels set objectius del Ministeri de l'Interior estan directament relacionats amb l'actuació de la policia:

- reduir la delinqüència, especialment la juvenil, així com la por de la delinqüència, i mantenir l'ordre i la seguretat pública, i
- impartir justícia mitjançant la investigació, acusació, judici i sentència eficaçes i efectives, i també mitjançant el suport a les víctimes.

A més de la influència que el Ministeri i el ministre de l'Interior tenen en el procés legislatiu i en les responsabilitats d'altres parts del sistema de justícia penal, també compleixen una sèrie de funcions en relació amb l'actuació policial. Aquestes funcions inclouen les següents:

- aprovar el nomenament dels caps de policia i demanar dimissions, si escau;
- establir objectius nacionals i, possiblement, dirigir les autoritats policials en l'establiment d'objectius;
- proporcionar orientació en qüestions policials (sovint basades en la recerca que porten a terme unitats com la meva);
- arbitrar les disputes sobre gestió civil, i
- determinar el total de la subvenció i establir els pressupostos de la policia mitjançant l'aplicació d'una fórmula de finançament.

### 3.2 Els quaranta-tres cossos de policia

El servei de policia quotidià a Anglaterra i el País de Gal·les és responsabilitat dels quaranta-tres cossos de policia; la jurisdicció de cadascun d'aquests cossos correspon a la d'un o diversos governs de comtat (*County Councils*).

Cada cos és dirigit per un cap de policia, del qual depèn un equip d'agents de policia (de vegades, un ajudant i, sovint, dos o més caps de policia adjunts). Aquests policies més veterans també són membres de l'Association of Chief Police Officers (ACPO), un organisme de representació nacional que ha tingut un paper clau en la formació i el manteniment dels lligams amb el Ministeri de l'Interior i l'APA, i que té una influència considerable en la pràctica i en la política relativa a l'actuació policial.

En total, aquests cossos tenen cent vint-i-cinc mil policies i cinquanta-set mil persones de suport; la majoria d'agents (45 %) es concentra en només vuit cossos metropolitans (GMP, Merseyside, S. Yorks, Northumbria, West Mids, West Yorks, City i MPS).

A part de la policia, no hi ha cap altra organització que s'encarregui dels serveis de policia d'operacions per al públic general i no hi ha cap divisió entre els diferents tipus de policia, com passa a la resta d'Europa. Malgrat tot, hi ha algunes organitzacions policials centrals, com ara NCS i NCIS, que treballen en l'àmbit de la delinqüència organitzada i internacional, i també hi ha un important sector de seguretat privada que compta amb més treballadors que no pas la policia.

Es pot dir que la naturalesa universal del sistema de policia única a Anglaterra i el País de Gal·les (a diferència d'alguns Estats europeus) ha facilitat al Govern la tasca de continuar endavant amb alguns dels avenços que descriuré en aquesta comunicació. Potser som afortunats en aquest sentit? Un exemple: l'enfocament de la col·laboració que s'ha adoptat hauria estat molt més complex si hi hagués hagut nivells de servei de policia diferenciats.

### *3.2.1 Tres-centes divuit unitats de comandament bàsic*

A escala local, aquests cossos estan formats per tres-centes divuit unitats de comandament bàsic (UCB) que solen ser responsabilitat d'un superintendent (el càrrec superior al d'inspector).

Els cossos poden decidir el nombre, les dimensions i els límits de les UCB. En conseqüència, pot haver-hi de tres a trenta-dues UCB per cos i de dos-cents fins a mil cinc-cents agents (amb una mitjana de quatre-cents).

Aquestes UCB representen el punt clau de la prestació de serveis policials al públic, ja que normalment representen unes tres quartes parts del personal del cos i són responsables d'una proporció similar del volum de treball (representat, per exemple, pels casos resolts), mentre que la resta es concentra a les comissaries.

Tal com explicaré més endavant, la mesura del rendiment cada vegada presta més atenció als nivells inferiors de l'actuació policial, així com al nivell nacional, però l'obstacle principal per a fer comparacions acurades són les diferències fonamentals entre els diversos entorns d'actuació policial: aquest ha estat un àmbit clau en la recerca recent.

## **3.3 Les autoritats policials**

El conjunt de les autoritats policials és l'últim sector de l'estructura tripartida.

Cada cos té una autoritat policial, que és un organisme independent, responsable de la supervisió de l'actuació policial local, que assegura el manteniment d'una policia eficaç i efectiva en la seva zona i que garanteix que els serveis locals d'actuació policial són responsabilitat del personal local. Les autoritats policials solen estar formades per disset membres, tres dels quals són jutges de primera instància i nou són consellers locals. Els altres cinc són membres independents i designats mitjançant un procés de selecció en què participen un comitè de selecció, el ministre de l'Interior, els jutges de primera instància i els consellers que formen l'autoritat policial.

Les principals responsabilitats de les autoritats policials són les següents:

- a) L'aprovació i la publicació d'un pla policial anual, amb l'assessorament del cap de policia. Aquest pla ha d'estar dissenyat per a assolir tant les prioritats del Govern com les de l'actuació policial local.
- b) La consulta a la comunitat local sobre les prioritats policials locals que cal incloure en el pla.
- c) L'establiment d'objectius per a les prioritats nacionals i locals.
- d) L'establiment del pressupost total anual de la policia (és a dir: la distribució de fons centrals a tots els cossos de policia).
- e) El seguiment continuat del rendiment del cos durant tot l'any, que inclou la comparació dels resultats financers amb el pressupost.
- f) La presentació d'un informe a la comunitat al final de l'any sobre fins a quin punt s'ha assolit el pla.
- g) El nomenament del cap de policia, altres agents superiors i el personal de l'autoritat, amb subjecció a l'aprovació del ministre de l'Interior.

Les autoritats policials estan representades a escala nacional per l'Association of Police Authorities (APA), que, igual que l'ACPO, ha representat un paper important en el desenvolupament i l'aplicació de la política de la policia, especialment durant els darrers dos anys.

#### 4. LA GARANTIA DE LES INSPECCIONS

Les relacions reals dins de l'estructura tripartida han estat objecte de molts debats —cosa que va més enllà de l'àmbit d'aquesta comunicació. Malgrat tot, el manteniment d'un servei de policia eficaç que satisfaci els elevats estàndards de qualitat i les demandes del públic és un objectiu comú dels tres membres.

En termes de mesura i gestió del rendiment:

- a) el Ministeri de l'Interior ha estat el centre de molts dels avenços que descriuré i obté una gran influència gràcies als seus departaments, però la seva participació *directa* en la mesura del rendiment es limita en bona part a la publicació d'estadístiques de delinqüència i a l'oferiment d'orientació;
- b) els caps de policia tenen una influència important en l'actuació policial de les zones respectives i hi ha diferències considerables quant a l'estil d'actuació dels diversos cossos. Els cossos operen amb pressupostos fixos (que requereixen una planificació de recursos diària i acurada) i han posat en pràctica sistemes cada vegada més sofisticats per a fer el seguiment de les activitats i els resultats, tant per a facilitar la gestió interna com per a justificar-ne els costos;
- c) en darrer lloc, les autoritats policials són responsables de la gestió del rendiment del cos que regeixen, però els seria difícil garantir-la sense ajuda, ja que els manquen els recursos i el temps necessari per a fer-ho (la major part dels membres han de fer altres tasques).

Encara que la supervisió directa del rendiment de la policia correspon a les autoritats policials, a la pràctica els cossos fan una gran part de la gestió del rendiment. Per a garantir inspeccions eficaces dintre i entre les forces, els membres de l'estructura tripartida han de confiar en l'ajuda de dos altres organismes importants: la Inspecció General de Policia de Sa Majestat (HMIC) i la Comissió d'auditoria.

#### 4.1 Inspecció General de Policia de Sa Majestat

La Inspecció General té el deure legal d'informar el ministre de l'Interior sobre l'eficiència i l'eficàcia dels cossos de policia a Anglaterra i el País de Gal·les. A més, la Inspecció contribueix a l'actuació policial d'aquesta manera:

- ofereix assessorament professional sobre política al ministre de l'Interior i els seus secretaris, a les autoritats policials i a la seva Associació, i a cadascun dels cossos de policia;
- fomenta l'actuació correcta;
- proporciona assessorament per a la designació dels oficials en cap.

L'inspector en cap de la Inspecció General de Policia de Sa Majestat és el principal assessor professional del ministre de l'Interior sobre actuació policial i té cinc ajudants que són inspectors de Sa Majestat (HMI) de quatre oficines regionals i que són excaps de policia. El paper bàsic dels HMI consisteix a inspeccionar els cossos de policia de la seva regió. A més, cadascun assessora a escala nacional sobre els temes especialitzats que se li hagin assignat, i també realitza inspeccions temàtiques sobre qüestions d'interès clau.

De fet, els HMI no tenen poder legal per a imposar accions en resposta a les recomanacions procedents de la inspecció. En la gran majoria de casos, per a desencadenar l'acció n'hi ha prou amb l'acceptació del servei del col·lectiu d'experts d'Inspecció en conjunt, junt amb un diàleg constructiu basat en els informes publicats.

#### 4.2 La Comissió d'auditoria

L'altre organisme principal d'assistència en la gestió del rendiment de la policia és la Comissió d'auditoria.

Aquesta Comissió, constituïda el 1982, vol impulsar la millora dels serveis públics fomentant l'administració adequada de les finances públiques i ajudant les autoritats locals i la Seguretat Social a oferir serveis públics econòmics, eficaces i eficients. La Comissió té quatre funcions principals:

- a) nomenar auditors per a tots els ens de la Seguretat Social, del govern local i de la policia;
- b) establir els estàndards per a aquests auditors;
- c) dur a terme estudis d'abast nacional dissenyats per a fomentar l'economia, l'eficàcia i l'efectivitat en la prestació de serveis públics, inclosos els de la policia, i

- d) definir els indicadors comparatius, també per a la policia, que es publiquen anualment.

Com es pot veure en aquesta llista, la Comissió d'auditoria no només es preocupa de la policia, sinó que la seva competència cobreix més de tretze mil organismes. Malgrat tot, la seva influència en l'actuació policial ha estat molt important en la darrera dècada. La Comissió ha elaborat nombrosos informes destacats i que, de manera rotunda, valoren de forma crítica el rendiment de la policia i ofereixen orientació sobre com millorar-ne l'eficàcia i l'efectivitat. Els indicadors del rendiment de la policia ocupen anualment un lloc destacat a la premsa.

## 5. LA DIMENSÍO HISTÒRICA I POLÍTICA

Ara que ja hem establert el marc organitzatiu en el qual operen els cinc actors clau, us diré quatre coses sobre el context històric dels avenços recents.

Fins la dècada de 1970, l'actuació policial era relativament poc polèmica i preocupava poc la percepció que el públic tenia de la policia. No obstant això, aquesta calma relativa amagava un canvi lent en l'opinió, ja que la delinqüència augmentava sense parar (a un ritme superior al 5 % anual) i el fet de passar de patrullar a peu a fer-ho en cotxes distanciava els agents del públic.

Les enquestes sobre la satisfacció del públic amb la policia començaven a indicar la creixent preocupació sobre la delinqüència i el nombre de «policies al carrer». La mesura en què es justificaven les pors del públic podria ser tema de moltes presentacions, però els partits polítics van ser prou ràpids per a captar el missatge, especialment amb la introducció de l'enquesta sobre la delinqüència a Gran Bretanya al començament de la dècada de 1980, que indicava que el nombre real de delictes comesos era tres vegades superior al nombre de delictes de què hi havia constància. Per tant, entre 1979 i 1997 el Govern conservador va augmentar contínuament les despeses en serveis policials com a part del total de les despeses, emfasitzant, en particular, la intenció de tenir més agents de policia als carrers i revertir l'augment de la delinqüència registrada.

Malgrat tot, al final de la dècada de 1980, el Govern es va acabar frustrant perquè la delinqüència continuava creixent (un 67% entre 1981 i 1997, fins a arribar a més de cinc milions de delictes), i els índexs de detecció es mantenien estàtics en aproximadament un 25-30%, tot i l'increment dels recursos (un augment del 33% en termes reals entre 1987 i 1997).

Així doncs, durant la dècada de 1990 es va canviar el centre d'atenció i es va passar d'augmentar els recursos a garantir que els diners es gastessin de forma eficaç i que el govern apliqués mitjans addicionals per a la revisió del rendiment de la policia. Aquests primers canvis incloïen:

- a) L'establiment de diverses cartes dels ciutadans (Citizens Charters) a partir de 1991, incloent-ne una per als serveis de policia, mantingudes per les

inspeccions Charter Mark. Aquestes cartes estableixen els estàndards mínims de servei que el públic pot esperar.

- b) La Llei judicial per a jutges de primera instància i policia de 1994 (Police and Magistrates Court Act), que defineix un paper més reconegut de les autoritats policials.
- c) El desenvolupament d'un conjunt nacional d'uns seixanta indicadors del rendiment al començament de la dècada de 1990, basats en els proposats per l'ACPO, l'HMIC i la Comissió d'auditoria.
- d) L'establiment de les prioritats ministerials (ara objectius), el mateix any, amb indicadors clau del rendiment. Des d'aleshores, el ministre de l'Interior ha establert cada any entre tres i sis objectius per a tots els cossos.

## 6. AVENÇOS DES DE 1997

Durant la dècada de 1990, aquests avenços van anar acompanyats de nombrosos informes de l'HMIC i de la Comissió d'auditoria que es centraven en la gestió del rendiment o en activitats policials específiques (HMIC = Beating Crime, What Price Policing; AC = Tackling Crime Effectively, Streetwise).

Les conclusions eren sempre les mateixes (no era prudent augmentar els recursos sense tenir alguna mesura del seu efecte): la policia havia de poder *demonstrar* economia, eficiència i eficàcia en els seus mètodes. Això ho va destacar el ministre d'Economia en un escrit de novembre de 1998 adreçat als cossos de policia:

Les proves de l'HMIC i de la Comissió d'auditoria mostren que no hi ha cap relació automàtica entre les aportacions i els resultats/conseqüències. Per exemple, l'informe de l'HMIC «Com combatre la delinqüència» va demostrar que, sense que hi hagués un augment important del nombre d'agents de policia, alguns sectors dels cossos havien experimentat reduccions importants de les taxes de delinqüència, mentre que altres cossos similars no ho havien fet. Com que hi ha molts factors que afecten clarament els nivells de delinqüència, l'activitat policial efectiva ha de tenir un paper important. Això demostra la importància de no centrar-se únicament en els nivells dels recursos, sinó en com s'empren en la «lluita de combat».

Per tant, el desig de mesurar l'efecte de l'actuació policial no és nou a Anglaterra i el País de Gal·les, però el canvi de govern de 1997, si va fer alguna cosa, va ser accelerar l'augment de l'èmfasi en la mesura i la gestió del rendiment. Durant aquests últims anys han aparegut en l'enfocament del govern alguns temes clau, especialment els següents:

- un enfocament *pragmàtic* (és a dir, «el que funciona és el que importa»);
- un suport a la *mesura* del rendiment: el que es mesura és el que s'ha fet, la qual cosa s'indica amb l'èmfasi en els IR i els objectius;
- l'atenció en les conseqüències més que en les aportacions o en els resultats, la qual cosa s'indica amb el desenvolupament dels IR pertinents;



- la confiança en l'enfocament de la *col·laboració*, que s'indica amb el desenvolupament de les col·laboracions per a la reducció de la delinqüència i el desordre, i
- un èmfasi important en la *recerca* i l'avaluació.

Malgrat l'aparició d'aquests temes comuns, he preferit explicar amb detall els avenços a partir de 1997 en ordre cronològic, ja que estan interconnectats i es complementen.

Poc després d'arribar al poder, el Govern va demanar una revisió completa de les despeses (una valoració general de les despeses públiques i de l'abast de l'estalvi eficaç) amb l'objectiu de facilitar el procés d'establiment del nou pressupost trianual. Com a part d'aquesta revisió, el Ministeri de l'Interior, juntament amb l'ACPO, l'APA, la Comissió d'auditoria i l'HMIC, va establir, per primera vegada, una sèrie definida d'objectius i propòsits globals per a la policia.

Aquests objectius i propòsits també estan en línia amb l'augment de l'èmfasi en les conseqüències, més que no pas en les aportacions i els resultats. Per això s'ha establert l'objectiu de reduir la «por de la delinqüència» i «fomentar la seguretat».

Aquest marc de treball també encaixa amb el que s'ha desenvolupat per a altres parts del sector públic. Ja he descrit alguns dels objectius definits per al Ministeri de l'Interior. Aquests objectius es van desenvolupar, igual que en el cas d'altres ministeris del govern, poc després que el nou govern arribés al poder. Aquest èmfasi en l'establiment i la comunicació d'objectius i propòsits clarament definits en el sector públic representa la creença en la filosofia de la mesura i els objectius.

Tal com descriuré, l'establiment d'aquests objectius i propòsits globals per al servei de policia ha proporcionat la base per a molts avenços posteriors...

## 7. PLANIFICACIÓ DE L'EFICÀCIA

Abans no es comencessin a desenvolupar altres mesures, es va fer un primer pas per a la creació d'un règim de gestió del rendiment (la introducció d'un objectiu per a un dels nous propòsits i mesures: l'estalvi eficaç) que reflectia les preocupacions per les despeses en relació amb les conseqüències. En un escrit de 1998 adreçat als cossos de policia, el ministre de l'Interior manifestava el següent:

Les despeses en la policia han augmentat un 104 % en termes reals durant els darrers vint anys. En els pròxims tres anys es disposarà de fins a 1,24 bilions de lliures esterlines de fons extraordinaris. Enguany es gastaran més de 7 bilions de lliures en l'actuació de la policia: el 65% del total de les despeses en el sistema de justícia penal. Aquesta inversió creixent i substancial en l'actuació policial fa que sigui important que el servei pugui assolir, i demostrar, una eficàcia cada cop més elevada. Els recursos s'han de centrar en els serveis de primera línia per a assolir les prioritats locals i nacionals.

Aquesta atenció en l'eficàcia és, en certa mesura, una extensió del que ha succeït en altres àmbits dels serveis públics. Alguns d'aquests àmbits han acon-

seguit durant algun temps augmentar l'eficàcia cada any, incloent-hi el sistema de justícia penal. Per exemple: des de 1992-1993 el servei de presons ha aconseguit una reducció del 24% en termes reals de costos per pres. Els serveis de llibertat condicional han absorbit una eficàcia superior al 20% des del bienni 1994-1995.

Per tant, una altra conseqüència de la revisió completa de les despeses va ser la necessitat que totes les forces demostrassin la seva *rendibilitat* establint un objectiu d'un augment d'eficàcia del 2% anual (és a dir, un 2% de les despeses d'operació netes). Des d'abril de 1999, els plans de vigilància de les autoritats policials inclouen la declaració d'un augment planificat de l'eficàcia, definida com un *millor servei amb uns costos iguals o inferiors*. Això es podria assolir mitjançant el següent:

40

- a) el redespigament de recursos financers o la reducció de les necessitats totals de recursos (és a dir, «cobrables»);
- b) la millora del rendiment (per exemple, reducció de les baixes per malaltia a fi que es puguin emprar els recursos per a reduir la delinqüència), excepte en els casos en què no es desbloquegin els recursos financers (és a dir, que es produeixi un augment dels resultats, tot i que no es pugui cobrar immediatament, o que s'eviti la necessitat de despeses addicionals, a llarg termini).

La policia havia de deixar molt clar, mitjançant la publicació d'un pla d'eficàcia, com havien aconseguit aquest estalvi i què es feia amb els recursos estalviats. Així mateix, els ministres van deixar clar que no podien considerar que la retallada del nombre d'agents fos un guany en eficàcia. Els àmbits d'estalvi habituals inclouen els següents:

- baixes per malaltia i jubilacions per motius mèdics (recursos humans = 80 % de les despeses de la policia)
- formació
- compres
- gestió d'actius/immobles

Tanmateix, el major problema al qual continua enfrontant-se la policia en el cas de l'estalvi eficaç és l'habilitat per a calcular el cost de l'activitat policial amb precisió, especialment les operacions de primera línia. Un informe de l'HMIC de 1998 («What Price Policing») destaca aquestes dificultats. Per tant, avui dia és un punt clau la feina que duu a terme l'ACPO en relació amb els pressupostos basats en l'activitat (ABC).

## 8. ASSOCIACIONS PER A LA REDUCCIÓ DEL DESORDRE I LA DELINQUÈNCIA (ARDD)

Durant el 1998 també hi va haver dos altres avenços que van afectar, encara que indirectament, el règim canviant del rendiment de la policia:

- l'establiment de tres-centes setanta-sis associacions per a la reducció del desordre i la delinqüència (ARDD),
- la implantació d'un programa de reducció de la delinqüència.

En resposta a l'augment de la delinqüència i a les crítiques que rebien les seves actuacions, la policia sovint ha deixat clar que no pot resoldre el problema de la delinqüència tota sola: altres organismes, com ara els serveis socials, les autoritats locals, les escoles i les empreses han de representar un paper important per a resoldre les causes socials de la delinqüència i per a eliminar les oportunitats de cometre delictes. L'establiment de noves associacions per a la reducció del desordre i la delinqüència, segons la Llei de desordre i delinqüència de 1998 (Crime and Disorder Act 1998), representa el reconeixement de la complexitat de l'actuació policial.

La Llei requereix que la policia i les autoritats locals, junt amb les autoritats policials, les sanitàries i els comitès de llibertat condicional, treballin conjuntament i en col·laboració amb altres entitats per a desenvolupar i implantar una estratègia per a reduir la delinqüència i el desordre en cada districte i a cada zona amb autoritat local unitària a Anglaterra i el País de Gal·les. Per primera vegada, les tres-centes setanta-sis autoritats locals d'Anglaterra i el País de Gal·les tenen el *deure legal* de treballar amb la policia i amb altres organismes a fi de reduir la delinqüència i valorar el possible impacte de les seves decisions sobre la delinqüència local potencial.

A diferència del reconegut efecte potencial de molts factors en l'actuació de la policia, les ARDD afecten el règim d'actuació de la policia mitjançant:

- el requeriment de desenvolupar i publicar plans de progrés, explicar què es fa per a reduir la delinqüència i establir el percentatge de reducció objectiu;
- la publicació, a partir d'aquest abril, dels nivells de delinqüència per a cada ARDD.

Com veurem més endavant, les ARDD també han d'estar subjectes al marc de gestió del rendiment de la policia, mitjançant el desenvolupament de famílies d'ARDD similars i d'objectius probables a llarg termini.

## 9. EL PROGRAMA DE REDUCCIÓ DE LA DELINQUÈNCIA

El segon avenç clau va ser l'establiment del Programa de reducció de la delinqüència. El primer ministre, quan era portaveu de l'oposició d'affers interns, havia proposat que un govern laborista resolgués tant la delinqüència com les seves causes. Així, doncs, el Programa de reducció de la delinqüència és un programa de 250 milions de lliures que ha de funcionar durant tres anys, des d'abril de 1999, amb un enfocament de la reducció de la delinqüència a Anglaterra i el País de Gal·les basat en les proves de què es disposa. El programa consisteix en

una sèrie d'iniciatives diverses, cadascuna de les quals dóna suport sobre el terreny a una sèrie de projectes. Les iniciatives inclouen:

- a) Un programa adreçat als barris d'Anglaterra i el País de Gal·les amb taxes elevades de robatoris, que té com a objectiu les zones amb problemes més greus de *robatoris* domèstics i realitza un seguiment de la rendibilitat dels diversos enfocaments per a esbrinar què és el que millor funciona i on.
- b) Una iniciativa d'*actuació policial específica* que no s'adreça a cap tipus de delinqüència en particular sinó que pretén ajudar la policia a desenvolupar i implantar un enfocament intel·ligent i orientat al problema de l'actuació policial (és a dir, analitzar i comprendre el problema real de la delinqüència, el comportament antisocial i les causes subjacents, i intentar resoldre'l mitjançant el desplegament efectiu i eficaç dels recursos).
- c) *On track*, una iniciativa a llarg termini d'uns trenta programes pilot en zones molt deprimides i amb molta delinqüència, adreçat a *evitar que els nens s'impliquin en la delinqüència*, millorant la cooperació entre organismes per tal que els nens que corren el risc de delinquir siguin identificats aviat i se'ls facilitin serveis a ells i a les seves famílies de forma continuada i durant tot el període de desenvolupament de l'infant.
- d) *Setanta programes d'inserció de joves*, que s'afegeixen als que ja funcionen a Blackburn, Leeds i Sunderland. L'objectiu a llarg termini és reduir les taxes de detenció en el grup objectiu en un 60%, reduir la delinqüència de barri en un 30% i reduir l'expulsió i l'absentisme escolar del grup objectiu en una tercera part.

Tots els projectes s'avaluaran independentment, les proves obtingudes s'analitzaran amb molta cura i se'n farà una àmplia difusió. Els projectes que resultin satisfactoris constituiran la base de futurs programes centrals; els que no tinguin èxit deixaran d'aplicar-se.

Per tant, encara que no sigui estrictament una part del marc d'actuació de la policia, és probable que els resultats del programa tinguin efectes a llarg termini, i la seva creació és una prova més de l'enfocament pragmàtic «el que funciona», amb èmfasi en l'avaluació de la recerca i la mesura.

## 10. **BEST VALUE**

El següent desenvolupament important va ser la introducció del *best value* (qualitat rendible).

El Govern va ser elegit amb el compromís de modernitzar els governs locals i ampliar l'autonomia local i la prestació de serveis. El *best value* forma part d'aquest programa de modernització més ampli i el duu a terme el Ministeri de Medi Ambient, Transport i Regions. Els seus objectius subjacents són crear lligams més estrets entre els serveis que presten els governs locals i les prioritats de les comunitats locals, i encoratjar les millores contínues de la prestació de serveis locals.

Per a assolir aquests objectius, el *best value* és un *deure legal* de les autoritats locals, les de prevenció d'incendis i les policials. Aquest és un punt important que cal destacar: el deure és de les autoritats policials, no dels caps de policia, la qual cosa significa que s'encoratja les autoritats policials a mirar-se més de prop les actuacions dels cossos que en depenen.

El Llibre blanc del Ministeri de Medi Ambient, Transport i Regions de l'any passat (*Modernització dels governs locals*) explicava que el *best value* té a veure amb el fet que les autoritats garanteixin que «ofereixen serveis amb uns estàndards clars (que cobreixen tant el cost com la qualitat), amb els mitjans disponibles més efectius, econòmics i eficaços...».

Així doncs, a la pràctica, què significa *best value*?

Bé, el primer que s'ha de dir és que la legislació i l'orientació que hi estan relacionades, de fet, no diuen exactament què han de fer les autoritats i els cossos de policia. Tanmateix, en el fons, el *best value* serveix per a què revisin tots els serveis que ofereixen, internament el seu personal i externament de cara al públic i altres. Per a aconseguir això, la legislació estableix alguns elements clau que han de ser comuns a tots els enfocaments del *best value*.

En primer lloc, la policia havia d'haver assumit les *revisions corporatives* com a molt tard a l'abril; és a dir, una anàlisi general i àmplia sobre la situació actual del cos de policia, cap on va i què ha de fer per a arribar-hí. Havia d'incloure el següent:

- els resultats de la consulta i la recerca del rendiment actual i les prioritats futures;
- una valoració general del rendiment i dels punts forts i febles del cos;
- l'estudi de futures qüestions d'actuació policial;
- una visió global i un conjunt pràctic d'objectius per a aconseguir-ho;
- l'explicació de com els cossos intenten dividir i prioritzar els seus serveis per a fer-ne la revisió.

Les revisions del servei han de satisfer els requisits «4C». És a dir, han de:

- qüestionar *per què i com* s'ofereix un servei (*challenge*);
- convidar a la comparació amb el rendiment dels altres (és a dir, altres cossos i organitzacions dels sectors públic i privat) en relació amb tota una sèrie d'indicadors rellevants, tenint en compte els punts de vista tant dels usuaris del servei com dels proveïdors potencials (*comparison*);
- incloure consultes als contribuents locals, usuaris del servei i la comunitat empresarial sobre l'establiment de nous objectius de rendiment (*consultation*);
- acceptar la competència lleial com a mitjà per a garantir l'eficàcia i l'efectivitat dels serveis (*competition*).

La legislació també amplia el paper de l'HMIC i de la Comissió d'auditoria, que seran responsables conjuntament d'inspeccionar i auditar els cossos i els plans de rendiment amb el *best value*... i atorga més poders al ministre de l'Interior

per a què intervingui directament en els casos en què un cos no ofereixi els serveis amb un nivell de qualitat adequat.

És probable que passin molts anys fins que es vegi clar l'efecte del *best value* sobre l'actuació policial, però possiblement és l'avenç més important de tots. Recentment hem investigat com reacciona el servei de policia davant de la introducció del *best value*. Una conseqüència sorprenent va ser que tots els cossos havien adoptat el conegut model de la Fundació Europea per a la Gestió de la Qualitat com a ajuda per a la gestió de les inspeccions i prestacions del *best value*; això podria reflectir desenvolupaments similars en altres països. Hem vist que les influències de tipus cultural superaven de molt les de tipus organitzatiu. A llarg termini, els resultats del *best value* podrien reflectir-se no solament en la prestació de serveis, sinó en el desenvolupament d'una cultura més crítica i flexible del que hem vist fins ara.

### 10.1 Els indicadors de rendiment (IR) nacionals

Malgrat que els programes de revisió quinquennals continuen constituint el nucli del *best value*, la Llei de governs locals de 1999 (Local Government Act), que posa el règim en el seu lloc, també deixa clar el paper del Govern central en l'establiment de mesures i, en el cas d'algunes d'aquestes mesures, l'establiment d'objectius que han de satisfer les autoritats del *best value*.

Per tant, durant 1999 el Ministeri de l'Interior va treballar conjuntament amb l'ACPO, l'APA, l'HMIC i la Comissió d'auditoria per a desenvolupar un conjunt d'uns quaranta (en funció de com es comptin) indicadors nacionals del rendiment de la policia (IR), que s'apliquen paral·lelament a les prioritats ministerials i que substitueixen els diversos conjunts d'IR nacionals anteriors de principi de la dècada de 1990. Aquests indicadors es basaven en els objectius i propòsits globals i donaven suport al *best value* fent que els cossos es poguessin comparar públicament utilitzant mesures definides de forma similar. La meua unitat, la Unitat d'Actuació Policial i Reducció de la Delinqüència, va acabar aquest procés amb una ronda de consultes i amb assistència per a trobar les definicions exactes de cada IR.

Tal com he esmentat abans, els objectius i propòsits emfatitzaven més les conseqüències que les aportacions i els resultats. Per tant, els IR resultants reflectien aquest èmfasi. Durant anys, el rendiment de la policia es mesurava mitjançant indicadors com ara el nombre d'agents de policia o els programes de vigilància dels barris (aportacions reals) i el nombre de detencions o d'inspeccions i registres (resultats). Actualment, tot i que aquests indicadors no s'han reemplaçat completament, s'hi han afegit indicadors sobre la por de la delinqüència (mitjançant enquestes a les víctimes) i sobre la satisfacció dels usuaris.

Els IR finals es van acordar amb el servei de policia, l'APA, l'HMIC i la Comissió d'auditoria el passat novembre.

La mesura del rendiment de la policia és problemàtica a causa de la naturalesa del servei. L'actuació policial és un servei amb moltes facetes, en el qual els objectius poden ser conflictius i els usuaris del servei tenen interessos molt diversos. Les relacions entre les aportacions, els resultats i les conseqüències són complexes i, sovint, intangibles. En alguns casos, tampoc no era realista desenvolupar

mesures per a donar suport als objectius. Per exemple, va ser impossible desenvolupar indicadors del nivell dels cossos per a «conciliar les llibertats i els drets conflictius del públic» i «evitar el terrorisme».

## 10.2 Lliçons sobre el desenvolupament dels IR

Els IR s'haurien de veure només com un sistema per a fer preguntes més directes. Malgrat tot, els efectes que tenen la seva presentació i el seu paper en la gestió fan que sigui vital desenvolupar-los amb molta cura.

En aquest cas, el procés va durar bastant. Al començament es van adoptar alguns principis clau, però a mesura que avançava la feina van aparèixer altres conceptes clau. Concretament, els IR haurien de tenir les característiques següents:

- ser factibles, és a dir, que els sistemes d'informació necessaris haurien de poder-se implantar a tot arreu,
- ser rellevants per als objectius i propòsits,
- estar clarament definits (tant el numerador com el denominador), en els casos en què sigui rellevant, per a garantir que siguin coherents,
- ser comparables i suficientment acurats per a poder fer comparacions entre les organitzacions i al llarg del temps,
- poder ser verificats pels gestors, auditors i inspectors,
- tenir validesa estadística (per tal de poder defensar, per exemple, les conseqüències de les ratios),
- tenir una compilació econòmica,
- ser difícils de manipular,
- no ser ambigus, per a què quedi clar què és un bon mètode,
- poder-se atribuir a algú, per a què quedi clar on és la responsabilitat del rendiment,
- han de ser receptius, per a què reflecteixin clarament els canvis en el rendiment,
- han d'evitar els incentius negatius, per tal de garantir que la gent no intenti comportar-se d'una manera no desitjada,
- han de permetre la innovació,
- han de ser oportuns i flexibles i s'han de poder revisar.

Amb una mica de sort, les mesures finals aplicades van tenir en compte aquestes observacions. Però sempre es pot millorar i els IR encara es poden revisar i, possiblement, es modificaran durant els pròxims anys, ja que s'han d'assentar i actualitzar.

## 10.3 Objectius de rendiment

El Govern creu que la mesura i la comparació del rendiment incentiven en gran manera la millora del rendiment, però també considera que els objectius dels IR, si s'estableixen correctament, tant si és localment com centralment, poden contribuir a aconseguir aquests efectes.

Així doncs, la legislació va exigir a les autoritats del *best value*, incloses les autoritats policials, que establissin objectius per a aquests nous IR i, en alguns casos, que intentessin millorar-ne el rendiment per a equiparar-los al del quartil superior durant el primer any de la mesura. En altres paraules, els cossos haurien d'intentar establir objectius per a cada indicador per a què, en cinc anys, el rendiment més baix dels cossos es pugui equiparar amb el dels onze cossos amb el millor rendiment per a un indicador concret.

Això no obstant, la legislació també permet que el Govern pacti directament els objectius. En el cas dels serveis de policia, el Govern va decidir que les autoritats policials establissin els seus propis objectius per als IR de *best value* (IRMV) sempre que fos possible. Malgrat tot, en el cas dels IR directament relacionats amb els nivells de delinqüència, va decidir acordar els objectius amb cada autoritat policial segons el quartil superior, per emfatitzar la seva *intenció d'observar una reducció de la delinqüència*.

Concretament, fa poc va acordar objectius quinquennals per a cada cos per al següent:

- robatoris domèstics registrats per cada mil llars (IRMV 126);
- atracaments registrats per cada mil habitants (forma part de l'IRMV 127, que fa referència a la delinqüència amb violència), i
- robatoris de vehicles registrats per cada mil habitants (IRMV 128).

...però no per a les investigacions.

Ara bé, atès l'elevat índex de delinqüència i el punt fins al qual difereixen els entorns d'actuació de cada cos, es van introduir alguns factors variables per a fer-ho més realista:

- a) Pel que fa al robatori de vehicles, els ministres van aplicar la metodologia del quartil superior, però la van modificar aplicant un límit superior del 40 % i un límit inferior del 10 %. Si s'assoleix, això comportaria una reducció del 30 % a escala nacional.
- b) De forma similar, en els robatoris domèstics, els ministres van aplicar un límit superior del 40 % i un límit inferior del 10 %, però van dividir els cossos en dos grups que reflectien veraçment la divisió urbana/rural. Si s'assoleix, això suposaria una reducció del 25 % a escala nacional.

Finalment, en els atracaments va quedar clar que només cinc cossos mostraven índexs especialment elevats. Per això, el Ministeri de l'Interior va acordar objectius individuals amb aquests cossos.

## 11. FAMÍLIES D'UCB I ARDD SIMILARS

Ja he esmentat les tres-centes divuit unitats de comandament bàsic (UCB) i les tres-centes setanta-sis associacions per a la reducció del desordre i la delinqüència (ARDD).



El nombre i la naturalesa de les UCB depenen del criteri dels cossos i, fins fa poc, no estava clar quantes UCB hi havia, per no parlar de com se'n podia comparar el rendiment.

Això no obstant, el Ministeri de l'Interior ha adoptat un nou avenç important (que relaciona el *best value*, els IR, les ARDD i un èmfasi creixent a escala local) per a desenvolupar famílies d'UCB i d'ARDD semblants.

La intenció és que es pugui considerar, de forma raonable, que els membres de les famílies presenten entorns similars per a l'actuació policial i que hi funcionin les associacions per reduir la delinqüència. Les famílies s'empraran:

- com a base per a la publicació nacional d'estadístiques de delinqüència de caràcter local;
- per a ajudar els cossos i les autoritats policials a dur a terme les inspeccions de *best value* i, així, poder comparar el rendiment a escala local en tota una sèrie de departaments o processos, i
- per a ajudar les ARDD a identificar quines associacions dins de la seva família presenten les taxes més baixes de delinqüència i, a la llarga, quines aconseguen reduir més la delinqüència, de manera que puguin prendre'n exemple.

La meua unitat ha gestionat el desenvolupament d'aquestes famílies.

Els dos conjunts de famílies es van crear mitjançant una *anàlisi de grups* (una tècnica estadística que implica identificar quines variables es poden emprar per a caracteritzar entitats i diferenciar-les. Les entitats individuals (en aquest cas, les UCB i les ARDD) es van anar combinant gradualment en funció de les semblances i cadascuna es va assignar al grup que tenia les variables més semblants. Hi va haver tres fases clau:

- decidir quines variables representaven més acuradament l'entorn de vigilància de les UCB i les ARDD (al final es van escollir divuit variables);
- compilar, per a cada UCB i ARDD, les dades corresponents a cada variable acordada, i
- la pròpia anàlisi de grups (en aquest cas vam decidir combinar dues tècniques ja existents: l'algorisme *k-means* i els mapes autoorganitzatius).

El resultat final va ser una sèrie de nou famílies per a les UCB i les ARDD que tenien de tres a cent membres.

Actualment aquestes famílies estan en fase de consulta, però esperem que s'arribi a un acord a temps per a què es puguin emprar en la pròxima publicació d'estadístiques de delinqüència, que serà aquest juliol.

## 12. MESURA DE L'EFICÀCIA DE LA POLICIA

L'última peça d'aquest trencaclosques és el treball iniciat recentment per al desenvolupament d'una mesura de l'eficàcia de la policia millor que l'actual requisit d'un 2 % d'estalvi eficaç.

És vital aconseguir una mesura sistemàtica de l'eficàcia de la policia (mesurar els progressos en les conseqüències de la delinqüència en funció dels diners invertits) si ha de funcionar eficaçment el *best value*. Hi ha un excés d'indicadors i d'informació sobre les conseqüències i els resultats de la policia. Fins al moment, però, no ha estat possible reunir aquesta informació per a crear una mesura sistemàtica o completa de l'eficàcia relativa de la policia en relació amb el compliment dels objectius finals de fomentar la seguretat i reduir la delinqüència, el desordre i la por de la delinqüència.

El Comitè de productivitat del sector públic va ser constituït el 1998 per Hisenda a fi d'examinar el desenvolupament de les mesures d'eficàcia. Un informe que va encarregar recentment feia referència a la policia. Aquest estudi recomana l'ús conjunt de dues de les tècniques de mesura de l'eficàcia relativa més avançades:

- l'anàlisi d'envolupament de dades, i
- l'anàlisi de frontera estocàstica.

Aquestes tècniques s'han emprat per a mesurar l'eficàcia relativa de les indústries del sector privat regulat, i cada cop s'utilitzen més en el sector públic en altres països. L'informe explica com es podrien integrar aquestes tècniques amb la informació del rendiment de les conseqüències del *best value* i dels costos dels cossos ja existents per a mesurar l'eficàcia comparativa. D'aquesta manera, amb aquestes tècniques es podria obtenir un punt de referència del rendiment de les autoritats policials per a assolir els objectius de la policia amb els recursos que té cada autoritat. Poden ser útils per a identificar quines autoritats utilitzen millor els seus recursos. En conseqüència, poden ser útils per a difondre el mètode correcte i reduir les variacions en el rendiment de la policia.

Actualment el Ministeri de l'Interior està portant a terme un programa d'anàlisi, revisió i inspecció per a desenvolupar models pràctics i de treball per a dirigir i assessorar l'eficàcia relativa a temps per a poder emprar les primeres dades del *best value* auditades a mitjan 2001.

Així, doncs, aquest és el pròxim gran repte per a la mesura del rendiment de la policia.

### 13. ALGUNS COMENTARIS A MODE DE CONCLUSIÓ

Tots aquests desenvolupaments, tot i que podrien anar separatament, estan interconnectats. Per exemple:

- El desenvolupament dels objectius i propòsits globals ha contribuït a la creació dels IR.
- L'èmfasi en la reducció de la delinqüència és clar en l'establiment d'objectius per a aquests IR, però també en el desenvolupament de les ARDD.
- Tant els IR com el desenvolupament de les UCB i les famílies ARDD han donat suport a la introducció del *best value*.

- Actualment el *best value* i els plans d'eficàcia donen suport a l'èmfasi per a assolir més eficàcia, però també hi ajudarà el desenvolupament de l'índex d'eficàcia.

Tot i que he escollit la manera més senzilla de presentar els avenços (per ordre i no per tema), cal dir que hi ha algunes tendències clau que afecten els ràpids canvis en l'actuació policial i en la mesura del rendiment a Anglaterra i el País de Gal·les:

- a) El paper de les organitzacions associades (he començat descrivint-ne els rols, les responsabilitats i les relacions entre els actors clau). El marc de treball tripartit ha estat clau en molts dels canvis que hi ha hagut en l'actuació policial al llarg dels anys, però s'ha anat enriquint amb les aportacions de l'HMIC, la Comissió d'auditoria i, més recentment, les autoritats locals. El treball en col·laboració entre totes les parts dels sectors públic i privat ha esdevingut un tema important en l'actuació policial, i el marc de gestió del rendiment ha evolucionat al mateix temps per a reflectir-ho.
- b) La creença que és possible, i que val la pena, mesurar el rendiment. L'aplicació de les mesures del rendiment no és nova, però aquest Govern ha augmentat de forma important l'abast i la varietat dels indicadors, i els ha col·locat en un marc definit que s'associa a una xarxa de propòsits, mesures i objectius que arriben a la major part del sector públic.
- c) El fet de centrar-se en la prestació de serveis locals (el desenvolupament de les ARDD i el recent moviment d'inici de la publicació de les xifres de delinqüència en aquest nivell representa la creença que aquest és el nivell que connecta més bé amb el públic) els autoritza a fer pressió per a obtenir millores en el rendiment. Aquesta atenció prestada als serveis locals també el destaca l'actual desenvolupament de les famílies d'UCB i ARDD similars.
- d) L'interès renovat per la recerca i l'avaluació. En definitiva, una característica definitòria dels últims anys ha estat el paper significativament ampliat dels investigadors. Els investigadors han tingut un paper clau en tots els avenços dels últims anys i han contribuït al desenvolupament dels propòsits, els IR i els objectius... però també en l'avaluació del programa de reducció de la delinqüència i en l'oferta d'orientació a les ARDD i les autoritats policials sobre la reducció de la delinqüència i el *best value*.

En aquesta presentació, he parlat dels avenços que s'han dirigit des del centre. De tota manera, no vull fer la impressió que aquest és l'origen de totes les idees innovadores. La mateixa aplicació dels IR, el *best value*, el programa de reducció de la delinqüència i l'establiment de col·laboracions és molt encoratjadora pel que fa a les iniciatives i els programes de treball locals. La policia ja compta amb un historial d'idees innovadores i, en molts aspectes, necessita poca empenya per a buscar millores en el rendiment. En canvi, aquí he intentat destacar que els temes dirigits des del centre estan interrelacionats i es complementen. El

que està passant actualment sobre el terreny podria ser un tema per a una altra presentació.

Una vegada més, demano disculpes per centrar-me exclusivament en el meu país. Això tan sols és fruit de la meva ignorància i no d'un sentiment d'orgull nacional. Estic segur que podem aprendre moltes coses sobre aquest àmbit, que es desenvolupa tan ràpidament, i que es poden aportar comentaris i punts de vista sobre les coincidències i divergències entre les nostres experiències i altres.