

# La actuación policial en Inglaterra y el País de Gales: avances nacionales en la gestión del rendimiento

ADRIAN LEIGH

Investigador de la Unidad de Actuación Policial y Reducción de la Delincuencia  
Dirección de Investigación, Desarrollo y Estadística  
del Ministerio de Interior del Reino Unido<sup>1</sup>

31

## 1. INTRODUCCIÓN

La Unidad de Actuación Policial y Reducción de la Delincuencia, a la cual pertenezco, se estableció en 1992 para ofrecer un servicio central de investigación en ciencias sociales al Ministerio del Interior y el cuerpo de policía. En pocas palabras, gestionamos o subcontratamos la investigación en el ámbito de la actuación de la policía y publicamos nuestras conclusiones.<sup>2</sup>

Lo primero que debo decir es que creo que mi ignorancia me limitará y tendré que hablar únicamente de las mejoras que se producen en mi país. En segundo lugar, debo decir que aunque hablaré de los *indicadores de rendimiento* (IR), también intentaré tratar otros muchos temas que están relacionados estos indicadores, y, de hecho, lo que comentaré sobre los IR no tendría sentido si no hablara de estos otros temas.

Durante estos cinco años he tenido la suerte de ser testigo directo de las importantes mejoras que se han conseguido en la medida y la gestión del rendimiento de la policía. Durante la última década, en efecto, se ha progresado mucho en la gestión del rendimiento de la policía en Inglaterra y el País de Gales. La atención se centra cada vez más en los recursos que utiliza la policía, en el uso que hace de los mismos y en los resultados y las consecuencias de todo ello. Los cuerpos de policía han desarrollado sofisticados sistemas de control y de información de la gestión, al tiempo que aumentaba el interés de los actores clave (los cuerpos de policía, las autoridades policiales, el Ministerio de Interior, la Inspección General de Policía de Su Majestad (HMIC) y la Comisión de Auditoría) por las pruebas y los datos cuantificables.

1. Las opiniones expresadas en esta presentación son personales y pueden no reflejar las del Ministerio del Interior.

2. También se pueden encontrar en nuestra página web: [www.homeoffice.gov.uk](http://www.homeoffice.gov.uk)

## 2. PRINCIPALES AVANCES

He dividido esta charla en varios apartados para hacerla más digerible. Después de describir brevemente los antecedentes estructurales, históricos y políticos de la gestión del rendimiento de la policía, explicaré los progresos más importantes de los últimos tres años. Como veremos, estos progresos no sólo hacen referencia a muchas de las preocupaciones fundamentales relacionadas con la medida del rendimiento de la policía, sino que también siguen una pauta cronológica relativamente clara:

- actuación policial en Inglaterra y el País de Gales: dimensión estructural;
- gestión del rendimiento: dimensión histórica y política;
- objetivos y propósitos globales de la actuación policial;
- planificación de la eficacia;
- asociaciones para la reducción del desorden y la delincuencia;
- *best value* (calidad rentable) e indicadores *best value* del rendimiento;
- determinación de los objetivos;
- comparación del rendimiento por familias de áreas similares de actuación policial;
- medida de la eficacia de la policía;
- conclusiones.

## 3. LA ESTRUCTURA TRIPARTITA

Para comprender cómo se ha desarrollado la gestión de la actuación de la policía en Inglaterra y el País de Gales durante estos últimos años, puede ser útil conocer algunos antecedentes sobre la estructura del país y la organización de la actuación de la policía.

Para empezar, tenemos tres tipos de actores, a los que a menudo se hace referencia como «estructura tripartita»:

- el ministro de Interior y el Ministerio de Interior;
- los 43 cuerpos de policía y los jefes de policía (representados a escala nacional por la ACPO);
- las autoridades policiales (representadas a escala nacional por la APA).

Esta estructura tiene una base legal (ley de la Policía de 1996) y es representativa de la filosofía que argumenta que estos organismos tienen papeles y responsabilidades definidos, y que deben colaborar a fin de garantizar la prestación efectiva de un servicio de policía de calidad.

A continuación estudiaremos cada uno de estos organismos.

### 3.1 El Ministerio de Interior

El Ministerio de Interior, con unos once mil empleados y con el ministro del Interior a la cabeza, es la entidad del Gobierno que tiene la responsabilidad principal de aplicar el sistema de justicia penal en Inglaterra y el País de Gales (en el caso de Escocia e Irlanda del Norte, es responsabilidad del Parlamento escocés y de la Asamblea de Irlanda del Norte, respectivamente).

El Ministerio de Interior tiene una nueva declaración de intenciones, que es la siguiente: «construir una sociedad segura, justa y tolerante en la que los derechos y las responsabilidades de los individuos, las familias y las comunidades estén equilibrados y se mantenga la protección y la seguridad pública».

Dos de los siete objetivos del Ministerio de Interior están directamente relacionados con la actuación de la policía:

- reducir la delincuencia, especialmente la juvenil, así como el miedo a la delincuencia, y mantener el orden y la seguridad pública;
- impartir justicia mediante la investigación, acusación, juicio y sentencia eficaces y efectivos, y también mediante el apoyo a las víctimas.

Además de la influencia que el Ministerio y el ministro de Interior ejercen sobre el proceso legislativo y en las responsabilidades de otras partes del sistema de justicia penal, también desempeñan una serie de funciones en relación con la actuación policial. Entre estas funciones se encuentran las siguientes:

- aprobar el nombramiento de los jefes de policía y pedir dimisiones, si es necesario;
- establecer objetivos nacionales y, posiblemente, dirigir a las autoridades policiales en la determinación de los objetivos;
- proporcionar orientación en cuestiones policiales (basadas a menudo en la investigación que llevan a cabo unidades como la mía);
- arbitrar las disputas sobre gestión civil, y
- determinar el total de la subvención y establecer los presupuestos de la policía mediante la aplicación de una fórmula de financiación.

### 3.2 Los 43 cuerpos de policía

El servicio de policía cotidiano en Inglaterra y el País de Gales es responsabilidad de los 43 cuerpos de policía; la jurisdicción de cada uno de estos cuerpos corresponde a la de uno o varios ayuntamientos (*County Councils*).

Cada cuerpo está dirigido por un jefe de policía, de quien depende un equipo de agentes de policía (a veces, un ayudante, y, a menudo, dos o más jefes de policía adjuntos). Estos policías más veteranos también son miembros de la Association of Chief Police Officers (ACPO), un organismo de representación nacional que ha tenido un papel clave en la formación y el mantenimiento de los

vínculos con el Ministerio de Interior y la APA, y que tiene una influencia considerable en la práctica y en la política relativa a la actuación policial.

En total, estos cuerpos tienen 125.000 policías y 57.000 personas de apoyo; la mayoría de agentes (45 %) se concentra en sólo ocho cuerpos metropolitanos (GMP, Mersy-side, S. Yorks, Northumbria, West Mids, West Yorks, City y MPS).

Aparte de la policía, no hay ninguna otra organización que se encargue de los servicios de policía de operaciones para el público general, y no hay ninguna división entre los diferentes tipos de policía, como pasa en el resto de Europa. A pesar de todo, hay algunas organizaciones policiales centrales, como NCS y NCIS, que trabajan en el ámbito de la delincuencia organizada e internacional, y también hay un importante sector de seguridad privada que cuenta con más trabajadores que la policía.

Se puede decir que la naturaleza universal del sistema de policía única en Inglaterra y el País de Gales (a diferencia de algunos Estados europeos) ha facilitado al Gobierno la tarea de avanzar en alguna de las mejoras que describiré en esta comunicación. ¿Somos, tal vez, afortunados a este respecto? Un ejemplo: el enfoque de la colaboración que se ha adoptado habría sido mucho más complicado si hubiera habido diferentes niveles de servicio de policía.

### *3.2.1 Trescientas dieciocho unidades de comando básico*

A escala local, estos cuerpos están formados por 318 unidades de comando básico (UCB) que suelen ser responsabilidad de un superintendente (el cargo superior al de inspector).

Los cuerpos pueden decidir el número, las dimensiones y los límites de las UCB. Por consiguiente, puede haber desde 3 hasta 32 UCB por cuerpo, y desde 200 hasta 1.500 agentes (con una media de 400).

Estas UCB representan el punto clave de la prestación de servicios policiales al público, ya que normalmente representan unas tres cuartas partes del personal del cuerpo y son responsables de una proporción similar del volumen de trabajo (representado, por ejemplo, por los casos resueltos), mientras que el resto se concentra en las comisarías.

Como explicaré más adelante, la medición del rendimiento presta cada vez mayor atención a los niveles inferiores de la actuación policial, así como al nivel nacional, pero el obstáculo principal para hacer comparaciones cuidadosas son las diferencias fundamentales entre los diversos entornos de actuación policial; éste ha sido un ámbito clave en la investigación reciente.

## **3.3 Las autoridades policiales**

El conjunto de las autoridades policiales es el último sector de la estructura tripartita.

Cada cuerpo tiene una autoridad policial, que es un organismo independiente, responsable de la supervisión de la actuación policial local, que asegura el mantenimiento de una policía eficaz y efectiva en su zona y que garantiza que los servicios locales de actuación policial son responsabilidad del personal local. Las auto-

ridades policiales suelen estar formadas por diecisiete miembros, tres de los cuales son jueces de primera instancia y nueve consejeros locales. Los otros cinco son miembros independientes y designados mediante un proceso de selección en el que participan un comité de selección, el ministro del Interior, los jueces de primera instancia y los consejeros que forman la autoridad policial.

Las principales responsabilidades de las autoridades policiales son las siguientes:

- a) La aprobación y publicación de un plan policial anual, con el asesoramiento del jefe de policía. Este plan debe diseñarse para alcanzar tanto las prioridades del Gobierno como las de la actuación policial local.
- b) La consulta a la comunidad local sobre las prioridades policiales locales que hay que incluir en el plan.
- c) La determinación de objetivos para las prioridades nacionales y locales.
- d) La elaboración del presupuesto total anual de la policía (es decir, la distribución de fondos centrales a todos los cuerpos de policía).
- e) El seguimiento continuado del rendimiento del cuerpo durante todo el año, que incluye la comparación de los resultados financieros con el presupuesto.
- f) La presentación al final del año de un informe a la comunidad sobre el grado de cumplimiento del plan.
- g) El nombramiento del jefe de policía, otros agentes superiores y el personal de la autoridad, sujeto a la aprobación del ministro de Interior.

A escala nacional, las autoridades policiales están representadas por la Association of Police Authorities (APA), que, al igual que la ACPO, ha representado un papel importante en el desarrollo y la aplicación de la política de la policía, sobre todo durante los últimos dos años.

#### 4. LA GARANTÍA DE LAS INSPECCIONES

Las relaciones reales en la estructura tripartita han sido objeto de muchos debates, cosa que va más allá del ámbito de esta comunicación. No obstante, el mantenimiento de un servicio de policía eficaz que satisfaga los elevados estándares de calidad y las demandas del público es un objetivo común de los tres miembros.

En términos de medición y gestión del rendimiento:

- a) El Ministerio de Interior ha sido el centro de muchos de los progresos que describiré y obtiene una gran influencia gracias a sus departamentos, pero su participación *directa* en la medición del rendimiento se limita en buena parte a la publicación de estadísticas de delincuencia y a la propuesta de orientación.
- b) Los jefes de policía tienen una influencia importante en la actuación policial de las zonas respectivas y hay diferencias considerables en cuanto al estilo de actuación de los diversos cuerpos. Los cuerpos operan con presupuestos fijos (que requieren una planificación de recursos diaria y rigurosa)

y han puesto en práctica sistemas cada vez más sofisticados para hacer el seguimiento de las actividades y los resultados, tanto para facilitar la gestión interna como para justificar los costes.

- c) Finalmente, las autoridades policiales son responsables de la gestión del rendimiento del cuerpo que dirigen, pero les resultaría difícil garantizarla sin ayuda, ya que les faltan los recursos y el tiempo necesario para hacerlo (la mayor parte de los miembros tienen que desempeñar otras funciones).

Aunque la supervisión directa del rendimiento de la policía corresponde a las autoridades policiales, en la práctica los cuerpos hacen una gran parte de la gestión del rendimiento. Para garantizar inspecciones eficaces dentro y entre las fuerzas, los miembros de la estructura tripartita deben confiar en la ayuda de dos otros organismos importantes: la Inspección General de Policía de Su Majestad (HMIC) y la Comisión de Auditoría.

#### **4.1 Inspección General de Policía de Su Majestad**

La Inspección General tiene el deber legal de informar al ministro de Interior sobre la eficacia de los cuerpos de policía en Inglaterra y el País de Gales. Además, la Inspección contribuye a la actuación policial de la siguiente forma:

- ofrece asesoramiento profesional sobre política al ministro de Interior y a sus secretarios, a las autoridades policiales y a su Asociación, y a cada uno de los cuerpos de policía;
- fomenta la actuación correcta;
- proporciona asesoramiento para la designación de los oficiales en jefe.

El inspector en jefe de la Inspección General de Policía de su Majestad es el principal asesor profesional del ministro de Interior sobre actuación policial y tiene cinco ayudantes que son inspectores de Su Majestad (HMI) de cuatro oficinas regionales y que son ex jefes de policía. El papel básico de los HMI consiste en inspeccionar los cuerpos de policía de su región. Además, cada uno asesora a escala nacional sobre los temas especializados que se le hayan asignado, y también realiza inspecciones temáticas sobre cuestiones de interés clave.

De hecho, los HMI no tienen poder legal para imponer acciones en respuesta a las recomendaciones procedentes de la inspección. En la gran mayoría de los casos, para desencadenar la acción basta con la aceptación del servicio del colectivo de expertos de Inspección en conjunto, junto con un diálogo constructivo basado en los informes publicados.

#### **4.2 La Comisión de Auditoría**

El otro organismo principal de asistencia en la gestión del rendimiento de la policía es la Comisión de Auditoría.

Esta Comisión, constituida en 1982, quiere impulsar la mejora de los servicios

públicos fomentando la administración adecuada de las finanzas públicas y ayudando a las autoridades locales y la Seguridad Social a ofrecer servicios públicos económicos y eficaces. La Comisión tiene cuatro funciones principales:

- a) nombrar auditores para todos los entes de la Seguridad Social, del gobierno local y de la policía;
- b) establecer los estándares para estos auditores;
- c) llevar a cabo estudios de alcance nacional diseñados para fomentar la economía y la eficacia en la prestación de servicios públicos, incluidos los de la policía, y
- d) definir los indicadores comparativos, también para la policía, que se publiquen anualmente.

Como se puede ver en esta lista, la Comisión de Auditoría no sólo se preocupa de la policía, sino que su competencia cubre más de 13 000 organismos. A pesar de todo, su influencia en la actuación policial ha sido muy importante en la última década. La Comisión ha elaborado muchos informes destacados que, de manera rotunda, valoran de forma crítica el rendimiento de la policía y ofrecen orientación sobre cómo mejorar su eficacia y efectividad. Los indicadores del rendimiento de la policía ocupan cada año un lugar destacado en la prensa.

## 5. LA DIMENSIÓN HISTÓRICA Y POLÍTICA

Una vez establecido el marco organizativo en el que operan los cinco actores clave, comentaré algunas cuestiones sobre el contexto histórico de los progresos recientes.

Hasta la década de 1970, la actuación policial era relativamente poco polémica y preocupaba poco la percepción que tenía el público de la policía. No obstante, esta calma relativa escondía un cambio lento en la opinión, ya que la delincuencia aumentaba sin parar (a un ritmo superior al 5 % anual) y el hecho de pasar de patrullar a pie a hacerlo en coche distanciaba a los agentes del público.

Las encuestas sobre la satisfacción del público con la policía empezaban a indicar una preocupación creciente sobre la delincuencia y el número de «policías en la calle». La medida en que se justificaban los miedos de la población podría ser tema de muchas presentaciones, pero los partidos políticos captaron rápidamente el mensaje, especialmente con la introducción de la encuesta sobre la delincuencia en Gran Bretaña a principios de la década de 1980, que indicaba que el número real de delitos cometidos era tres veces superior al número de delitos de los que había constancia. Por tanto, entre 1979 y 1997 el Gobierno conservador aumentó continuamente los gastos en servicios policiales como parte del total de los gastos, enfatizando, en particular, la intención de tener más agentes de policía en las calles e invertir el aumento de la delincuencia registrada.

A pesar de todo, a finales de la década de 1980, el Gobierno se acabó frustrando porque la delincuencia continuaba creciendo (un 67 % entre 1981 y 1997,

hasta llegar a más de cinco millones de delitos), y los índices de detección se mantenía estáticos en aproximadamente un 25-30 %, pese al incremento de los recursos (un aumento del 33 % en términos reales entre 1987 y 1997).

Así pues, durante la década de 1990 se cambió el centro de atención y se pasó de aumentar los recursos a garantizar que el dinero se gastara de forma eficaz y que el Gobierno aplicara medios adicionales para la revisión del rendimiento de la policía. Estos primeros cambios incluían:

- a) El establecimiento de diversas cartas de los ciudadanos (Citizens Charters) a partir de 1991, incluyendo una para los servicios de policía, mantenidas por las inspecciones Charter Mark. Estas cartas establecen los estándares mínimos de servicio que el público puede esperar.
- b) La ley judicial para jueces de primera instancia y policía de 1994 (Police and Magistrates Court Act), que define un papel más reconocido de las autoridades policiales.
- c) El desarrollo de un conjunto nacional de unos sesenta indicadores del rendimiento a principios de la década de 1990, basados en los que propusieron la ACPO, la HMIC y la Comisión de Auditoría.
- d) El establecimiento de las prioridades materiales (ahora objetivos), en el mismo año, con indicadores clave del rendimiento. Desde entonces, el ministro de Interior ha establecido cada año entre tres y seis objetivos para todos los cuerpos.

## 6. Avances desde 1997

Durante la década de 1990, estos avances fueron acompañados de numerosos informes de la HMIC y de la Comisión de Auditoría que se centraban en la gestión del rendimiento o en actividades policiales específicas (HMIC = Beating Crime, What Price Policing; AC = Tackling Crime Effectively, Streetwise).

Las conclusiones eran siempre las mismas (no era prudente aumentar los recursos sin tener alguna medida de su efecto): la policía tenía que poder demostrar economía, eficiencia y eficacia en sus métodos. El ministro de Economía lo señaló en un escrito de noviembre de 1998 dirigido a los cuerpos de policía:

Las pruebas de la HMIC y de la Comisión de Auditoría muestran que no hay ninguna relación automática entre las aportaciones y los resultados o consecuencias. Por ejemplo, el informe de la HMIC «Cómo combatir la delincuencia» demostró que, sin que hubiera un aumento importante del número de agentes de policía, algunos sectores de los cuerpos habían experimentado reducciones importantes de las tasas de delincuencia, mientras que otros cuerpos no lo habían hecho. Como hay muchos factores que afectan claramente a los niveles de delincuencia, la actividad policial efectiva ha de tener un papel importante. Esto demuestra la importancia de no centrarse únicamente en los niveles de los recursos, sino en cómo se emprende la «línea de combate».



Por tanto, el deseo de medir el efecto de la actuación policial no es nuevo en Inglaterra y el País de Gales, pero el cambio de gobierno de 1997 aceleró el aumento del énfasis en la medición y la gestión del rendimiento. Durante estos últimos años han aparecido en el enfoque del Gobierno algunos temas clave, especialmente los siguientes:

- un enfoque *pragmático* (es decir, «lo que funciona es lo que importa»);
- un apoyo a la *medición* del rendimiento: lo que se mide es lo que se ha hecho, lo cual se indica con la insistencia en los IR y los objetivos;
- la atención a las consecuencias más que en las aportaciones o en los resultados, lo cual se indica con el desarrollo de los IR pertinentes;
- la confianza en el enfoque de la *colaboración*, que se indica con el desarrollo de las colaboraciones por la reducción de la delincuencia y el desorden, y
- un énfasis importante en la *investigación* y la evaluación.

A pesar de la aparición de estos temas comunes, he preferido explicar con más detalle las mejoras a partir de 1997 en orden cronológico, ya que están interconectadas y se complementan.

Poco después de llegar al poder, el Gobierno pidió una revisión completa de los gastos (una valoración general de los gastos públicos y del alcance del ahorro eficaz), con el objetivo de facilitar el proceso de establecimiento del nuevo presupuesto trienal. Como parte de esta revisión, el Ministerio de Interior, junto con la ACPO, la APA, la Comisión de Auditoría y la HMIC, estableció por primera vez una serie definida de objetivos y propósitos globales para la policía.

Estos objetivos y propósitos también están en línea con el aumento del énfasis en las consecuencias, más que en las aportaciones y los resultados. Por eso se ha establecido el objetivo de reducir el «miedo a la delincuencia» y «fomentar la seguridad».

Este marco de trabajo también encaja con lo que se ha desarrollado para otros ámbitos del sector público. Ya he descrito algunos de los objetivos definidos para el Ministerio de Interior. Estos objetivos se desarrollaron, igual que en los casos de otros ministerios del Gobierno, poco después de que el nuevo Gobierno llegara al poder. Este énfasis en el establecimiento y la comunicación de objetivos y propósitos claramente definidos en el sector público representa una creencia en la filosofía de la medición y los objetivos.

Tal como describiré, la determinación de estos objetivos y propósitos globales para el servicio de policía ha proporcionado la base para muchos progresos posteriores.

## 7. PLANIFICACIÓN DE LA EFICACIA

Antes de que se empezara a desarrollar otras medidas, se dio un primer paso para la creación de un régimen de gestión del rendimiento (la introducción de un objetivo para uno de los nuevos propósitos y medidas: el ahorro eficaz) que reflejaba las preocupaciones para los gastos en relación con las consecuencias. En un

escrito de 1998 dirigido a los cuerpos de policía, el ministro de Interior manifestaba lo siguiente:

Los gastos en la policía han aumentado un 104 % en términos reales durante los últimos veinte años. En los próximos tres años se dispondrá de hasta 1,24 billones de libras esterlinas de fondos extraordinarios. Este año se gastarán más de 7 billones de libras en la actuación de la policía: el 65 % del total de los gastos en el sistema de justicia penal. Esta inversión creciente y sustancial en la actuación policial hace que sea importante que el servicio pueda alcanzar y demostrar una eficacia cada vez más elevada. Los recursos deben centrarse en los servicios de primera línea para cumplir con las prioridades locales y nacionales.

Esta atención a la eficiencia es, en cierta medida, una extensión de lo que ha sucedido en otros ámbitos de los servicios públicos. Durante algún tiempo, se ha conseguido aumentar la eficacia cada año en algunos de estos ámbitos, como el sistema de justicia penal. Por ejemplo, desde 1992-1993 el sistema penitenciario ha logrado una reducción del 24 % en términos reales de coste por preso. Los servicios de libertad condicional han absorbido una eficacia superior al 20 % desde el bienio 1994-1995.

Por tanto, otra consecuencia de la revisión completa de los gastos fue la necesidad de que todas las fuerzas demostraran su rentabilidad estableciendo un objetivo de un aumento de su eficacia del 2 % anual (es decir, un 2 % de los gastos de operación netos). Desde abril de 1999, los planes de vigilancia de las autoridades policiales incluyen la declaración de un aumento planificado de la eficacia, definida como un *mejor servicio con unos costes iguales o inferiores*. Esto se podría lograr mediante:

- a) el despliegue de nuevos recursos financieros o la reducción de las necesidades totales de recursos (es decir, «cobrables»);
- b) la mejora en el rendimiento (por ejemplo, la reducción de las bajas por enfermedad a fin de emplear esos recursos para reducir la delincuencia), excepto en los casos en que no se desbloqueen los recursos financieros (es decir, que se produzca un aumento de los resultados, aunque no se pueda cobrar inmediatamente, o que se evite la necesidad de gastos adicionales, a largo plazo).

La policía tenía que dejar muy claro, mediante la publicación de un plan de eficacia, cómo había conseguido este ahorro y qué se hacía con los recursos ahorrados. Asimismo, los ministros dejaron claro que no podían considerar que con el recorte del número de agentes se ganara en eficacia. Los ámbitos de ahorro habituales incluyen:

- bajas por enfermedad y jubilaciones por motivos médicos (recursos humanos = 80 % de los gastos de la policía)
- formación

- compras
- gestión de activos inmuebles

Sin embargo, el mayor problema al que sigue enfrentándose la policía en el caso del ahorro eficaz es la habilidad para calcular el coste de la actividad policial con precisión, especialmente las operaciones de primera línea. Un informe de la HMIC de 1998 («What Price Policing») destaca estas dificultades. Por tanto, en la actualidad es un punto clave el trabajo que lleva a cabo la ACPO en relación con los presupuestos basados en la actividad (ABC).

## 8. ASOCIACIONES PARA LA REDUCCIÓN DEL DESORDEN Y LA DELINCUENCIA (ARDD)

Durante el año 1998 también hubo dos mejoras que afectaron, aunque indirectamente, al régimen cambiante del rendimiento de la policía:

- el establecimiento de 376 asociaciones para la reducción del desorden y la delincuencia (ARDD),
- la implantación de un programa de reducción de la delincuencia.

En respuesta al aumento de la delincuencia y a las críticas que recibían sus actuaciones, la policía ha dejado claro en varias ocasiones que no puede resolver sola el problema de la delincuencia. Otros organismos, como los servicios sociales, las autoridades locales, las escuelas y las empresas deben desempeñar un papel importante para resolver las causas sociales de la delincuencia y para eliminar las oportunidades de cometer delitos. La creación de nuevas asociaciones para la reducción del desorden y la delincuencia, según la ley de Desorden y Delincuencia de 1998 (*Crime and Disorder Act 1998*), representa el reconocimiento de la complejidad de la actuación policial.

La ley requiere que la policía y las autoridades locales, junto con las autoridades policiales, las sanitarias y los comités de libertad condicional, trabajen conjuntamente y en colaboración con otras entidades para desarrollar e implantar una estrategia para reducir la delincuencia y el desorden en cada distrito y en cada zona con autoridad local unitaria en Inglaterra y el País de Gales. Por vez primera, las 376 autoridades locales de Inglaterra y el País de Gales tienen el deber *legal* de trabajar con la policía y con otros organismos a fin de reducir la delincuencia y valorar el posible impacto de sus decisiones sobre la delincuencia local potencial.

A diferencia del reconocido efecto potencial de muchos factores en la actuación de la policía, las ARDD afectan al régimen de actuación de la policía mediante:

- el requerimiento de desarrollar y publicar planes de progreso, explicar qué se hace para reducir la delincuencia y establecer el porcentaje de reducción objetivo;
- la publicación, a partir de este mes de abril, de los niveles de delincuencia para cada ARDD.

Como veremos más adelante, las ARDD también deben estar sujetas al marco de gestión del rendimiento de la policía, mediante el desarrollo de familias de ARDD similares y de objetivos probables a largo plazo.

## 9. EL PROGRAMA DE REDUCCIÓN DE LA DELINCUENCIA

La segunda de las mejoras más importantes fue el establecimiento del Programa de Reducción de la Delincuencia. El primer ministro, cuando era portavoz de la oposición de asuntos internos, había propuesto que un gobierno laborista resolviera tanto la delincuencia como sus causas. Así pues, el Programa de Reducción de la Delincuencia es un programa de 250 millones de libras que debe funcionar durante tres años, desde abril de 1999, con un tratamiento de la reducción de la delincuencia en Inglaterra y el País de Gales basado en las pruebas de que se dispone. El programa consiste en una serie de iniciativas diversas, cada una de las cuales presta su apoyo sobre el terreno a una serie de proyectos. Las iniciativas incluyen:

- a) Un programa dirigido a los barrios de Inglaterra y el País de Gales con tasas elevadas de robos, que tiene como objetivo las zonas con problemas más graves de robos domésticos y realiza un seguimiento de la rentabilidad de las diferentes formas de abordar esta cuestión para averiguar cuál funciona mejor y dónde.
- b) Una iniciativa de *actuación policial específica* que no se dirige a ningún tipo de delincuencia en particular, sino que pretende ayudar a la policía a desarrollar e implantar un enfoque inteligente y orientado al problema de la actuación policial (es decir, analizar y comprender el problema real de la delincuencia, el comportamiento antisocial y las causas subyacentes, e intentar resolverlo mediante el despliegue efectivo y eficaz de los recursos).
- c) *On track*, una iniciativa a largo plazo de unos treinta programas piloto en zonas muy deprimidas y con mucha delincuencia, dirigidos a *evitar que los niños caigan en la delincuencia*, mejorando la cooperación entre organismos para identificar precozmente a los niños que corren el peligro de delinquir y se faciliten servicios a ellos y a sus familias, de forma continuada y durante todo el período de desarrollo del niño.
- d) *Setenta programas de inserción de jóvenes*, que se añaden a los que ya funcionan en Blackburn, Leeds y Sunderland. El objetivo a largo plazo es reducir las tasas de detención en el grupo objetivo en un 60 %, reducir la delincuencia de barrio en un 30 % y reducir la expulsión y el absentismo escolar del grupo objetivo en una tercera parte.

Todos los proyectos se evaluarán independientemente, las pruebas obtenidas se analizarán con mucha atención y se hará una amplia difusión de ellas. Los proyectos que resulten satisfactorios constituirán la base de futuros programas centrales; los que no tengan éxito dejarán de aplicarse.

Por tanto, aunque no forme parte estrictamente del marco de actuación de la

policía, es probable que los resultados del programa tengan efectos a largo plazo, y su creación es una prueba más del enfoque pragmático, «lo que funciona», con atención particular en la evaluación de la investigación y la medición.

## 10. BEST VALUE

El siguiente desarrollo importante fue la introducción del *best value* (calidad rentable).

El Gobierno fue elegido con el compromiso de modernizar los gobiernos locales y ampliar la autonomía local y la prestación de servicios. El *best value* forma parte de este programa de modernización más amplio y lo lleva a cabo el Ministerio de Medio Ambiente, Transportes y Regiones. Sus objetivos subyacentes son crear vínculos más estrechos entre los servicios que prestan los gobiernos locales y las prioridades de las comunidades locales, y animar las mejoras continuas en la prestación de servicios locales.

Para alcanzar estos objetivos, el *best value* es un *deber legal* de las autoridades locales, las de prevención de incendios y las policiales. Éste es un punto importante que hay que destacar; el deber es de las autoridades policiales, no de los jefes de policía, lo que significa que se anima a las autoridades policiales a mirar más de cerca las actuaciones de los cuerpos que dependen de ellas.

El Libro blanco del Ministerio de Medio Ambiente, Transporte y Regiones del año pasado (*Modernización de los gobiernos locales*) explicaba que el *best value* tiene que ver con el hecho de que las autoridades garanticen que «ofrecen servicios con unos estándares caros (que cubren tanto el coste como la calidad), con los medios disponibles más efectivos, económicos y eficaces...».

Entonces, en la práctica, ¿qué significa *best value*?

Pues bien, lo primero que hay que decir es que la legislación y la orientación relacionadas con el *best value*, de hecho, no dicen exactamente qué deben hacer las autoridades y los cuerpos de policía. Sin embargo, en el fondo, el *best value* sirve para que revisen todos los servicios que ofrecen: internamente, a su personal, y, externamente, de cara al público y otros. Para conseguir esto, la legislación establece algunos elementos clave que deben ser comunes para todos los enfoques del *best value*.

En primer lugar, la policía tenía que haber asumido las *revisiones corporativas* como muy tarde en abril; es decir, un análisis general amplio sobre la situación actual del cuerpo de policía, hacia dónde va y qué debe hacer para alcanzar su objetivo. Debía incluir lo siguiente:

- los resultados de la consulta y la investigación del rendimiento actual y las prioridades futuras;
- una valoración general del rendimiento y de los puntos fuertes y débiles del cuerpo;
- el estudio de futuras cuestiones de actuación policial;
- una visión global y un conjunto práctico de objetivos para conseguirlo;

- la explicación de cómo intentan dividir y priorizar sus servicios los cuerpos policiales para revisar el procedimiento.

Las revisiones del servicio tienen que cumplir los requisitos «4C». Es decir, tienen que:

- cuestionar *por qué y cómo* se ofrece un servicio (*challenge*);
- invitar a la comparación con el rendimiento de los demás (es decir, otros cuerpos y organizaciones del sector público y privado) en relación con toda una serie de indicadores relevantes, teniendo en cuenta los puntos de vista tanto de los usuarios del servicio como de los proveedores potenciales (*comparison*);
- incluir consultas a los contribuyentes locales, usuarios del servicio y la comunidad empresarial sobre el establecimiento de nuevos objetivos de rendimiento (*consultation*);
- aceptar la competencia leal como medio para garantizar la eficacia y la efectividad de los servicios (*competition*).

La legislación también amplía el papel de la HMIC y de la Comisión de Auditoría, que serán responsables conjuntamente de inspeccionar y auditar los cuerpos y los planes de rendimiento con el *best value*, y otorga más poderes al ministro de Interior para que intervenga directamente en los casos en que un cuerpo no ofrece los servicios con un nivel de calidad adecuado.

Es probable que pasen muchos años hasta que se vea claramente el efecto del *best value* sobre la actuación policial, pero posiblemente es el adelanto más importante de todos. Recientemente hemos investigado cómo reacciona el servicio de policía ante la introducción del *best value*. Una consecuencia sorprendente fue que todos los cuerpos habían adoptado el conocido modelo de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad como ayuda para la gestión de las inspecciones y prestaciones del *best value*; esto podría reflejar desarrollos similares en otros países. Hemos visto que las influencias de tipo cultural superaban con mucho las de tipo organizativo. A largo plazo, los resultados del *best value* podrían reflejarse no sólo en la prestación de servicios, sino en el desarrollo de una cultura más crítica y flexible de lo que hemos visto hasta ahora.

## 10.1 Los indicadores de rendimiento (IR) nacionales

A pesar de que los programas de revisión quincenales continúan constituyendo el núcleo del *best value*, la ley de Gobiernos Locales de 1999 (Local Government Act), que pone el régimen en su lugar, también deja claro el papel del Gobierno central en el establecimiento de medidas, de objetivos que deben satisfacer las autoridades del *best value*.

Por tanto, durante 1999, el Ministerio de Interior trabajó conjuntamente con la ACPO, la APA, la HMIC y la Comisión de Auditoría para desarrollar un conjunto de unos cuarenta (en función de cómo se cuenten) indicadores nacionales del rendi-

miento de la policía (IR), que se aplican paralelamente a las prioridades ministeriales y que sustituyen a los diversos conjuntos de IR nacionales anteriores de principios de la década de 1990. Estos indicadores se basaban en los objetivos y propósitos globales y prestaban apoyo al *best value* permitiendo que los cuerpos se pudieran comparar públicamente mediante medidas definidas de forma similar. Mi unidad, la Unidad de Actuación Policial y Reducción de la Delincuencia, terminó este proceso con una ronda de consultas y con asistencia para encontrar las definiciones exactas de cada IR.

Tal como he mencionado antes, los objetivos y propósitos destacaban más las consecuencias que las aportaciones y los resultados. Por tanto, los IR resultantes reflejaban este punto de vista. Durante años, el rendimiento de la policía se medía con indicadores como el número de agentes de policía o los programas de vigilancia de los barrios (aportaciones reales) y el número de detenciones o inspecciones y registros (resultados). Actualmente, aunque estos indicadores no se han sustituido por completo, sí se han añadido indicadores sobre el miedo a la delincuencia (con encuestas a las víctimas) y sobre la satisfacción de los usuarios.

Los IR finales se pactaron con el servicio de policía, la APA, la HMIC y la Comisión de Auditoría el pasado mes de noviembre.

La medición del rendimiento de la policía es problemática a causa de la naturaleza del servicio. La actuación policial es un servicio con muchas facetas, en el cual los objetivos pueden ser conflictivos y los usuarios del servicio tienen intereses muy diversos. Las relaciones entre las aportaciones, los resultados y las consecuencias son complejas y, a menudo, intangibles. En algunos casos, tampoco era realista desarrollar medidas para dar apoyo a los objetivos. Por ejemplo, fue imposible desarrollar indicadores del nivel de los cuerpos para «conciliar las libertades y los derechos conflictivos del público» y «evitar el terrorismo».

## 10.2 Lecciones sobre el desarrollo de los IR

Los IR tendrían que verse sólo como un sistema para hacer preguntas más directas. A pesar de todo, los efectos que tienen su presentación y su papel en la cuestión hacen que sea vital desarrollarlos con suma atención.

En este caso, el proceso duró bastante tiempo. Al principio se adoptaron algunos principios clave, pero a medida que avanzaba el trabajo fueron apareciendo otros conceptos clave. Concretamente, los IR tendrían que tener las siguientes características:

- ser factibles, es decir, que los sistemas de información necesarios se tendrían que poder implantar en todas partes;
- ser relevantes para los objetivos y propósitos;
- estar claramente definidos (tanto el numerador como el denominador), en los casos en que sea relevante, para garantizar que sean coherentes;
- ser comparables y suficientemente rigurosos para poder hacer comparaciones entre las organizaciones a lo largo del tiempo;
- poder ser verificados por los gestores, auditores e inspectores;

- tener validez estadística (a fin de poder defender, por ejemplo, las consecuencias de las ratios);
- tener una compilación económica;
- ser difíciles de manipular;
- no ser ambiguos, para que quede claro que es un buen método;
- poderse atribuir a alguien, para que quede claro dónde está la responsabilidad del rendimiento;
- deben ser receptivos, para que reflejen claramente los cambios en el rendimiento;
- tienen que evitar los incentivos negativos, a fin de garantizar que la gente no intente comportarse de una manera no deseada;
- tienen que permitir la innovación;
- deben ser oportunos y flexibles y se tienen que poder revisar.

Con suerte, las medidas fiscales aplicadas tuvieron en cuenta estas observaciones. Pero siempre se puede mejorar y los IR todavía se pueden revisar y posiblemente, se modificarán durante los próximos años, ya se tienen que asentar y actualizar.

### 10.3 Objetivos de rendimiento

El Gobierno cree que la medición y la comparación del rendimiento incentivan en gran medida la mejora del rendimiento, pero también considera que los objetivos de los IR, si se establecen correctamente, tanto en el ámbito local como en el central, pueden contribuir a conseguir estos efectos.

Así pues, la legislación exigió a las autoridades del *best value*, incluidas las autoridades policiales, que establecieran objetivos para estos nuevos IR y, en algunos casos, que intentaran mejorar el rendimiento para equipararlos con los que hubieran obtenido mejores resultados durante el primer año de la medición. En otras palabras, los cuerpos tendrían que intentar establecer objetivos para cada indicador para que, en cinco años, el rendimiento más bajo de los cuerpos se pueda equiparar con el de los once cuerpos con mejor rendimiento en un indicador concreto.

No obstante, la legislación también permite que el Gobierno pacte directamente los objetivos. En el caso de los servicios de policía, el Gobierno decidió que las autoridades policiales establecieran sus propios objetivos para los IR de *best value* (IRMV), siempre que ello fuera posible. A pesar de todo, en el caso de los IR directamente relacionados con los niveles de delincuencia, decidió pactar los objetivos con cada autoridad policial según el cuartil superior, para enfatizar su *intención de observar una reducción de la delincuencia*.

Concretamente, hace poco ha acordado unos objetivos quinquenales para cada cuerpo en lo que se refiere a:

- robos domésticos registrados por cada mil hogares (IRMV 126);
- atracos registrados por cada mil habitantes (forma parte del IRMV 127, que se refiere a la delincuencia con violencia), y
- robos de vehículos registrados por cada mil habitantes (IRMV 128).



... pero no para las investigaciones.

Ahora bien, dado el elevado índice de delincuencia y las grandes diferencias que existen entre los entornos de actuación de cada cuerpo, se han introducido algunos factores variables para hacerlo más realista:

- a) Por lo que respecta al robo de vehículos, los ministros aplicaron la metodología del cuartil superior, pero la modificaron aplicando un límite superior del 40 % y un límite inferior del 10 %. Si se consigue, esto comportaría una reducción del 30 % a escala nacional.
- b) De forma similar, en los robos domésticos, los ministros han aplicado un límite superior del 40 % y un límite inferior del 10 %, pero han dividido los cuerpos en dos grupos que reflejan la diferencia entre el medio urbano y el rural. Si se consigue, esto supondría una reducción del 25 % a escala nacional.

Finalmente, en los atracos quedó claro que sólo cinco cuerpos mostraban índices especialmente elevados. Por eso, el Ministerio de Interior pactó objetivos individuales con estos cuerpos.

## 11. FAMILIAS DE UCB Y ARDD SIMILARES

Ya he mencionado las 318 unidades de comando básico (UCB) y las 376 asociaciones para la reducción del desorden y la delincuencia (ARDD).

El número y la naturaleza de las UCB dependen del criterio de los cuerpos, y, hasta hace poco, no estaba claro cuántas UCB existían, por no hablar de cómo se podría comparar su rendimiento.

Sin embargo, el Ministerio de Interior ha adoptado un nuevo avance importante (que relaciona el *best value*, los IR, las ARDD y un énfasis creciente en lo local) para desarrollar familias de UCB y de ARDD similares.

La intención es que se pueda considerar, de forma razonable, que los componentes de las familias presentan entornos similares para la actuación policial y que funcionen las asociaciones para reducir la delincuencia. Las familias se utilizarán:

- como base para la publicación nacional de estadísticas de delincuencia de carácter local;
- para ayudar a los cuerpos y las autoridades policiales a llevar a cabo las inspecciones de *best value* y poder comparar, de este modo, el rendimiento a escala local en toda una serie de departamentos o procesos, y
- para ayudar a las ARDD a identificar qué asociaciones de su familia presentan las tasas más bajas de delincuencia y, a la larga, cuáles consiguen reducir más la delincuencia, de manera que puedan tomar ejemplo de ellas.

Mi unidad ha gestionado el desarrollo de estas familias.

Los dos conjuntos de familias se crearon mediante un *análisis de grupos*, una técnica estadística que implica identificar qué variables se pueden utilizar para

caracterizar entidades y diferenciarlas. Las entidades individuales (en este caso, las UCB y las ARDD) se fueron combinando gradualmente en función de sus similitudes y cada una se asignó al grupo que tenía las variables más similares. Hubo tres fases principales:

- Decidir qué variables representaban mejor el entorno de vigilancia de las UCB y las ARDD. Al final se recogieron dieciocho variables.
- Compilar, para cada UCB y ARDD, los datos correspondientes a cada variable acordada.
- El propio análisis de grupos. En este caso, decidimos combinar dos técnicas ya existentes: el algoritmo *k-means* y los mapas autoorganizativos.

El resultado final fue una serie de nueve familias para las UCB y las ARDD que tenían entre tres y trescientos miembros.

En la actualidad, estas familias están en fase de consulta, pero esperamos que se llegue a un acuerdo a tiempo para que se pueda utilizar en la próxima publicación de estadísticas de delincuencia, que será este mes de julio.

## 12. MEDIDA DE LA EFICACIA DE LA POLICÍA

La última pieza de este rompecabezas es el trabajo iniciado recientemente para el desarrollo de una medida de la eficacia de la policía mejor que el actual requisito de un 2 % de ahorro eficaz.

Es vital conseguir una medida sistemática de la eficacia de la policía (medir los progresos en las consecuencias de la delincuencia en función del dinero invertido, si tiene que funcionar eficazmente el *best value*. Hay un exceso de indicadores y de información sobre las consecuencias y los resultados de la policía. Sin embargo, hasta el momento no ha sido posible reunir esta información para crear una medida sistemática o completa de la *eficacia* relativa de la policía en relación con el cumplimiento de los objetivos finales de fomentar la seguridad y reducir la delincuencia, el desorden y el miedo a la delincuencia.

El Comité de productividad del sector público fue constituido en 1998 por Hacienda a fin de examinar el desarrollo de las medidas de eficacia. Un informe que encargó recientemente hacía referencia a la policía. Este estudio recomienda el uso conjunto de dos de las técnicas de medición de la eficacia relativa más avanzadas:

- el análisis de envelopament de datos, y
- el análisis de frontera estocástica.

Estas técnicas se han utilizado para medir la eficacia relativa de las industrias del sector privado regulado, y se utilizan cada vez más en el sector público en otros países. El informe explica cómo se podrían integrar estas técnicas con la información del rendimiento de las consecuencias del *best value* i de los costes de

los cuerpos ya existentes para medir la eficacia corporativa. De esta manera, con estas técnicas se podría obtener un punto de referencia del rendimiento de las autoridades policiales para alcanzar los objetivos de la policía con los recursos que tiene cada autoridad. Pueden ser útiles para identificar qué autoridades utilizan mejor sus recursos. En consecuencia, pueden ser útiles para difundir el método correcto y reducir las variaciones en el rendimiento de la policía.

Actualmente, el Ministerio del Interior está llevando a cabo un programa de análisis, revisión e inspección para desarrollar modelos prácticos y de trabajo para dirigir y asesorar la eficacia relativa a tiempo para poder utilizar los primeros datos del *best value* auditadas a mediados del año 2001.

Así pues, éste es el próximo gran reto para la medida del rendimiento de la policía.

### 13. ALGUNOS COMENTARIOS A MODO DE CONCLUSIÓN

Todos estos desarrollos, aunque podrían ir separadamente, están relacionados entre sí. Por ejemplo:

- El desarrollo de los objetivos y propósitos globales ha contribuido a la creación de los IR.
- El énfasis en la reducción de la delincuencia es evidente en el establecimiento de objetivos para estos IR, pero también en el desarrollo de las ARDD.
- Tanto los IR como el desarrollo de las UCB y las familias ARDD han prestado su apoyo a la introducción del *best value*.
- En la actualidad, el *best value* y los planes de eficacia ayudan a aumentar la eficacia, pero también ayudará a incrementarla el desarrollo del índice de eficacia.

Aunque he adoptado la forma más sencilla de presentar los avances (por orden y no por tema), hay que decir que se dan algunas tendencias clave que afectan a los rápidos cambios en la actuación policial y en la medida del rendimiento en Inglaterra y el País de Gales:

- a) El papel de las organizaciones asociadas (he empezado describiendo los papeles, las responsabilidades y las relaciones entre los actores clave). El marco de trabajo tripartito ha sido clave en muchos de los cambios que ha habido en la actuación policial a lo largo de los años, pero se ha ido enriqueciendo con las aportaciones de la HMIC, la Comisión de Auditoría y, más recientemente, con las autoridades locales. El trabajo en colaboración entre todas las partes de los sectores público y privado se ha convertido en un tema importante en la actuación policial, y el marco de gestión del rendimiento ha evolucionado al mismo tiempo para reflejarlo.
- b) La creencia de que es posible medir el rendimiento, y que merece la pena hacerlo. La aplicación de las medidas del rendimiento no es nueva, pero

este Gobierno ha aumentado de forma importante el alcance y la variedad de los indicadores, y los ha colocado en un marco definido que se asocia a una red de propósitos, medidas y objetivos que llegan a la mayor parte del sector público.

- c) El hecho de centrarse en la prestación de servicios locales (el desarrollo de las ARDD y el reciente movimiento de inicio de la publicación de las cifras de delincuencia en este nivel representan la creencia de que éste es el nivel que mejor conecta con el público) les autoriza a presionar para obtener mejoras en el rendimiento. El actual desarrollo de las familias de UCB y ARDD similares también destaca la atención prestada a los servicios locales.
- d) El interés renovado por la investigación y la evaluación. En definitiva, una característica definitoria de los últimos años ha sido el papel significativamente ampliado de los investigadores. Los investigadores han tenido un papel clave en todos los avances de los últimos años y han contribuido al desarrollo de los propósitos, los IR y los objetivos, así como en la evaluación del programa de reducción de la delincuencia y el *best value*.

En esta presentación, he hablado de los avances que se han dirigido desde el centro. De todas formas, no quiero dar la impresión de que éste es el origen de todas las ideas innovadoras. La misma aplicación de los IR, el *best value*, el programa de reducción de la delincuencia y el establecimiento de colaboraciones supone un gran estímulo en lo que se refiere a las iniciativas y los programas de trabajo locales. La policía ya cuenta con un historial de ideas innovadoras y, en muchos aspectos, necesita poco empuje para buscar mejoras en el rendimiento. En cambio, aquí he intentado desatacar que los temas dirigidos desde el centro están interrelacionados y se complementan. Lo que está pasando actualmente sobre el terreno podría ser un tema para otra presentación.

Una vez más, pido disculpas por centrarme exclusivamente en mi país. Esto es sólo fruto de mi ignorancia, y no de un sentimiento de orgullo nacional. Estoy seguro de que podremos aprender muchas cosas sobre este ámbito, que se desarrolla tan rápidamente, y que se pueden aportar comentarios y puntos de vista sobre las coincidencias y divergencias entre nuestras experiencias y otras experiencias similares.