

LA EVALUACION DE LA ACTIVIDAD Y RENDIMIENTO DE LA POLICIA */

Xavier Ballart

*/ El presente documento se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos de la Dirección de Programas de Capacitación.

La evaluación de la actividad y rendimiento de la Policía

SUMARIO: 1. INTRODUCCION. 2. LA LITERATURA SOBRE EVALUACION DE SERVICIOS POLICIALES. A) Distribución de los recursos policiales. *a)* Criterios. *b)* Métodos. B) Distribución equitativa de los servicios. C) Discrecionalidad de los agentes. 3. ESCALA Y ORGANIZACION DE LA POLICIA LOCAL DE L'HOSPITALET. A) Algunas medidas de *input*. B) Estructura orgánica del servicio. C) Operaciones de patrulla y sectores policiales. D) Responsabilidad operativa: La sala de mando. *a)* Información sobre servicios individuales. *b)* Memoria anual de actividades. 4. FUENTES DE DATOS. 5. ANALISIS DE LA DEMANDA DE SERVICIOS POLICIALES. A) Tráfico y accidentes de circulación. B) Servicios sociales. C) Delitos y faltas. D) Policía Administrativa. E) Distribución de las demandas en el espacio y en el tiempo. 6. EVALUACION DE LA DISTRIBUCION DE LOS AGENTES. A) Por turnos. B. Por distritos. 7. EVALUACION DE LA EFICACIA POLICIAL. A) Planteamiento del problema. B) Tiempo de respuesta. *a)* En función del tipo de incidente. *b)* En función del volumen de demandas. *c)* En función de la prioridad asignada. C) El tiempo de servicio. *a)* En función del tipo de incidente. *b)* En función del volumen de demandas. 8. EVALUACION DE LA DISTRIBUCION DE LOS SERVICIOS EN TERMINOS DE EQUIDAD. 9. IMPLICACIONES DEL ESTUDIO DE CASO PARA LA EVALUACION. A) Evaluación de servicios de Policía local con datos de la Administración. B) Utilidad relativa de las medidas objetivas.

1. INTRODUCCION

La investigación con el propósito de evaluar las políticas y programas públicos de Gobierno ha tenido un importante desarrollo desde mediados de los sesenta y principios de los setenta en algunos países de Europa y de Norteamérica (HELLSTERN, 1986, 279-312).

En sentido amplio, la evaluación de las políticas públicas se refiere a todas las formas de valoración de la acción colectiva pública que puedan darse en un sistema político. Las elecciones, los debates parlamen-

tarios, la aprobación anual del presupuesto..., tienen todos aspectos de carácter evaluativo. Votantes, políticos, funcionarios y periodistas están continuamente juzgando el valor de las políticas públicas. En sentido estricto, sin embargo, la evaluación de las políticas públicas se refiere a una especialidad dentro del Análisis de las Políticas Públicas y se caracteriza, entonces, por el recurso a métodos de investigación de las ciencias sociales (o aproximaciones) con el propósito de emitir un juicio de valor sobre las políticas o programas públicos de actuación.

La creciente demanda de mayor eficacia y transparencia democrática de las instituciones públicas ha contribuido a consolidar la evaluación como disciplina científica y hasta como una profesión independiente (ROSSI y WRIGHT, 1984, 50). De forma paralela a este crecimiento se ha producido una importante evolución conceptual, que se ha traducido en una ampliación progresiva de su ámbito material y en la aparición de nuevas ideas en torno a sus propósitos y métodos (BALLART, 1991).

La premisa teórica en la que se basa el modelo básico de la evaluación es que las políticas públicas son diseñadas con el objeto de alcanzar objetivos específicos, y que su éxito puede ser determinado en función de la medida en que se alcanzaron aquellos objetivos.

Esta aproximación recurre a diseños de naturaleza experimental que requieren la identificación de indicadores de los resultados que persigue la intervención y la medida de su situación antes y después de la intervención. Con el objeto de demostrar que los cambios en los indicadores seleccionados son debidos a la introducción de la política pública, recurre asimismo a la medición de la situación de un grupo de control que no recibe la intervención antes y después de ésta.

Esta aproximación es adecuada cuando se trata de un programa bien definido donde una serie de individuos reciben una misma intervención cuyos efectos pueden ser anticipados y claramente medidos. En nuestro estudio de caso, sin embargo, el análisis de la actividad y rendimiento de la Policía local como servicio podría verse gravemente distorsionado si se limitara a determinar lo alcanzado en relación con hipotéticos objetivos —de reducción de la tasa de criminalidad, de disminución del número de accidentes o de aumento del valor total de la propiedad recuperada de hurtos o robos, por poner algunos ejemplos— precisamente por la complejidad y la variedad de actividades que realizan las Policías locales en ámbitos tan dispares como la ordenación del tráfico, la investigación de hechos criminales, la asistencia social a personas necesitadas o la intermediación en los conflictos entre vecinos o familiares. Es decir, el servicio de Policía local hace demasiadas cosas como para poder resumir su eficacia en indicadores parciales.

Además, e independientemente de la dificultad de identificar y operacionalizar los objetivos de una política específica en relación con el

tráfico, la seguridad ciudadana o la violación de las ordenanzas locales, la experiencia de la gestión por objetivos en el campo policial durante los años setenta en Estados Unidos nos muestra cómo la selección inicial de un conjunto de objetivos determina aquellos aspectos de la actividad policial que después serán objeto de medida, de forma que las actividades policiales no contempladas por los objetivos son excluidas del análisis en base al que se sacan conclusiones sobre la eficacia general del servicio (WHITAKER *et al.*, 1982, 10-18).

Ello ha llevado a centrar una atención excesiva en tan sólo una parte de la actividad policial, generalmente aquella relacionada con la seguridad ciudadana y la criminalidad, cuando en realidad las conclusiones de diferentes estudios (BERCAL, 1970; WEBSTER, 1970) apuntan a que ésta no es la principal actividad de las Policías locales en Estados Unidos. Tampoco lo es en nuestro país, como confirma el análisis de los servicios solicitados y prestados por las unidades de la Guardia Urbana de l'Hospitalet (de ahora en adelante GUH).

A la distorsión que resulta de centrar el análisis en unos pocos objetivos hay que añadir la derivada del hecho de que el análisis se haga a partir de datos recogidos por el mismo servicio. Dado que recoger información sobre aquello que valora la ciudadanía en relación con los diferentes aspectos de la función policial puede resultar caro y difícil, generalmente aquello que se estudia viene determinado por la información de la que se dispone.

Esta es una limitación que comparte nuestro estudio de caso y que no nos permite entrar en algunas cuestiones importantes, como la de las percepciones subjetivas de los ciudadanos. A pesar de ello, creemos que existe un amplio campo de investigación en el análisis de la información que recogen las Policías locales con el propósito de sugerir recomendaciones que tengan algún sentido para sus responsables en la línea de obtener un mejor conocimiento de su actividad y de mejorar la eficacia de su gestión a través de la utilización de los datos de que disponen. La presentación del caso de la GUH constituye una primera aproximación al tema de la evaluación de los servicios de Policía local partiendo de datos recogidos por la misma Administración. Además de demostrar cómo la información recogida de una forma rutinaria y continuada puede ser utilizada de forma efectiva para la gestión del servicio, el caso pone de relieve diversas posibilidades de análisis en función de los datos disponibles, utilizando en este caso métodos cuantitativos y recurriendo a la concepción clásica de indicadores generales tanto de la forma en que se presta el servicio como de su eficacia global.

La evaluación de los servicios de Policía local ha de permitirnos conocer mejor *qué hace la Policía, y los efectos que tiene su actividad en la comunidad local.*

Ambas cuestiones presentan algunas dificultades que han sido objeto de discusión por la literatura especializada. En este estudio se hace un repaso de esta literatura, básicamente norteamericana, y se pretende mostrar cómo partiendo de los datos objetivos de archivo recogidos día a día por la sala de mando de la GUH se puede obtener:

1.º Información sobre las demandas que experimenta el servicio, lo que nos dará una imagen más adecuada a la realidad de la actividad desarrollada por las Policías locales.

2.º Información sobre la racionalidad, en términos de carga de trabajo, con que se distribuyen los recursos policiales a lo largo del día y en diferentes zonas de la ciudad.

3.º Información sobre la eficacia policial a partir de dos indicadores generales de servicio: el tiempo que tarda la Policía en responder a una demanda individual y el tiempo que pasa con el servicio que aquélla origina.

4.º Información sobre la distribución de los servicios, en términos de equidad, a distintos grupos de población o zonas de la ciudad.

Si tomamos como referencia el cuadro de Majone (1989, 177), construido a partir de dos parámetros: por una parte, el grado en que se conoce el proceso de producción del servicio, y por la otra, el grado en que los efectos que produce la prestación del servicio en la población son medibles, con este estudio de caso habremos intentado desplazarnos por la diagonal que va desde la situación en que sólo es posible evaluar *inputs* [4] hasta aquella en que es posible seleccionar entre evaluación de resultados y evaluación de gestión o proceso [1].

FIGURA 1. CONDICIONANTES DE LA EVALUACIÓN

	Conocimiento del proceso de producción		
	Completo	Incompleto	
Grado en que se pueden medir los resultados	Alto	1	2
	Bajo	3	4

Fuente: Majone, (1989, 177).

2. LA LITERATURA SOBRE EVALUACION DE SERVICIOS POLICIALES

Si examinamos la literatura sobre medida de servicios urbanos, veremos que la mayor parte de las investigaciones en materia policial se refieren a tres cuestiones principales:

- la distribución de los recursos en el tiempo y en el espacio;
- la distribución equitativa de los servicios entre la población, y
- la discrecionalidad que ejercen los agentes en el proceso de toma de decisiones.

A) DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS POLICIALES

La mayoría de los estudios examinan variables que reflejan la distribución de los recursos policiales en una ciudad, como por ejemplo, el número de unidades (a pie o motorizadas) por sector policial, el número y área geográfica de los mismos sectores policiales o la parte del gasto que les corresponde.

Como afirma MAXFIELD (1979, 67-69), la distribución de los recursos policiales no nos informa sobre las diferencias en la calidad del servicio en distintas partes de la ciudad, ni tampoco aporta ninguna información sobre la manera como se ejercen estos servicios, dada la enorme discrecionalidad de que disponen los miembros de la Policía al interpretar qué incidentes merecen una respuesta policial.

Efectivamente, los indicadores de la distribución de los recursos policiales tienen poco que ver con el nivel de servicio realmente prestado a la población. A pesar de ello, la investigación operativa en materia policial ha contribuido a desarrollar criterios y métodos de distribución de los recursos en el espacio y el tiempo que plantean la necesidad de un tipo de información que también puede resultar útil para la evaluación.

a) *Criterios*

La distribución de los recursos policiales entre las diversas áreas o sectores de la ciudad puede responder a diferentes criterios. Generalmente, la división en sectores tiene en cuenta los distritos y los barrios municipales, así como las características topográficas de la ciudad.

Aparte de tener en cuenta los barrios y las barreras naturales que puedan dificultar la movilidad de las unidades operativas, si los sectores policiales se establecieran siguiendo un criterio de equidad, de forma que cualquier demanda que se produjera tuviera una respuesta igual de rápida por parte de la Policía, probablemente se obtendría una distribución desigual respecto a la problemática social, contribuyendo por tanto a debilitar el servicio en zonas de alta densidad de población respecto a zonas menos pobladas (LANGBEIN, 1980, 13). Dado que generalmente las zonas de menor densidad de población tienen un nivel de renta más elevado, incluso desde una perspectiva política, se podría cuestionar esta distribución.

Por ello, parece que la distribución más eficiente de los recursos sería la que se hiciera en función del volumen de servicios que genera cada zona (WILSON, 1977, 357 y ss.). En todas las ciudades hay áreas que requieren un mayor número de intervenciones, ya sea por razones de tráfico, porque allí es donde se concentran los locales de entretenimiento o porque la tasa de criminalidad es más elevada. La distribución de los recursos policiales en función de la demanda obligaría a destinar un mayor número de policías a estas áreas, o bien a dividir su superficie en sectores más pequeños, de forma que se equilibrara el número de policías por servicios demandados para todos los sectores.

El mismo tipo de razonamiento se podría aplicar a la distribución de los efectivos en el tiempo. La distribución igualitaria entre los tres turnos (mañana, tarde, noche) no tendría demasiado sentido, ya que las demandas de servicio se concentran en determinadas horas del día y en general ocurren con menos frecuencia durante la noche, como veremos después.

Otros factores que pueden tener una incidencia considerable en la distribución de los recursos son los de tipo político. Grupos de residentes de distintos barrios de la ciudad tienen actitudes diversas con respecto a las instituciones públicas. En este sentido, los grupos que ejercen una presión mayor o que simplemente generan más demandas de servicio pueden influir en la distribución que se haga de los recursos de la ciudad (1).

En resumen, pues, la variedad de incidentes por los que un ciudadano puede requerir la presencia de la Policía y las variaciones en la frecuencia con que aquéllos se producen en el tiempo y en el espacio hacen que la distribución de los efectivos se convierta en una tarea compleja y que a menudo se haga de una forma intuitiva, a partir de la distribución igualitaria de los miembros del Cuerpo en sectores policiales relativamente uniformes, añadiendo en su caso algunos efectivos para compensar la mayor problemática social de algunos sectores.

b) Métodos

No obstante, algunos investigadores han propuesto diversas fórmulas de distribución objetiva de los recursos. Quizá la más conocida sea la propuesta por O. WILSON (1977), fundador de la Escuela de Criminología de la Universidad de California y jefe de la Policía de la ciudad de Chicago durante los años sesenta.

(1) Esta es una idea que, de alguna forma, me sugirió el inspector-jefe de la GUH, Sr. Martín, al discutir la variedad de demandas que ejercen sobre la Policía los distintos barrios de la ciudad.

Concretamente, el método de WILSON asigna diferentes pesos a diferentes tipos de incidentes en función del tiempo que requieren y de su gravedad. A través de la tabulación estadística del número de incidentes que ocurren en diferentes horas del día, en diferentes zonas de la ciudad, determina: primero, *la segmentación óptima del día en turnos*, de forma que se equilibre la carga de trabajo entre turnos y las variaciones en la demanda de servicios dentro de un mismo turno sean mínimas, y segundo, *el tamaño de los sectores policiales* durante cada turno; dividiendo la carga de trabajo entre el número de sectores se obtiene la carga media por sector, y combinando en áreas mayores los sectores que no alcanzan la media se delimita su configuración definitiva.

Lógicamente, es preciso calcular las horas de trabajo disponibles—descontando las horas perdidas en días libres, indisposiciones, bajas o que se ocupan en actividades que no son de patrulla preventiva— y distribuir los agentes teniendo en cuenta que cada uno de ellos debe hacer ocho horas de trabajo continuo, intentando ajustar al máximo el número de horas-agentes y la carga de trabajo (WILSON, 1977, 633-655).

Si bien esta última tarea tendría que ser, aparentemente, la más sencilla, el cumplimiento de múltiples funciones (relacionadas con el tráfico, de inspección, de asistencia a los juzgados) por parte de la Policía local hace difícil la estimación de las horas necesarias para actividades que no sean estrictamente de patrulla preventiva y respuesta activa a las demandas de servicio de la sala de mando.

El principal problema del método de WILSON tiene, sin embargo, que ver con los criterios en función de los cuales otorgar diferentes pesos a diferentes tipos de incidentes. WILSON, en su libro de texto sobre Administración de la Policía, otorga pesos que van de uno a cuatro en función de la gravedad de los incidentes, de forma que sólo las actividades relacionadas con delitos o con la práctica de detenciones reciben pesos de valor tres y cuatro (WILSON, 1977, 662). El peso otorgado es, sin embargo, independiente del tiempo que realmente ocupa a la Policía hacerse cargo de cada incidente.

Otros métodos posteriores, en cambio, tienen en cuenta lo que hemos llamado tiempo de servicio, es decir, el tiempo que tarda una unidad en atender un determinado servicio, así como otros factores (como, por ejemplo, el tiempo de desplazamiento medio, la superficie del sector o los kilómetros de vía pública) con lo que se intenta tener en cuenta variables que no sean estrictamente la de la demanda (HELLER *et al.*, 1977).

Sin ánimo de entrar en la discusión detallada de estos métodos, la explicación precedente nos sirve para poner de relieve la importancia de anticipar el número de incidentes que se producirán en diferentes

horas del día, en distintos sectores o zonas de la ciudad, para poder hacer una distribución racional de los efectivos.

En sentido inverso, desde la perspectiva de la evaluación, la constatación de niveles de demanda agregada similares (ya que el tipo de incidente puede variar) entre los diferentes turnos y sectores de la ciudad, puede ser considerada como un indicador de que la distribución de los efectivos es equilibrada.

B) DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE LOS SERVICIOS

Otro importante sector de la literatura sobre servicios urbanos se preocupa más de la distribución final de los servicios entre la población que no de las estructuras de implementación de estos servicios. En lugar de centrar su atención en encontrar la mejor manera de distribuir los efectivos sobre el terreno o en el tiempo, se propone examinar cómo afectan las actividades desarrolladas por la Administración, generalmente local, a distintos grupos de población de diferentes zonas de una misma ciudad.

Desde esta perspectiva, el tema de la equidad en la distribución de los servicios urbanos, y concretamente de los servicios de Policía, toma mayor relevancia: se trata de examinar si determinados sectores de la sociedad obtienen servicios de peor calidad o en menor cantidad que otros. Esta preocupación ha sido expresada de forma sintética en la que se ha llamado la «*underclass hypothesis*», según la cual las áreas de las ciudades de nivel socioeconómico más bajo, habitadas por grupos minoritarios, reciben protección policial de inferior calidad.

En un estudio sobre los servicios públicos de la ciudad de San Antonio (Estados Unidos) en el que también se incluye el servicio de Policía, LINEBERRY (1977) examina cinco explicaciones posibles de las diferencias que pueda haber en la cantidad y/o calidad de los servicios públicos que reciben grupos de población distintos de una misma ciudad. Tres de estas explicaciones son una concreción de la «hipótesis de las clases inferiores», la cuarta es la de carácter ecológico y la quinta hace referencia a los mecanismos institucionales de toma de decisiones (2).

(2) Las hipótesis de LINEBERRY pueden resumirse en los siguientes términos:

— La cantidad y/o la calidad de los servicios urbanos está positivamente relacionada con la proporción: primero, de población blanca en un barrio; segundo, de población de estatus socioeconómico elevado, y tercero, de población que ocupa posiciones de poder en la Administración local.

— La cantidad y/o calidad de los servicios urbanos depende asimismo de factores ecológicos como, por ejemplo, si se trata de un barrio antiguo o moderno, su densidad, sus características geográficas o su carácter residencial y/o comercial, y de reglas de decisión burocráticas adoptadas para simplificar la asignación de recursos (1977, 66).

Por lo que respecta al servicio de Policía, LINEBERRY utiliza como medida de *ouput* el número de agentes asignados a cuatro tipos de sectores policiales definidos en términos de los porcentajes de población de grupos de minorías étnicas que incluyen. Las conclusiones del estudio fueron que no había una discriminación sistemática de los grupos minoritarios en el nivel de recursos policiales asignados en la ciudad de San Antonio.

Un enfoque similar fue el adoptado por BLOCH (1974) en su estudio sobre la distribución de los servicios de Policía en la ciudad de Washington DC. En este estudio, BLOCH compara diferentes medidas de actividad policial para dos barrios, uno de clase baja y población mayoritariamente negra y otro de clase media-alta y población mayoritariamente blanca.

El estudio incluye dos tipos de medidas. Por un lado, medidas de *input*, como la carga de trabajo que han de soportar los efectivos destinados a uno y otro barrio de la ciudad (BLOCH, 1974, 2-6), y por el otro, medidas de eficacia como la tasa de criminalidad en las dos zonas, el porcentaje de casos en que la Policía consigue identificar y detener a los responsables de un hecho criminal, la opinión de la población sobre el servicio y sus percepciones sobre el tiempo que tarda la Policía en llegar al lugar donde se reclama su presencia (BLOCH, 1974, 6-26).

Las conclusiones del estudio fueron que había una relativa igualdad entre los dos barrios, excepto en que la zona de nivel socioeconómico más bajo y población negra sufría una tasa de violencia criminal muy superior y la percepción de su población era que la Policía tardaba excesivamente en acudir cuando se precisaban sus servicios (BLOCH, 1974, IX).

Si comparamos los dos estudios que se acaban de describir en términos de un modelo *input* → proceso → *output* → *outcome*, se puede afirmar que BLOCH está más próximo a medir *outcomes*.

Ambos utilizan el número de policías asignados a una determinada área o sector de la ciudad como indicador del nivel de servicios prestados. En realidad, sin embargo, ésta es una medida de *input*. Del *input* más importante de la función policial, sin lugar a dudas, pero que no se puede identificar con la idea de producto, efecto o consecuencia para la población de la actividad policial. En cambio, algunas de las medidas que BLOCH llama de eficacia sí que se acercan más a este concepto.

Como acabamos de ver, BLOCH utiliza medidas objetivas y medidas subjetivas. Las primeras son la tasa de criminalidad y el porcentaje de casos resueltos por la Policía (3). Si bien esta última medida es cla-

(3) Un caso se da por resuelto si:

ramente un indicador de eficacia policial, las tasas de criminalidad presentan algunos problemas, ya que sólo reflejan los hechos delictivos sobre los que llega a tener conocimiento oficial la Policía.

Así, podría ocurrir que una intervención tendente a mejorar la eficacia del servicio, como el incremento de efectivos, tuviera un reflejo negativo en el indicador propuesto, ya que más policías tendrían acceso a casos que antes escapaban al servicio, lo que se traduciría en un empeoramiento de las estadísticas.

Las medidas subjetivas, en el estudio de BLOCH, son creadas a partir de preguntar a la población su opinión sobre la seguridad en el vecindario, la efectividad de la Policía en ocuparse de problemas específicos (cuestiones sobre las que contaba con medidas objetivas), la manera como trata la Policía a los vecinos y el tiempo que tardaría en responder a una llamada pidiendo auxilio (BLOCH, 1974, 17-25).

De estas cuatro cuestiones, las dos últimas hacen referencia a dos características importantes de lo que realmente hace la Policía, y en este sentido se aproximan bastante al concepto de *outcome*. Parece evidente que una respuesta rápida es ya, en sí misma, un servicio importante. Podríamos añadir que es más importante cuanto más grave sea el incidente. Igualmente, la forma como se desarrolla la interacción entre policías y vecinos constituye un componente esencial del servicio, sobre todo si se tiene en cuenta que, a menudo, la actuación de la Policía local consiste en prestar algún tipo de apoyo o ayuda, ya sea sugiriendo a la persona necesitada dónde tiene que dirigirse, intentando resolver el problema o procurando que las partes en conflicto encuentren una salida negociada.

Además, la rapidez con que la Policía responde a una demanda individual y el trato o actuación que aquélla dispensa a los ciudadanos que solicitan sus servicios, aparecen como dos elementos determinantes de la evaluación que hacen los ciudadanos de los servicios de Policía, según PARKS (1984, 120). En su estudio de los servicios de Policía del área metropolitana de San Luis, este autor analiza las percepciones subjetivas sobre el servicio de Policía tanto de personas con una experiencia reciente con la Policía, como de personas que, al no haber tenido una experiencia personal reciente, han de recurrir a otras fuentes de información, como familiares, amigos, vecinos o los mismos medios de comunicación.

Los resultados de su investigación indican una fuerte asociación entre las dos variables estudiadas, hasta el punto que un contacto insa-

1.º Se ha producido una detención,

2.º La persona identificada como autora del crimen se encuentra ya en una institución penitenciaria,

3.º No es posible continuar el proceso porque la víctima rechaza cooperar y el hecho delictivo sólo puede ser perseguido a instancia de parte (BLOCH, 1974, 16).

tisfactorio con la Policía reduce la percepción de una respuesta rápida en un 10 por 100 (PARKS, 1984, 123).

Este tipo de investigación es importante, ya que pone de relieve lo que es valorado por parte de los clientes del servicio y, por tanto, cómo se puede influir desde la gestión para producir un cambio favorable en la percepción que tienen los ciudadanos de los servicios públicos.

Volviendo a BLOCH, este autor utiliza percepciones subjetivas del tiempo de respuesta de la Policía y de la forma en que ésta trata a las personas que precisan sus servicios. MLADENKA y HILL (1978), en cambio, recogen datos objetivos relativos a la primera de estas variables—el tiempo de respuesta— para nueve días, durante un período de dos meses, en la ciudad de Houston, y analizan las diferencias en el tiempo de respuesta y en la distribución de los efectivos policiales entre los 20 distritos en los que se divide la ciudad, mirando si las características socioeconómicas de los distritos explican las variaciones en aquellas variables dependientes (1978: 119).

Las conclusiones son negativas en ambos casos. Ni los tiempos de respuesta de la Policía local de Houston pueden asociarse a las características socioeconómicas de la población de distintos distritos, ni se puede afirmar que la ciudad penaliza los distritos de clase social más baja en términos de distribución de personal (1978, 126).

La investigación en torno al comportamiento de la Policía en su interacción con los ciudadanos ha dado lugar a un tercer gran bloque de la literatura que ha centrado su atención en la discrecionalidad que ejercen los funcionarios de los Cuerpos de Policía en el ejercicio diario de las funciones que les son propias.

C) DISCRECIONALIDAD DE LOS AGENTES

De una forma general, el problema de la discrecionalidad de las Policías locales aparece en la descripción de la burocracia de contacto («*Street-level bureaucracy*»), es decir, aquellos funcionarios que se encuentran en el nivel más bajo de la jerarquía de una organización administrativa, pero que en cambio tienen un elevado grado de independencia. Como afirma LIPSKY (1976, 13) «los hombres y las mujeres policías son los que deciden a quién hay que arrestar o a quién hay que vigilar».

Ciertamente, la Policía local es un buen ejemplo, ya que es difícil supervisar el comportamiento de los miembros del Cuerpo cuando se encuentran de servicio por las calles de la ciudad. Aunque existan unas líneas de autoridad muy precisas, son los agentes de las unidades operativas los que interactúan con la población y los que en último término controlan la información que llega a la organización sobre lo que

ocurre en la ciudad o sobre las personas que tuvieron alguna participación en incidentes que merecen una respuesta policial.

Algunos estudios, sin embargo, han examinado los encuentros que se producen entre la Policía y la población a través de la observación directa de investigadores que se desplazaban con los mismos policías.

BLACK (1970) utilizó este tipo de información para analizar los factores que tienen mayor influencia en la decisión de considerar un hecho como sancionable o delictivo. Así, según este autor, de su investigación derivaba que eran importantes, además de la gravedad del incidente, tanto las preferencias de la víctima como el grado de relación previa entre la víctima y el agresor. En el supuesto que la víctima no urgiera a la Policía la persecución del hecho o cuando aquélla y la persona acusada tenían algún tipo de relación previa, la Policía era menos proclive a iniciar una investigación (BLACK, 1970, 735).

En el mismo sentido, REISS (1971), en un trabajo más general sobre la Policía y la ciudadanía, defendía que ésta ejerce un control considerable sobre la función policial a través de sus decisiones discrecionales sobre comunicar o no comunicar a la Policía local determinados hechos ocurridos en la vida diaria (1971, 69).

Una aproximación diferente al tema de la discrecionalidad es la adoptada por MAXFIELD (1979) en su estudio comparativo de los servicios de Policía de las ciudades de Chicago y San Francisco. MAXFIELD toma el número de delitos oficialmente reconocidos por la Policía en una ciudad como indicador del *output* de este servicio y compara este indicador con indicadores de demanda, con el propósito de hacer algunas inferencias sobre el proceso decisional que se produce durante la transformación de las demandas en productos finales.

Siguiendo la lógica de la literatura sobre equidad, analiza las diferencias en el proceso decisional —es decir, en el número de demandas que se convierten al final del proceso en un caso oficial— en base a las características de la población, a las características de los incidentes y a los niveles de demanda que experimentan diferentes áreas de las dos ciudades estudiadas, llegando a la conclusión que la influencia de la discrecionalidad en las decisiones policiales es más bien residual (1979, 295).

* * *

Hasta aquí hemos hecho un repaso de la literatura, predominantemente norteamericana, que se ocupa de la evaluación de los servicios de Policía local y hemos visto que existen tres posibles aproximaciones a partir de examinar:

- 1.º Cómo se distribuyen los recursos geográfica y temporalmente.
- 2.º Hasta qué punto la distribución final de los servicios es equitativa entre distintos grupos de población y/o diferentes zonas de una misma ciudad; y

3.º Qué diferencias se producen en la toma de decisiones que afectan a distintos grupos de población como consecuencia de la discrecionalidad de la que disponen los miembros de los Cuerpos de Policía.

La primera aproximación se centra claramente en los *inputs* de la función policial, mientras que la segunda y la tercera tienen que ver más con los *outcomes* o efectos de las decisiones policiales sobre distintos grupos de población.

La simple distribución de los recursos sobre la geografía local ofrece poca información sobre la calidad de los servicios prestados. Esta depende de lo que hagan los agentes, tanto durante su actividad de patrulla preventiva como cuando son llamados a cumplir una determinada función y, por tanto, a ocuparse de un determinado incidente.

De alguna manera, los estudios que se basan en la medida de los tiempos de respuesta y en el análisis del comportamiento y decisiones policiales se aproximan más a este concepto.

Existe igualmente una literatura sobre Policía en castellano. Entre las aportaciones más recientes cabe destacar la obra ya clásica de BALLBÉ (1985) sobre la presencia de las Fuerzas Armadas en el mantenimiento del orden público en la España contemporánea, en cuyo último capítulo se analiza la voluntad constitucional de desmilitarizar y desvincular el aparato policial del Ejército. En el mismo sentido, LÓPEZ GARRIDO dedica parte del *Aparato Policial en España* (1987) a revisar desde una perspectiva histórica el modelo de orden público de la España liberal. Este autor también analiza la estructura sociológica de los Cuerpos de Seguridad (origen regional, procedencia social y nivel cultural de sus miembros), así como las enseñanzas impartidas a los oficiales de carrera de la Guardia Civil, con el objeto de poner de relieve sus sesgos ideológicos.

Por su parte, MARTÍN FERNÁNDEZ plantea en *La profesión de Policía* (1990) la selección de los recursos humanos y su formación como elementos claves de la reforma policial.

«Aquí la formación es un medio y no un fin en sí mismo. La formación profesional intenta proporcionar a sus alumnos los conocimientos precisos que de manera directa o indirecta contribuirán mejor a que puedan realizar las tareas encomendadas a su profesión de una manera más eficaz... En el mismo sentido, los procesos de selección de personal sólo tienen justificación en tanto que permitan mejorar el nivel de éxito profesional de los candidatos seleccionados en relación a lo que se conseguiría sin ningún proceso selectivo previo.

La identificación de las variables que mejor nos permitan predecir este éxito profesional (variables predictivas) es, pues, un elemento básico del proceso, y por eso se hace necesaria la defini-

ción de las tareas concretas a realizar por los candidatos en su nueva profesión como paso previo a cualquier proceso de selección (1990, 136).»

Este autor acaba, pues, proponiendo el análisis de tareas como un eje básico del proceso de cambio policial. Si bien en este estudio no se utilizan directamente las categorías propuestas por MARTÍN FERNÁNDEZ, nuestro análisis de demandas conecta perfectamente con su preocupación por determinar lo que realmente hacen los agentes durante su jornada laboral.

3. ESCALA Y ORGANIZACION DE LA POLICIA LOCAL DE L'HOSPITALET

A) ALGUNAS MEDIDAS DE «INPUT»

L'Hospitalet de Llobregat es, con una población justo por debajo de los 280.000 habitantes, la segunda ciudad de Cataluña y la decimotercera de España.

El examen comparativo de algunos indicadores de *inputs* para las Policías locales de Barcelona y L'Hospitalet puede darnos una cierta idea de la escala de sus operaciones.

En primer lugar, la población de Barcelona es seis veces mayor que la de L'Hospitalet. Las diferencias entre los presupuestos de las dos Policías para 1989 no eran aproximadamente las mismas que entre sus poblaciones. Mientras que la Guardia Urbana de Barcelona gastó más de 9.000 millones, el presupuesto de la de L'Hospitalet fue de 948 millones. Las remuneraciones del personal constituyen el capítulo más importante de estos presupuestos, con aproximadamente un 85 por 100 en el caso de L'Hospitalet. El número de agentes en Barcelona el año 1989 era de 2.118, más de 7,8 veces el número de agentes para L'Hospitalet, que era de 271. Ello supone 0,91 agentes por cada 1.000 habitantes en esta última ciudad, por 1,2 agentes por cada 1.000 habitantes en Barcelona.

Como veremos más adelante, la unidad básica de demanda para las Policías locales son los servicios que gestionan sus salas de mando. Estos servicios, que constituyen la parte más importante aunque no la única de la actividad policial, se pueden producir como consecuencia de la llamada de un ciudadano o por propia iniciativa de los miembros del Cuerpo durante su actividad de patrulla.

CUADRO 1. BARCELONA Y L'HOSPITALET. RESUMEN DE MEDIDAS DE «INPUTS» PARA 1989. DATOS CENSALES DE 1986

	<i>Barcelona</i>	<i>L'hospitalet</i>
Presupuesto (en millones)	9.191,5	948
Total agentes.....	2.118	271
Población (en miles).....	1.703,7	279,7
Agentes por 1.000 habitantes.....	1,2	0,9
Demandas ciudadanos.....	166.373	24.800
Demandas por 1.000 habitantes.....	97,7	91

Los datos para Barcelona se limitan a las llamadas de ciudadanos al teléfono especial de la Guardia Urbana. Concretamente, en Barcelona hubo 166.373 llamadas al 092 en 1989, es decir, unas 97,7 llamadas por cada 1.000 habitantes, mientras que en L'Hospitalet —que no cuenta con un teléfono especial— el número de llamadas por cada 1.000 habitantes se situaría en torno a las 91 en función de datos sobre el número total de servicios anuales y de la proporción en que éstos son generados por llamadas de ciudadanos en el período estudiado.

B) ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL SERVICIO

La GUH se estructura orgánicamente, de acuerdo con el *Plan de Servicios de la Guardia Urbana*, en tres secciones —recursos, apoyo y demarcaciones— que a su vez se componen de departamentos y unidades. El responsable del servicio es el jefe del Cuerpo; de las secciones lo son los oficiales y suboficiales; de los departamentos, los sargentos, y de las unidades, los cabos. La jerarquía organizativa está, pues, claramente definida, manteniéndose por tanto el principio de autoridad que se considera muy importante en la cultura de los servicios policiales.

El eje fundamental del servicio lo constituye el personal adscrito a la sección de demarcaciones, y a través de ésta a cada uno de los sectores o zonas en que se divide la geografía municipal durante las veinticuatro horas del día.

Las otras dos secciones cumplen funciones de refuerzo con una diferencia, mientras que la sección de apoyo se integra plenamente en el flujo de trabajo de las operaciones policiales, la sección de recursos cumple funciones de soporte técnico.

Concretamente, la sección de apoyo está integrada por tres departamentos —vigilancia, circulación y seguridad ciudadana— cuyas actividades se caracterizan por requerir la dedicación constante y diaria de un determinado número de agentes en unidades que se ocupan de la vigilancia de edificios, parques y otras instalaciones municipales, la

regulación del tráfico en horas punta en determinados cruces de la ciudad o a la salida de las escuelas, la retirada de vehículos mal estacionados o abandonados en la vía pública, la confección de atestados y diligencias judiciales y la elaboración de informes técnicos relativos a accidentes o la custodia de detenidos en el depósito municipal.

Estas y otras actividades, como las de investigación que desarrolla la Guardia Urbana en colaboración con los otros Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, constituyen una parte importante del trabajo policial que han de cubrir los agentes no adscritos a una demarcación territorial específica.

Los mismo sucede con la sección de recursos. Integrada por cinco departamentos —el gabinete técnico, los departamentos de personal y formación, parque móvil, material y almacén—, cumple funciones de tecnoestructura y de apoyo tanto a los agentes de las otras secciones como a la dirección del servicio.

C) OPERACIONES DE PATRULLA Y SECTORES POLICIALES

La organización del servicio se fundamenta, sin embargo, en la figura del policía de sector. Es por ello que la actividad de patrulla es la que ocupa el mayor número de agentes y la que consume, por tanto, una mayor parte del presupuesto.

Los agentes que cumplen funciones de patrulla, al margen de algunas actividades administrativas o no policiales, como las de «repositar» (comer en el argot policial), dedican la totalidad de su tiempo a recorrer su sector y a responder a demandas de servicio específicas que pueden tener su origen tanto en los propios vecinos a través de la sala de mando como en la misma calle por el hecho de estarse produciendo algún incidente que el mismo agente entiende no debería producirse.

La filosofía que hay detrás de la política de dedicar una parte importante de los recursos a la actividad de patrulla preventiva es que ésta tiene un efecto disuasorio entre aquellos a quienes podría ocurrírseles transgredir las normas, mientras que la presencia policial en la calle da un sentimiento de seguridad y confianza al resto de la población.

Al mismo tiempo, los agentes adscritos a las diferentes unidades operativas sectoriales constituyen un canal directo e inmediato de información para la Administración municipal sobre no tan sólo lo que sucede en la ciudad, sino también el estado de ésta, en la medida que aquéllos tienen la obligación de comunicar cualquier desperfecto que se produzca en la vía pública.

De otra parte, la distribución de la fuerza policial por toda la geografía municipal supone situar a los agentes en una posición que per-

mita a la GU responder con celeridad a las peticiones de servicio allí donde se produzcan. La función de respuesta policial consiste entonces, en investigar el incidente a raíz del cual se ha producido la demanda de intervención.

En L'Hospitalet, la unidad básica de patrulla es el sector. Cada sector policial tiene asignado ocho agentes que actúan bajo la supervisión directa de un cabo. Por encima del sector, la ciudad se divide en dos zonas. Cada zona se compone de seis sectores y está supervisada por un sargento. Por último, cada uno de los turnos —mañana, tarde y noche— tiene un jefe que se responsabiliza de la totalidad del servicio. Durante la noche, sin embargo, el servicio presenta algunas diferencias, ya que todo el personal se distribuye en dos unidades de seis agentes y un cabo que se ocupan de las dos únicas zonas en que se divide la ciudad.

Desde la perspectiva de distribución de los efectivos, la cuestión clave es la de los criterios a partir de los cuales dividir la ciudad en sectores. En L'Hospitalet, la configuración de los sectores policiales tiene muy en cuenta los distritos administrativos y los barrios de la ciudad.

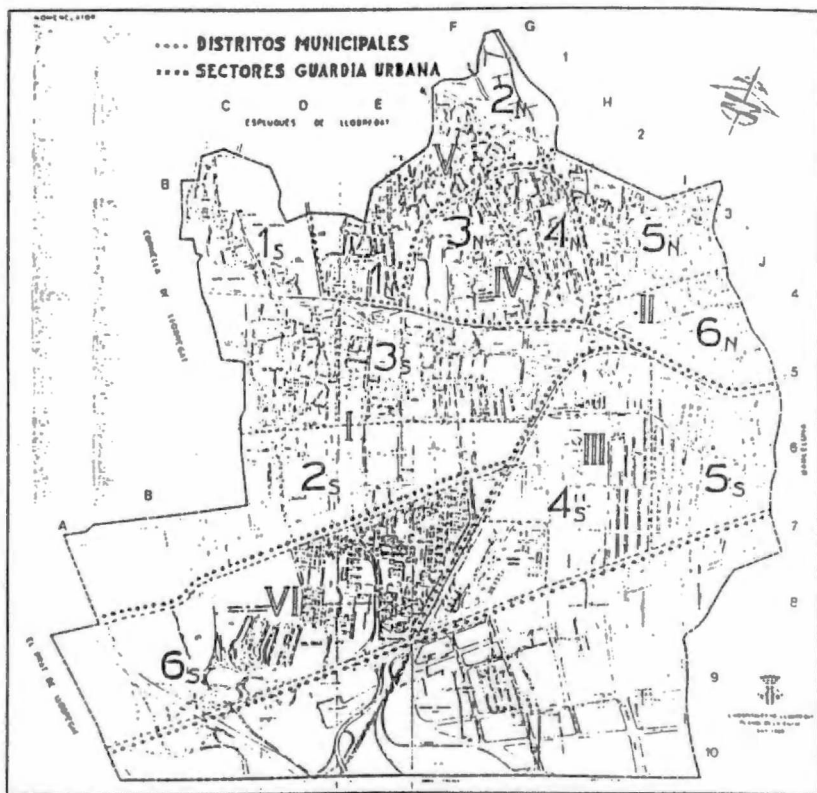
Concretamente, la GUH tiene dividida la ciudad en dos zonas: al norte y al sur de la vía del ferrocarril que atraviesa la ciudad de este a oeste. Dentro de la zona norte, los distritos municipales V, VI y II comprenden, respectivamente, los sectores policiales 1 y 2, 3 y 4 y 5 y 6, que se corresponden con los barrios de Can Serra, Pubilla Cases, Florida, Les Planes, Collblanc y Torrassa. En la zona sur, el distrito I se divide en tres sectores policiales, el distrito III en dos y el distrito VI en uno, que también comprende parte del término municipal por debajo de la Gran Vía del distrito III.

Como se puede apreciar en el mapa, los sectores I y III se corresponden con el centro de la ciudad y el barrio de Sant Josep, mientras que l'Avinguda Carrilet hace de frontera entre éstos y el segundo sector. Los sectores 4 y 5 quedan bien delimitados por otro ramal de la vía del tren y se corresponden con el barrio de Santa Eulàlia, mientras que el sector 6 sur coincide con los barrios de Bellvitge y Polígono Gornal.

Así pues, cada distrito municipal se divide en dos sectores policiales, cuyas fronteras se corresponden de forma casi perfecta con las de los distritos, excepto los distritos I y VI, que se dividen en tres y un sector, respectivamente.

D) RESPONSABILIDAD OPERATIVA: LA SALA DE MANDO

La organización del servicio en base a las patrullas por sectores supone otorgar la máxima responsabilidad operativa a los jefes de la sala de mando. En este sentido, el *Plan de Servicios de la Guardia Urbana*



distingue claramente entre la dependencia orgánica que cada agente tiene respecto de sus superiores jerárquicos, en función de la unidad a la que está destinado, y la dependencia funcional respecto a los mandos responsables cada día de la totalidad del servicio.

Estos son, pues, los encargados de dirigir y coordinar las actividades y las intervenciones de todo el Cuerpo durante su período de guardia. Función que cumplen desde las dependencias centrales de la GUH donde se encuentra la sala de mando y para la que cuentan con un encargado de sala y dos operadores de comunicaciones que, en el caso de L'Hospitalet, son agentes uniformados del Cuerpo de Policía local.

Desde la perspectiva de la gestión diaria del servicio, la sala de mando juega un papel central en la medida que centraliza todas las demandas de servicio que se producen y determina la respuesta policial que merece cada incidente, enviando o no una unidad para que se haga cargo del servicio. Controla, por tanto, la actividad de todos los agentes distribuidos por sectores y ejerce una influencia considerable a la hora de decidir si las demandas individuales han de tener una respuesta inmediata, diferida o bien han de ser reconducidas hacia otros ser-

vicios municipales. La forma como opera la sala de mando es la siguiente: el servicio es activado como consecuencia de una llamada individual de un particular o de una comunicación de una unidad operativa desde su sector. Al responder a cada demanda, los operadores de la sala de mando abren una ficha como la que reproducimos donde recogen algunos datos básicos en relación a los hechos que han motivado la comunicación y, o bien envían a la unidad disponible que se encuentra más cerca de los hechos o bien autorizan a la unidad que ha iniciado la comunicación para que intervenga, con lo cual aquella unidad deja de estar disponible para otros servicios.

a) Información sobre servicios individuales

La calidad de la información que se recoge en las fichas sobre cada uno de los servicios es variada y depende, en buena medida, del agente de turno y del volumen de trabajo al que tenía que hacer frente en el momento de recibir la comunicación.

De forma general, las fichas contienen información sobre los siguientes puntos:

1. El demandante, su dirección y teléfono, salvo en los casos en que no quiere identificarse. Cuando la demanda parte de los mismos agentes en patrulla, éstos se identifican por su propio código, que refleja el sector y si se trata de una patrulla que se desplaza a pie o en vehículo y qué tipo de vehículo (vespa, motocicleta, turismo, furgoneta, grúa o todo terreno).

El operador indica el origen de la demanda en el recuadro previsto para este tipo de información, que también contempla la posibilidad

 Ajuntament de
L'Hospitalet de Llobregat

Secció de la
Guàrdia Urbana

TARGETA D'AVIS		Operador	Repartidor	Num
		Nom del demandant		Telefon
DATA	CAUSA			Codi
REBUDA	<input type="checkbox"/> INFRACCIÓ <input type="checkbox"/> ACCIDENT <input type="checkbox"/> 1 PERILLOSA <input type="checkbox"/> 3 IMPORTANT <input type="checkbox"/> INCIDENT <input type="checkbox"/> INFORMACIÓ <input type="checkbox"/> 2 URGENT <input type="checkbox"/> 4 RUTINA			
TRANSMESA	LLOC	Vehicle	SECTOR	
ARRIBADA AL LLOC	ORIGEN	ACTUACIÓ DEL SERVEI		
RETORN	<input type="checkbox"/> Telefon <input type="checkbox"/> Local Servei <input type="checkbox"/> Policia en patrulla <input type="checkbox"/> Altres polícies <input type="checkbox"/> Sistema d'alarma	<input type="checkbox"/> Atestat <input type="checkbox"/> No intervenció <input type="checkbox"/> Informe <input type="checkbox"/> Falsa alarma Traspàs feites <input type="checkbox"/> POLICIA nombre <input type="checkbox"/> PARTICULARS	Efectuar detencions nombre <input type="checkbox"/> Carb Penat <input type="checkbox"/> OOMM <input type="checkbox"/> Carb Circul <input type="checkbox"/> Altres Informació especial al dia <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO	

que sea otro servicio local, otra Policía o una alarma conectada con la sala de mando los que generen la demanda.

2. La causa o problema en que se basa la demanda y el lugar donde se requiere la presencia de la Policía. En función de esta información, el operador clasifica los hechos como una infracción, accidente, incidente (categoría donde se incluyen hechos de naturaleza muy diversa) o demanda de información, y asigna una prioridad que puede ir de 1 (prioridad máxima) a 4 (prioridad mínima).

3. La patrulla a la que se reparte el servicio. A menudo se utiliza el dorso de la ficha para completar la descripción de los hechos e indicar de forma sumaria cuál ha sido la actuación policial. No se rellena casi nunca, sin embargo, el recuadro previsto para recoger la información sobre este último aspecto. Esta práctica impide determinar con exactitud el número de casos en que no hay intervención y supone perder información sobre aspectos puntuales, en la medida que los operadores no siempre disponen de tiempo suficiente para hacer una narración detallada del servicio en el dorso de la ficha.

4. Las horas en que *a)* se ha recibido la demanda; *b)* se ha enviado a una patrulla para que se hiciera cargo del servicio; *c)* aquella ha llegado al lugar indicado, y *d)* ha devuelto la comunicación informando que el servicio se había cumplido.

Casi la totalidad de las fichas recogen información sobre los tiempos de recepción, transmisión, llegada al lugar de los hechos y retorno. En algunos casos faltan datos sobre el tiempo de llegada al lugar indicado y retorno. También hemos notado que los operadores tienden a escribir la misma hora para los dos primeros tiempos, lo que implicaría que siempre existe disponibilidad para atender un nuevo servicio, y de forma general, no diferencian entre los tres primeros tiempos cuando el servicio tiene su origen en una patrulla de la misma GUH que se encuentra ya en el lugar donde se ha producido el incidente.

La información recogida en las fichas individuales es utilizada en la GUH, diariamente, por los jefes de la sala de mando para elaborar el comunicado de novedades ocurridas durante su turno, y anualmente, por el Gabinete Técnico, para redactar la Memoria del Cuerpo.

b) *Memoria anual de actividades*

La realización de la Memoria a partir del año 1989 supone un importante esfuerzo por presentar información agregada sobre la situación de la GUH y sobre su actividad a los responsables políticos de la Administración municipal y en general a la ciudad de L'Hospitalet, y es claramente indicativa de la voluntad del inspector-jefe de utilizar los datos recogidos diariamente para la planificación del servicio.

Más específicamente, la Memoria incluye una descripción detallada de la plantilla de la GUH y algunas medidas de *inputs* como, por ejemplo, el número de días y horas trabajados, el número de vehículos, kilómetros recorridos y litros de combustible consumidos. Desde la perspectiva de los *outputs*, la Memoria hace un resumen cuantificado de los servicios prestados por todo el Cuerpo en materia de circulación, seguridad ciudadana, policía administrativa, asistencia al ciudadano, administración y formación interna. Para cada una de estas materias o áreas la Memoria incluye medidas agregadas como, por ejemplo, el número de denuncias impuestas por infracciones de tráfico, el número de detenidos y arrestados en el depósito municipal o el número de documentos administrativos de diversas clases procesados.

4. FUENTES DE DATOS

El análisis que se presenta a continuación depende principalmente de los datos contenidos en las fichas de servicio de la GUH. Dado que estas fichas no son archivadas en ninguna forma que permita su lectura rápida a través de medios informáticos, cualquier tipo de análisis requiere su revisión individualizada y manual.

La GUH genera alrededor de 40.000 fichas de servicios cada año, por lo que era preciso seleccionar una muestra de éstas.

Ante la imposibilidad práctica de trabajar con una selección aleatoria, se optó por recoger los datos correspondientes a treinta días seguidos del mes de abril de 1989. Este procedimiento de selección de los casos tiene precedentes en la literatura sobre medida de servicios urbanos y se justifica por el elevado número de observaciones finalmente incluidas en el análisis (4).

De la totalidad de servicios correspondientes al mes de abril se excluyeron los que se reducían a una comunicación telefónica o por radio entre policías o con un particular que solicitara información sobre una cuestión puntual, como un teléfono o una dirección. Como ejemplos de los primeros, podemos señalar la comunicación de desperfectos en la vía pública para dar después aviso a las empresas de servicios o la transmisión desde la sala de mando a todas las unidades operativas de la descripción de los autores materiales de un robo del que había tenido conocimiento en primera instancia la Policía Nacional, cuando a esta transmisión no la sigue una actuación concreta. Tampoco se incluyeron las comprobaciones de matrículas de vehículos en los or-

(4) Vid. MAXFIELD (1985, 123). En su estudio sobre San Francisco coge un período de seis semanas. MLANDENKA y HILL (1978, 119) utilizan un procedimiento de muestreo sistemático que consiste en escoger el primer servicio aleatoriamente y a partir de aquí uno de cada diez, para nueve días completos distribuidos en un período de dos meses.

denadores centrales de la Policía local, las identificaciones de individuos o los traslados rutinarios de detenidos, documentos y otros materiales. Finalmente, también fueron excluidas las actuaciones de la grúa municipal, dado que generalmente éstas se producen después que un agente se ha desplazado al lugar donde se ha producido la infracción (generalmente de estacionamiento) y este servicio ya queda incluido en la categoría de incidentes relacionados con el tráfico.

Los 2.385 casos estudiados fueron agrupados en 12 categorías. Este proceso no estuvo exento de problemas dada la variedad de incidentes en que interviene la Policía local y la ambigüedad de algunos casos que, en función de interpretaciones diversas, podrían ser clasificados en categorías diferentes.

Para cada caso se recogieron los datos relativos a:

- a) La hora del día en que se había producido la demanda.
- b) El origen de ésta, reduciendo sus posibilidades a tres: la propia GUH en patrulla, una llamada externa o una comunicación de otras Policías.
- c) La prioridad asignada por la sala de mando.

Además, en función de la dirección de cada servicio se localizó el distrito municipal, que se utiliza como unidad de análisis en perjuicio de los sectores policiales, dado que los datos sociodemográficos del censo sólo se presentan agregados por distritos. A nivel de distrito, pues, se utilizan las siguientes variables censales: densidad de población, por ciento de población que está trabajando, por ciento de población con estudios superiores a segunda etapa de EGB y por ciento de población nacida en Cataluña.

A partir de los datos relativos a las horas de recepción (t1), transmisión (t2), llegada al lugar (t3) y retorno (t4) de cada servicio, se calcularon los siguientes tiempos para cada caso:

1. Tiempo de respuesta (t2-t1).

Intervalo de tiempo entre que se recibe la comunicación de un incidente y el servicio correspondiente es repartido a una unidad operativa o, en su caso, se le da confirmación para que se ocupe de él.

2. Tiempo de servicio (t4-t2)

Tiempo que pasa una patrulla en un servicio específico, incluido el tiempo de viaje o desplazamiento.

Finalmente, para acabar este apartado sobre las fuentes de datos en que se basa este estudio, es preciso añadir que también se entrevistaron algunos agentes de la GUH en diversas ocasiones con el propósito de recoger información sobre la distribución de los efectivos y sobre la forma como opera la sala de mando en su función de dirección y coordinación de todas las actividades del Cuerpo.

5. ANALISIS DE LA DEMANDA DE SERVICIOS POLICIALES

Como primer elemento de la evaluación de los servicios de Policía local en L'Hospitalet se analiza en este apartado la frecuencia de diferentes tipos de incidentes en la forma que son interpretados por los operadores de la sala de mando y recogidos en las fichas de servicio.

Al analizar la distribución de los incidentes como indicadores de la demanda efectiva que experimenta la Policía local se obtiene una imagen más precisa de la realidad de la función policial. Este tipo de información puede ayudar a los administradores policiales a formular la misión de sus organizaciones y a definir mejor las tareas que han de cumplir los agentes del Cuerpo. Además, con este tipo de información, los programas de formación podrán ser diseñados de forma que se ajusten mejor a las necesidades de los agentes en el desarrollo de sus funciones.

El análisis de la demanda es igualmente importante, porque la función de patrulla preventiva y respuesta activa responde en buena parte a lo que LEVY, MELTSNER y WILDAVSKY (1974, 244-245) llaman reglas de decisión de Adam SMITH. Esto es, normalmente la movilización de la Policía se produce como reacción a la llamada de un particular.

CUADRO 2. ORIGEN DE LAS DEMANDAS DE SERVICIOS

<i>Origen</i>	<i>Fre.</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Porcentaje acum.</i>
Patrulla GU	847	35,5	35,5
Teléfono	1.479	62	97,5
Otras Policías	59	2,5	100
TOTAL	2.385	100	

Como muestra el cuadro 2, en el caso que nos ocupa y durante el período estudiado, los agentes de las unidades operativas de la Policía local de L'Hospitalet fueron despachados en un 62 por 100 de los casos como consecuencia de las demandas directas de ciudadanos. Estas son, pues, mayoritariamente responsables de la movilización de los agentes. Estos, por su parte, iniciaron un total de 847 servicios, lo que representa algo más de un tercio del total. Otras Policías, concretamente la Policía Nacional, movilizaron a la local en el resto de las ocasiones (un 2,5 por 100 de los casos) generalmente por tratarse de asuntos que consideraban que no eran de su competencia o porque simplemente no tenían capacidad suficiente para dar una respuesta efectiva (5).

(5) Dentro del capítulo de curiosidades cabe incluir un servicio que sistemáticamente pide la Policía Nacional a la local y que consiste en el envío de agentes femeninos para proceder al cacheo de detenidas.

Algunos trabajos de investigación de las operaciones policiales han mostrado que las demandas que recibe la Policía siguen una distribución de POISSON. Esto significa que el volumen de servicios requeridos guarda una cierta periodicidad (6).

Pero, de alguna forma, el principal problema que plantea la gestión de un servicio en que tan sólo en una minoría de los casos la acción es iniciada por la misma Policía, es predecir: 1.º, dónde y cuándo se producirán distintos niveles de demanda (tema al que nos referimos en el apartado siguiente), y 2.º, qué tipo de servicio será preciso, dada la dificultad adicional que supone la diversidad de demandas que recaen sobre la Policía local.

Las columnas primera y segunda del cuadro 3 muestran la frecuencia y distribución porcentual de la demanda global en función de las 12 categorías de incidentes en que se ha organizado este estudio. Los tiempos consumidos en la atención de estos incidentes, desde el momento en que un agente recibe el encargo hasta que devuelve la comunicación informando que el servicio se da por acabado, y su distribución porcentual se recogen en las columnas tercera y cuarta de este mismo cuadro. Dado que no se disponía de información sobre los tiempos de servicio para la totalidad de los casos, y que como hemos indicado anteriormente se excluyeron algunos incidentes del análisis, las cifras absolutas tanto de casos como de minutos dedicados a responder a las demandas individuales han de tomarse con algunas reservas.

A) TRÁFICO Y ACCIDENTES DE CIRCULACIÓN

La primera categoría incluye aquellos incidentes relacionados con el tráfico. Las demandas más frecuentes dentro de este capítulo son

(6) Así, por ejemplo, en L'Hospitalet se produce una media mensual de 47 accidentes durante el turno de noche (de 22 a 6 horas). Dado que estos sucesos son independientes, la media para un período de ocho horas nocturno es de 1,5 por 100. La distribución de POISSON nos da para esta frecuencia de accidentes las siguientes probabilidades:

Número de accidentes (22 h. a 6 h.)	Probabilidad
0	0,2231
1	0,3347
2	0,2510
3	0,1255
4	0,0471
5	0,0141
6	0,0035
7	0,0008
8	0,0001
9	0,0000

CUADRO 3. FRECUENCIA Y DISTRIBUCIÓN DE LOS SERVICIOS POR CATEGORÍAS DE INCIDENTES

Tipos de incidentes	Fre.	Porcentaje	Tiempo servicio (*)	Porcentaje
Tráfico.....	1.120	47	27.227	49,9
Accidentes.....	185	7,8	4.288	7,9
Alarma.....	90	3,8	1.513	2,8
Persona necesitada.....	202	8,5	3.831	7
Relacionado con drogas.....	23	1	337	0,6
Molestias y disputas.....	283	11,9	4.959	9,1
Recuperación vehículo.....	74	3,1	1.811	3,3
Delito contra propiedad.....	90	3,8	2.382	4,4
Delito contra personas.....	53	2,2	1.275	2,3
Delito sexual.....	9	0,4	144	0,3
Infracción administrativa.....	35	1,5	880	1,6
Otros.....	221	9,3	5.919	10,8
TOTAL.....	2.385	100	54.566	100

(*) Datos de tiempo de servicio (en minutos) sobre 2.309 casos.

las que tienen que ver con el estacionamiento indebido de vehículos en vados, doble fila, sobre las aceras o dificultando el paso de transportes públicos y vehículos de tercera categoría. También se incluyen en esta categoría los relacionados con el abandono de vehículos en la vía pública. Este grupo solamente representa el 47 por 100 de los casos y el 49,9 por 100 del tiempo total consumido por los agentes de las unidades sectoriales.

En el período estudiado, se produjeron una media de 6,1 accidentes por día. Esta categoría representa el 7,8 por 100 de la demanda global y ocupó igualmente un 7,9 por 100 del tiempo de servicio. Ello supone que las patrullas sectoriales de la Policía local de L'Hospitalet dedican más de la mitad de su tiempo a incidentes relacionados con el tráfico, sean éstos debidos a infracciones, vehículos abandonados o accidentes en el casco urbano.

B) SERVICIOS SOCIALES

A las categorías de «tráfico» y «accidentes» siguen en importancia las de «molestias y disputas», «otros» y «personas necesitadas».

La categoría de «molestias y disputas» incluye intervenciones por razón de ruidos, actos de gamberrismo y disputas familiares o entre vecinos.

«Otros» es una categoría residual en la que se incluyen un conjunto amplio de incidentes que podríamos resumir con la expresión «cuan-

do no sepa qué hacer, llame a la GU», e incluye desde casos de escapes de agua y gas y pequeños incendios hasta abrir un vehículo con las llaves puestas o guiar a un camionero extranjero hasta la salida de la ciudad, pasando por todos los relacionados con animales, perros, gatos y hasta serpientes en la vía pública.

La categoría de «personas necesitadas» incluye los servicios de asistencia a personas con las facultades mentales perturbadas, indigentes, enfermos, drogadictos en situación crítica o alcohólicos.

Estas tres categorías representan una importante función de la Policía local que consiste en la asistencia a personas con problemas específicos y en la mediación en conflictos privados. Agrupadas representan casi el 29,7 por 100 de los casos estudiados y el 26,9 por 100 del tiempo empleado en la atención de los servicios demandados.

C) DELITOS Y FALTAS

El cuadro 3 presenta igualmente información sobre incidentes interpretados inicialmente como posibles delitos o faltas. La categoría de «alarma» incluye los casos en que la GU es alertada por una alarma que se dispara o porque se ha producido una amenaza de bomba. Este grupo representa el 3,8 por 100 de los casos y requirió el 2,8 por 100 del tiempo de servicio. La mayoría de las alarmas son falsas, lo que contribuye a percibir la Policía local como una Policía que ocupa la mayor parte de su tiempo en problemas que no son de naturaleza criminal.

El mismo porcentaje de casos (3,8) y un porcentaje superior en tiempo de servicio (4,4) obtiene el grupo de servicios por «delitos contra la propiedad». En esta categoría se incluyen casos de hurto o robo de vehículos (ciclomotores, motocicletas y turismos), por una parte, y hurto o robo en viviendas o comercios. En este último caso puede tratarse de robos con daños en las cosas o pequeños hurtos de productos expuestos al público. Se han incluido en una categoría aparte las actuaciones policiales tendentes a la «recuperación de vehículos de hurto», ya sea por propia iniciativa de la Policía o a raíz del aviso de un particular. El servicio consiste, en este caso, en el desplazamiento hasta el lugar donde se encuentra el vehículo y en la identificación de sus titulares. Si efectivamente se trata de un vehículo de hurto, la grúa procede posteriormente a su depósito. En el período estudiado se produjeron una media de 2,4 recuperaciones por día. Esta categoría representa el 3,1 por 100 de los casos y ocupó un 3,3 por 100 del tiempo de servicio.

Menos frecuentes fueron las demandas a la Policía local por razón de «delitos contra las personas» (2,2 por 100 de los casos y 2,3 por 100 del tiempo consumido). En esta categoría se incluyen algunos ca-

sos de robo con intimidación o con fuerza en las personas, pero mayoritariamente supuestos en que particular pide auxilio a la Policía ante lo que considera una probable amenaza para su persona o sus bienes. En muchos casos se trata simplemente de sospechas infundadas. Una respuesta policial rápida es, sin embargo, sumamente importante para la persona que cree encontrarse en situación de riesgo.

Se han incluido en categorías aparte los incidentes relacionados con drogas y las ofensas de naturaleza sexual. Los primeros se refieren a aquellos supuestos en que una patrulla es requerida para que investigue a una persona o grupo de personas consumiendo algún tipo de estupefacientes. Su clasificación presenta algunas dificultades, ya que la naturaleza de la intervención es distinta cuando se trata de una persona que requiere asistencia médica o cuando se trata de una persona o grupo de personas que aparecen a los ojos del denunciante como sospechosos de una conducta delictiva. En este último caso, ya que el primero queda incluido en la categoría de persona necesitada, la mayor parte de los servicios no conducen a la detención de los sospechosos sino más bien a su dispersión. La frecuencia y el tiempo consumido en este tipo de incidentes representan el 1 y el 0,6 por 100, respectivamente, de la demanda y tiempo de servicio totales.

Las ofensas de naturaleza sexual sobre las que tuvo conocimiento la Policía local en el período estudiado representan el 0,4 por 100 de los casos y el 0,3 por 100 del tiempo empleado en los servicios. En esta categoría se incluyen básicamente supuestos de escándalo público (generalmente por exhibicionismo), además de algunos casos de abusos.

El conjunto de incidentes inicialmente interpretados como posibles delitos representa el 14,3 por 100 de los casos estudiados y el 13,7 por 100 del tiempo consumido en atender aquéllos. Ello supone que, si bien la Policía local cumple una importante función de investigación y resolución de delitos, ésta es sólo una parte más bien reducida de su actividad y en la que además aparece como incluso más significativa la asistencia directa a las víctimas.

D) POLICIA ADMINISTRATIVA

La categoría de infracciones administrativas incluye aquellos servicios que se producen como consecuencia de la violación de las ordenanzas municipales. Las demandas más frecuentes dentro de este capítulo son las que se producen por razón de la venta ambulante de productos, obras en viviendas particulares e instalación de veladores en la vía pública sin el correspondiente permiso. Este tipo de problemas da cuenta de un 1,5 por 100 de la demanda global y del 1,6 por 100 del

tiempo empleado en atender aquélla. En resumen, el análisis de las demandas y servicios que experimenta la GUH y del tiempo empleado en atender aquéllas revela una nueva perspectiva en la forma de concebir la actividad de las Policías locales. Como pone de relieve el cuadro 3, lo que se requiere de la Policía local es un servicio que esté las veinticuatro horas del día dispuesto a prestar todo tipo de asistencia y ayuda a personas con problemas muy concretos, ya sea por el estacionamiento indebido de un vehículo ante la puerta de su garaje, por la enfermedad sobrevenida de un familiar o por la necesidad de rescatar un gato. La función de servicio de emergencia es, pues, la dominante por lo que respecta a la faceta de respuesta activa a las demandas originadas en la comunidad local.

Además de esta función de servicio, la Policía local cumple una función de protección y mantenimiento del orden principalmente a través de la actitud de patrulla preventiva por toda la geografía municipal, y también, como se ha puesto de relieve, mediando en disputas familiares o entre vecinos, dispersando grupos de individuos de apariencia sospechosa o colaborando en la detención de los autores materiales de faltas y delitos.

Ambas funciones deben ser, por tanto, consideradas en los programas de formación para que éstos respondan a las necesidades reales del trabajo de Policía local. De alguna forma, la imagen de este trabajo, tradicionalmente asociada al agente diestro en el empleo de armas de fuego y dispuesto a ejercer la autoridad que le ha sido conferida, debe ser sustituida por la de un colectivo de profesionales expertos en tratar problemas humanos, cuya solución, a menudo, no está en sus manos.

E) DISTRIBUCIÓN DE LAS DEMANDAS EN EL ESPACIO Y EN EL TIEMPO

Los datos recogidos por los operadores de la sala de mando en las fichas de servicios pueden ser analizados de distintas maneras para obtener medidas tanto de demanda como de eficacia en la prestación del servicio. En cuanto a la demanda, el mayor interés reside, como se ha venido haciendo, en analizar los casos por categorías de incidentes. Cabe, sin embargo, analizar la distribución de las demandas por sector policial o distrito municipal y por turnos o incluso horas del día.

Distintas posibilidades de análisis de estas variables se traducen en otras tantas formas de presentar información sobre el servicio que podrían ser de utilidad para la gestión del servicio. Así, por ejemplo, se podría elaborar un resumen de las demandas para los seis distritos por categorías de incidentes. Las filas presentarían información sobre la frecuencia de diferentes tipos de problemas en los seis distritos, mientras

que las columnas mostrarían la frecuencia de cada una de las categorías para un mismo distrito.

Un informe de este tipo podría ser útil para la gestión del servicio en la medida que permitiría determinar de forma inmediata aquellos distritos con niveles superiores de un determinado tipo de incidente.

Un informe de carácter anual en el que se agregaran los resúmenes mensuales podría ser útil a la Administración municipal para determinar las áreas donde se producen con mayor frecuencia, por ejemplo, emergencias médicas o agresiones sexuales, lo que facilitaría decisiones sobre la localización de servicios de apoyo no estrictamente policiales.

Se podría utilizar el mismo formato para presentar un resumen de las demandas para los seis distritos por horas del día. La misma información, presentada por turnos, quizá aún facilitaría más la redistribución de los agentes de un mismo turno en función de los distritos o sectores con mayor volumen de demandas.

Finalmente, los resúmenes de los tiempos medios de respuesta y de servicio para cada distrito por categorías de incidentes podrían ser útiles a los administradores policiales para determinar si se producen retrasos sistemáticos en la distribución de los servicios por categorías de incidentes y distritos o para identificar aquellos servicios que consumen tiempos poco usuales. Así, por ejemplo, si un agente del distrito VI pasa media hora diaria en emergencias médicas, ello sería indicativo de la necesidad de un servicio de ambulancia en la zona.

6. EVALUACION DE LA DISTRIBUCION DE LOS AGENTES

Como ha puesto de relieve el repaso de la literatura, todos los métodos objetivos de distribución de los recursos tienen en cuenta la demanda de servicios a lo largo del día y en diferentes zonas de la ciudad. Además, desde que WILSON desarrollara su fórmula, normalmente asignan distintos pesos a diferentes categorías de incidentes en función de la gravedad que los administradores policiales les otorgan. Para no entrar en la discusión de los criterios en función de los cuales otorgar distintos pesos a diferentes categorías de incidentes en los que interviene la GUH, se analiza en este apartado la distribución de los recursos a partir, una vez más, de la frecuencia de incidentes y del tiempo consumido en la prestación de los servicios requeridos.

Esta última medida presenta algunas limitaciones en la medida que la celeridad con que comunican la terminación de un servicio las unidades operativas de distintos sectores o de distintos turnos puede no ser la misma. Podría ocurrir, por ejemplo, que durante la noche, dado que la demanda de servicios es menor, los agentes adoptaran una ac-

titud más relajada en relación con el retorno de las comunicaciones después de cumplir un determinado servicio. Por otra parte, solamente se tiene en cuenta el trabajo policial en su faceta de respuesta activa, mientras que los administradores policiales podrían considerar que, por ejemplo, el carácter más conflictivo de un distrito justifica una mayor presencia preventiva policial aunque en realidad el número de incidentes sobre los que llega a tener conocimiento la Policía sea menor.

En cualquier caso, la medida del tiempo de servicio aparece como un criterio más seguro que el de distribuir de forma un tanto arbitraria pesos a distintas categorías de incidentes, y las consideraciones de tipo más cualitativo tienen razón de ser *a posteriori* como elemento corrector de la distribución que sobre el papel aparezca como óptima.

A) POR TURNOS

Las unidades operativas de la GUH se organizan en tres turnos de ocho horas que operan de acuerdo con los horarios y efectivos que se especifican a continuación.

Turno de la mañana, de 6 a 14 horas (12 sectores)

- 1 sargento.
- 6 cabos.
- 47 agentes.

Turno de la tarde, de 14 a 22 horas (12 sectores)

- 1 sargento.
- 6 cabos.
- 48 agentes.

Turno de la noche, de 22 a 6 horas (2 zonas)

- 1 sargento.
- 2 cabos.
- 12 agentes.

Del análisis de las demandas que experimenta cada turno y del tiempo de servicio empleado en atender aquéllas se puede determinar que los agentes de los turnos de la mañana y de la tarde tienen una carga de trabajo muy similar, mientras que los de la noche tienen una carga sensiblemente superior a la de sus compañeros de los turnos de día.

CUADRO 4. DISTRIBUCIÓN DE AGENTES Y SERVICIOS POR TURNOS

Turno	Agentes	Porcentaje agentes	Fre.	Porcentaje	Tiempo servicio (*)	Porcentaje tiempo servicio
Mañana	54	43,5	893	38,7	21.680	39,7
Tarde.....	55	44,3	964	41,7	22.869	41,9
Noche.....	15	12,1	452	19,6	10.017	18,4
TOTAL.....	124	99,9	2.309	100	54.566	100

(*) Datos de tiempo de servicio (en minutos) sobre 2.309 casos.

Con aproximadamente la misma dotación de personal, los turnos de la mañana y de la tarde tuvieron una carga de trabajo del 38,7 y del 41,7 por 100 de los casos, respectivamente, lo que les ocupó el 39,7 y el 41,9 por 100 del tiempo total de servicio. Mientras que el turno de la noche, con solamente el 12 por 100 de los efectivos, tuvieron que hacer frente al 19,6 por 100 de los casos en los que consumieron el 18,4 por 100 del tiempo de servicio total, lo que supone un nivel superior de carga de trabajo por agente.

B) POR DISTRITOS

La distribución de los agentes por sectores solamente es operativa durante los turnos de día, por lo que el análisis se limita a las demandas y tiempos de servicio agregados por distritos que se producen durante el intervalo que va de las 6 de la mañana hasta las 10 de la noche. Por otra parte, se excluyen los sargentos por ser responsables de zonas que superan los sectores y distritos en los que se divide la ciudad.

La distribución de los agentes por distritos municipales es la que se especifica a continuación:

Distrito I (3 sectores):

- 3 cabos.
- 23 agentes.

Distrito II (2 sectores):

- 2 cabos.
- 16 agentes.

Distrito III (2 sectores):

- 2 cabos.
- 16 agentes.

Distrito IV (2 sectores):

CUADRO 5. DISTRIBUCIÓN DE AGENTES Y SERVICIOS POR DISTRITOS.
TURNOS DE DÍA

Distrito	Agentes	Porcentaje agentes	Fre.	Porcentaje	Tiempo servicio (*)	Porcentaje tiempo servicio
I.....	26	24,3	385	20,7	9.398	21
II.....	18	16,8	430	23,2	11.676	26,2
III.....	18	16,8	263	14,2	5.740	12,9
IV.....	18	16,8	257	13,8	5.583	12,6
V.....	18	16,8	265	14,3	5.859	13,2
VI.....	9	8,4	257	13,8	6.293	14,1
TOTAL.....	107	99,9	1.857	100	44.549	100

(*) Datos de tiempo de servicio (en minutos) sobre 1.857 casos.

— 2 cabos.

— 16 agentes.

Distrito V (2 sectores):

— 2 cabos.

— 16 agentes.

Distrito VI (1 sector):

— 1 cabo.

— 8 agentes.

Las desigualdades entre la carga de trabajo de los agentes asignados a los sectores comprendidos en los seis distritos municipales son importantes. Tomando como referencia la carga de trabajo que experimenta el distrito I, este distrito y los III, IV y V aparecen con un nivel proporcional de carga de trabajo, tanto en número de incidentes (en torno a los 14 por agente) como en tiempo dedicado a los servicios correspondientes (en torno a las seis horas por agente), mientras que los distritos II y VI sufren una carga de trabajo que es casi el doble (en torno a los 24 y 28 incidentes y once y doce horas respectivamente) de la de sus compañeros de los distritos I, II, IV y V.

7. EVALUACION DE LA EFICACIA POLICIAL

A) PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Los datos recogidos por los operadores de la sala de mando en las fichas de servicios permiten obtener algunas medidas de *outcomes* o efectos de las decisiones policiales sobre la población. El repaso de la literatura sobre evaluación de servicios policiales nos ha permitido des-

cubrir algunas investigaciones que se aproximan bastante al concepto de *outcomes* policiales y que, por tanto, aportan información cualitativamente más rica que la simple enumeración de servicios producidos.

Básicamente, se han descrito dos enfoques: por una parte, aquellos que se basan en el análisis de la discrecionalidad de los agentes, ya sea observando directamente su comportamiento o examinando el proceso de transformación de demandas específicas (por razón de delitos, por ejemplo) en *outputs* concretos (detenciones) para distintos grupos de población o áreas de una misma ciudad. Por otra parte, aquellos enfoques que se basan en el tiempo de respuesta policial y que toman a éste como indicador general de servicio.

La GUH cuantifica en su Memoria anual algunos servicios producidos, lo que permite la comparación interanual de tasas de accidentabilidad, de horas empleadas en la regulación del tráfico de cruces importantes, de denuncias impuestas por infracciones, de vehículos retirados por la grúa municipal, de detenciones y arrestos, de inspecciones realizadas, de desperfectos detectados en la vía pública o incluso de documentos tramitados. El sistema de información actual, tanto a nivel de Policía como del Área de Estadística del Ayuntamiento, no permite, sin embargo, asociar estas medidas de *outputs* a medidas de demanda por grupos de población o por zonas de la ciudad.

Sí que es posible, sin embargo, a partir de los datos disponibles, examinar las variaciones en la respuesta policial a demandas individuales de ciudadanos a partir de dos indicadores generales de servicio: el tiempo que tarda la Policía local en dar una respuesta activa y el tiempo consumido en la actividad que ha de satisfacer la demanda inicial.

Otra posibilidad consiste en utilizar las evaluaciones de ciudadanos que han tenido una experiencia reciente de contacto con la Policía como medidas de eficacia. Este es un enfoque defendido especialmente por aquellos que tienen una visión de la sociedad basada en la elección individual como criterio determinante, que se justifica en nuestro caso por la relevancia que tiene la función de servicio asistencial dentro de la actividad de la GUH, pero que no se sigue en este estudio de caso, que se limita a presentar algunas perspectivas de análisis de la eficacia a partir de los datos recogidos internamente por el servicio.

Tiempo de respuesta y tiempo de servicio son indicadores válidos del servicio prestado por la Policía local por varias razones: en primer lugar, porque partimos de la suposición de que todo ciudadano que llame a la Policía tiene derecho a esperar una respuesta rápida y eficaz que le permita solucionar su problema. Si bien es cierto que sólo en algunos casos, la rapidez con que actúe la Policía será crucial (caso de una persona gravemente enferma, de un escape de gas o de un atraco que se acaba de producir), la celeridad con que actúe el servicio es indicativa de la preocupación del Cuerpo por responder de forma eficaz

a todas las demandas individuales (MLADENKA y HILL, 1978, 116).

En segundo lugar, porque como ha puesto de relieve el análisis de la actividad, la Policía local cumple en nuestro país una función esencialmente asistencial y de servicio cuyo producto es a menudo algún tipo de respuesta informal que sólo se puede medir en tiempo consumido. Por otra parte, una distribución desigual del tiempo dedicado a atender demandas individuales sería contraria a la voluntad de servicio a toda la comunidad.

En tercer lugar, porque investigaciones basadas en las percepciones subjetivas de los ciudadanos han indicado que los tiempos de respuesta y de servicio son importantes para aquéllos (PARKS, 1984).

Estos indicadores presentan, a su vez, importantes limitaciones en la medida que no aportan información alguna sobre cómo se desarrolla la interacción entre agentes y ciudadanos dado que no se puede asumir que exista una relación positiva entre mayores niveles de actividad (tiempo de servicio) y mayores niveles de satisfacción o beneficios para la persona asistida.

B) TIEMPO DE RESPUESTA

a) *En función del tipo de incidente*

El cuadro 6 muestra los tiempos medios de respuesta en la GUH por categorías de incidentes. La primera y la segunda columna presentan las medias en minutos y las variaciones estandar para cada una de estas categorías. La tercera columna incluye las medianas —que como

CUADRO 6. TIEMPO MEDIO DE RESPUESTA POR CATEGORÍAS DE INCIDENTES

<i>Tipos de incidentes</i>	<i>Media</i>	<i>Desv. Stand.</i>	<i>Mediana</i>	<i>Fre.</i>
Tráfico.....	9,6	37,8	1	1.099
Accidentes.....	1,2	5,9	0	177
Alarma	2,7	8,4	0	88
Persona necesitada.....	0,6	2,5	0	200
Relación con drogas.....	2,4	8,7	0	22
Molestias y disputas.....	2,9	8,1	0	282
Recuperación vehículos	4,5	10,1	0	73
Delito contra propiedad.....	0,4	1,1	0	81
Delito contra personas.....	0,5	0,9	0	51
Delito sexual	2	4	0	7
Infracción administrativa	5,8	16,1	1	34
Otros.....	4,7	18,7	0	218
Para toda la población	5,8	27,2		2.332

medida de tendencia central es mejor que la media en este caso, dado que se dan valores muy dispares—, y la cuarta, el número de casos por tipo de incidente con información sobre el tiempo de respuesta durante el período estudiado.

El cuadro 6 pone de relieve algunas características del servicio que presta la GUH.

En primer lugar, los tiempos consumidos por la sala de mando en repartir los servicios son bastante reducidos. En los casos de delitos contra las personas o la propiedad y de personas necesitadas, la media no llega al minuto. Salvo para los casos de tráfico e infracciones administrativas, la mediana es 0. Ello supone que en un 50 por 100 de los casos, los operadores de la sala de mando repartieron los servicios inmediatamente después de recibir la primera llamada.

En segundo lugar, existen variaciones importantes dentro de una misma categoría de incidentes. La desviación estándar es en todas las categorías superior a la media. Algunas veces tres y cuatro veces el valor de ésta, lo que indica que existen diferencias en la rapidez con que se despachan un mismo tipo de incidentes. Unas veces se producen importantes retrasos, mientras que en otras ocasiones se procede de forma inmediata.

Los mayores retrasos se producen en relación con problemas de tráfico, infracciones administrativas, otros, recuperación de vehículos de robo y molestias y disputas. Mientras que los casos que generan respuestas más rápidas, por orden decreciente, son los de delitos contra la propiedad y las personas, ayuda a individuos con problemas agudos, accidentes, delitos sexuales, incidentes relacionados con drogas y alarmas. Se puede afirmar, por tanto, que los incidentes potencialmente más graves son repartidos con mayor celeridad, en perjuicio de aquellos percibidos como menos serios o peligrosos.

b) *En función del volumen de demandas*

La relación entre niveles de demanda y tiempos de respuesta se presenta gráficamente en las figuras 2 y 3. La primera muestra la frecuencia total de servicios por horas del día, mientras que la segunda expresa tiempos medios de respuesta durante idénticos intervalos de tiempo.

La comparación de ambas gráficas permite determinar si existe alguna relación entre estas dos variables (7).

(7) Para el estudio de las relaciones entre tiempo de respuesta/servicio y demanda global, seguimos el trabajo de MAXFIELD (1985, 124-129).

FIGURA 2

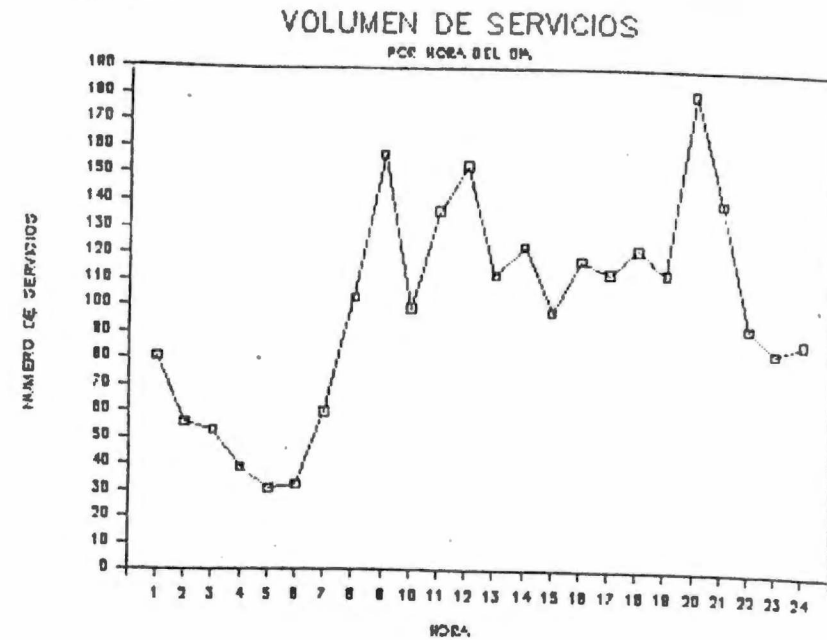
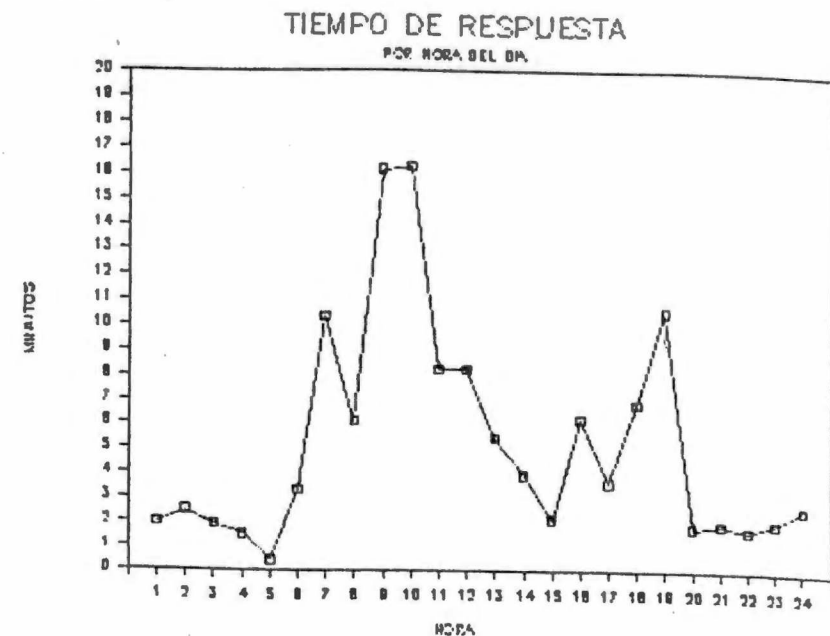


FIGURA 3



El nivel de demandas se mantiene en los niveles más bajos durante la noche para crecer de forma considerable desde las 6 hasta las 8 de la mañana. Mantiene un nivel alto fluctuante durante el día para llegar a su máximo alrededor de las 8 de la tarde, hora a partir de la cual empieza a descender.

Los tiempos medios de respuesta mantienen niveles igualmente bajos hasta las 5 de la mañana, hora a partir de la cual aumentan considerablemente, alcanzado su valor más alto entre las 10 y las 11 de la mañana. A esta hora empieza un descenso continuado que sólo se ve truncado por aumentos importantes entre las 3 y las 7 de la tarde.

No parece, por tanto, que exista una estrecha relación entre volumen de servicios y tiempo de respuesta, si bien es cierto que entre las 7 y las 11 de la mañana, y en menor medida entre las 16 y las 19 horas, se produce un cierto retraso en las comunicaciones que podría estar motivado por la acumulación de demandas.

c) *En función de la prioridad asignada*

Otro motivo de retraso puede hallarse, más que en problemas de capacidad o disponibilidad de los agentes, en la interpretación que hacen de cada incidente los operadores y en la prioridad asignada a cada caso.

CUADRO 7. TIEMPO MEDIO DE RESPUESTA POR TIPO DE PRIORIDAD

<i>Prioridad</i>	<i>Fre.</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Media (*)</i>	<i>Desv. Stand.</i>
Peligro.....	5	0,2	0,4	0,5
Urgente.....	82	3,4	3,5	25
Importante.....	174	7,3	2,2	9,4
Rutina.....	2.124	89,1	6,2	28,3
TOTAL.....	2.385	100	5,8	27,2

El cuadro 7 muestra la frecuencia con la que los operadores de la sala de mando asignan cada una de las prioridades establecidas, así como el tiempo medio de respuesta para cada categoría.

En primer lugar, cabe destacar que en tan sólo el 11 por 100 de los casos se asignó algún tipo de prioridad, de modo que el 89 por 100 restante de los casos estudiados no merecieron ningún tipo de priorización.

Entre los casos a los que les fue asignada algún tipo de prioridad, en cinco ocasiones (el 0,2 por 100 de los casos) aquélla fue máxima y el tiempo medio de respuesta fue efectivamente el más bajo (0,4 mi-

nutos). Las prioridades 2 y 3 fueron asignadas al 3,4 por 100 y al 7,3 por 100, respectivamente, de los casos. Sin embargo, los tiempos de respuesta fueron superiores para los casos de prioridad 2 que para los de prioridad 3. La elevada desviación estándar de la segunda categoría es indicativa de que podría haberse cometido algún error al asignar prioridad 2 a casos que de hecho se trataron como de inferior prioridad. Si se excluyen del análisis las infracciones de tráfico y de carácter administrativo, la asignación de prioridad aparece entonces como claramente efectiva en la reducción de los tiempos de respuesta. Estos no llegan ahora a 0,69 y 0,91 minutos para las prioridades 2 y 3 respectivamente; se mantienen en 0,4 minutos para la prioridad 1 (dado que ésta no fue asignada a ningún incidente relacionado con el tráfico o con una infracción administrativa) y pasa de 6,2 a 2,6 minutos para el resto de los incidentes.

De ello cabe deducir que:

1. La asignación de prioridad es poco usual en la GUH, pero cuando se realiza es efectiva en la medida que los tiempos de respuesta son más cortos.
2. Los retrasos que se producen en la respuesta policial se explican más por el carácter rutinario del servicio que por un problema de exceso de demanda y falta de disponibilidad.

C) EL TIEMPO DE SERVICIO

a) *En funcion del tipo de incidente*

Como muestra el cuadro 8, los problemas que consumen más tiempo suponen entre veinticuatro y treinta minutos de media y entre dieciocho y veintiún minutos de mediana. Se trata de delitos contra la propiedad o contra las personas —donde la atención a las víctimas es sumamente importante— el grupo residual de «otros servicios» que incluye incidentes de naturaleza muy variada y todos los relacionados con tráfico, accidentes, recuperación de vehículos e infracciones administrativas.

¿Deberían reducirse los tiempos de servicio consumidos en algunas de estas categorías de incidentes para así conservar recursos con los que hacer frente a nuevas demandas más rápidamente?

En principio, no parece que exista un problema de falta de disponibilidad para los casos en que es crucial dar una respuesta rápida. Pero es que independientemente de la dificultad de fijar criterios en relación al tiempo que merece cada incidente, no parece que una estrategia como la indicada tenga demasiado sentido. Al contrario, el análisis expuesto parece indicar que existe un cierto margen en L'Hospiti-

CUADRO 8. TIEMPO MEDIO DE SERVICIO POR CATEGORÍAS DE INCIDENTES

<i>Tipos de incidentes</i>	<i>Media</i>	<i>Desv. Stand.</i>	<i>Mediana</i>	<i>Fre.</i>
Tráfico.....	25,1	36	18	1.084
Accidentes.....	24,2	16,3	20	177
Alarma	17,1	21,3	11	88
Persona necesitada.....	19,1	22,3	13	200
Relación con drogas.....	14,6	7	13	23
Molestias y disputas.....	17,9	17,4	14	277
Recuperación vehículos	24,8	19	20	73
Delito contra propiedad	30,1	28,7	21	79
Delito contra personas.....	26,5	30,1	17	48
Delito sexual.....	18	11,4	16	8
Infracción administrativa.....	25,8	18,9	20	34
Otros.....	27,1	27,6	19	218
Para toda la población	23,6	29,5		2.309

talet para reducir la actividad de patrulla preventiva y aumentar los agentes destinados a unidades igualmente operativas de refuerzo o investigación.

Lo importante, más que reducir de forma sistemática los tiempos de servicio de acuerdo con directivas desde arriba, es que la sala de mando pueda gestionar adecuadamente la carga de trabajo en función del volumen de demandas que experimenta en cada momento. Para ello, serían suficientes dos cosas:

1. Ejercer un mayor control sobre el tiempo empleado en cada servicio.
2. Transferir servicios directamente a unidades de apoyo e investigación o a otros servicios municipales (bomberos, ambulancias, compañías de servicios) cuando se trata de problemas de su competencia.

b) *En función del volumen de demandas*

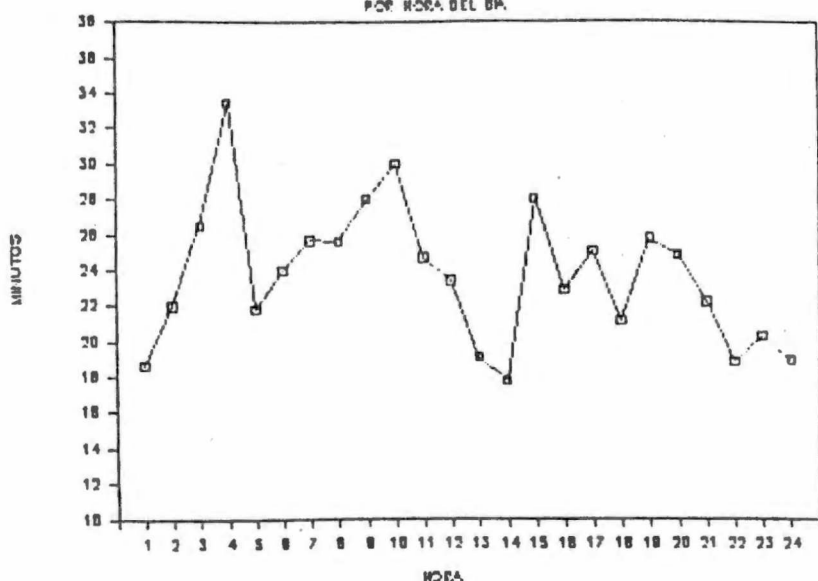
La figura 4 muestra la distribución de los tiempos medios de servicio por horas del día. Estos alcanzan su máximo durante el turno de la noche, a las 4 de la madrugada, mientras que los mínimos coinciden con las horas de cambio de turno, cuando los agentes se preparan para dar el relevo a los compañeros que les sustituyen en sus demarcaciones.

Si se comparan los gráficos de las figuras 2 y 4 tampoco parece que exista una clara relación entre el volumen de demandas y tiempo de servicio. Cabría esperar una reducción de los tiempos de servicio cuando se produce un mayor volumen de demandas, en la medida que éstas generan una cola de servicios. Sin embargo, ello no sucede en

FIGURA 4

TIEMPO DE SERVICIO

POR HORA DEL DÍA.



L'Hospitalet, donde además la sala de mando, que es donde se centralizan las demandas, difícilmente puede controlar la actividad de los agentes mientras éstos cumplen un servicio y hasta que no devuelven la comunicación dándolo por terminado.

8. EVALUACION DE LA DISTRIBUCION DE LOS SERVICIOS EN TERMINOS DE EQUIDAD

Finalmente, con el objeto de analizar la variación en los tiempos de respuesta y de servicio para distintas zonas de la ciudad, se presentan en el cuadro 9, los resultados del análisis correlacional entre los tiempos de respuesta y de servicio y cuatro variables sociodemográficas (densidad de población, porcentaje de población que trabaja, porcentaje de población que ha cursado como mínimo segunda etapa de EGB y porcentaje de población nacida en Cataluña) a nivel de distrito.

CUADRO 9. CORRELACIONES DE VARIABLES DEMOGRÁFICAS Y TIEMPOS DE RESPUESTA Y DE SERVICIO

Variables	Densidad	Porcentaje trabaja	Porcentaje estudios	Porcentaje nacidos Catal.
Tiempo de respuesta.....	0,0635 (*)	-0,0192	-0,0306	-0,0358
Tiempo de servicio.....	0,017	-0,0218	0,0057	0,0248

(*) Significativa al nivel de 0,1

Siguiendo a MLADENKA y HILL (1978, 123), lo que se pretende con este tipo de análisis es determinar si existen variaciones en el comportamiento policial que se explican por las características de la población que habita en determinados barrios.

La dirección de las correlaciones sugiere que la respuesta policial es más rápida en aquellas zonas donde hay menor densidad de población, pero donde también son menores los porcentajes de población con trabajo, estudios o nacida en Cataluña. Es decir, el tiempo de respuesta para zonas de nivel socioeconómico más bajo tendería a ser menor.

Todos los coeficientes son, sin embargo, muy pequeños en términos absolutos, lo que significa que la posible asociación entre variables es muy débil. Por ello, cabe afirmar que la variación en la respuesta policial o en el tiempo empleado en atender servicios específicos no se puede atribuir a factores sociodemográficos en L'Hospitalet (8).

9. IMPLICACIONES DEL ESTUDIO DE CASO PARA LA EVALUACION

A) EVALUACIÓN DE SERVICIOS DE POLICÍA LOCAL CON DATOS DE LA ADMINISTRACIÓN

El estudio de caso de la GUH ha permitido ilustrar algunas aproximaciones posibles al tema de la evaluación de los servicios públicos de Policía local partiendo de datos recogidos por la misma Administración. Los cuerpos de Policía local, como tantas otras Administraciones

(8) Este análisis adolece de contar con sólo seis casos —los seis distritos municipales—, dado que el censo de L'Hospitalet únicamente presenta información a este nivel. La anterior afirmación sobre la inexistencia de relación entre las variables estudiadas tiene, sin embargo, sentido en la medida que existe una gran homogeneidad entre los seis distritos en los que se divide la población.

La correlación aparece como significativa en el caso indicado con un * en la tabla. La probabilidad de que no exista asociación alguna entre las variables es menos de un 10 por 100 en este caso. La asociación es probablemente debida al elevado número de casos analizados y en cualquier caso es muy débil.

públicas, no son evaluados en función de estándares objetivos para la determinación de su presupuesto, ni tienen ningún incentivo para proporcionar medidas de su rendimiento. Por ello, uno de los principales problemas que presenta la evaluación deriva de la información que contienen los archivos policiales y que generalmente responde a preocupaciones ajenas a las de la evaluación.

En nuestro caso, partíamos de un elevado conocimiento tanto de los *inputs* más relevantes como del proceso que sigue la prestación de servicios policiales. Como *inputs* principales cabe incluir las demandas individuales de servicio y los agentes con que cuenta la GUH para las funciones de patrulla preventiva y respuesta activa. El proceso hace referencia en este caso al *íter* que sigue una demanda desde que se genera hasta que da lugar a un servicio concreto.

La evaluación de los servicios de Policía local a partir de datos de la Administración es, pues, claramente posible y potencialmente útil a estos dos niveles: *inputs* y proceso. En nuestro caso, ha consistido en analizar las demandas que experimenta el servicio, la distribución de los recursos y la forma en que éstos son gestionados para atender aquellas de forma rápida y suficiente en cuanto a tiempo.

A su vez, el tiempo que tarda la Policía local en responder a una demanda individual y el tiempo que pasa con aquella pueden ser interpretados como indicadores de eficacia policial en sí mismos e independientemente de otras medidas de *outputs* concretos. Además, estos indicadores permiten hacer una valoración, en términos de equidad, del servicio prestado a distintos grupos de población o zonas de la ciudad.

Si bien es cierto que la evaluación de un servicio policial también se puede expresar en términos de medidas de otros *outputs*, generalmente ello supone distorsionar la realidad dado que los indicadores seleccionados no reflejan toda la actividad policial. Lo que se plantea aquí es, pues, la necesidad de un sistema de información que permita relacionar demandas concretas con resultados de la acción policial con motivo de aquella demanda, para poder obtener así información sobre las consecuencias para la población de la intervención de la Policía local.

B. UTILIDAD RELATIVA DE LAS MEDIDAS OBJETIVAS

El servicio de la Policía local se caracteriza por una estructura organizacional consolidada y unas formas de operar muy estandarizadas que responden a una concepción ampliamente compartida sobre la importancia de la actividad de patrulla preventiva y de respuesta activa a situaciones juzgadas, por ciudadanos particulares o por los mismos policías, como problemáticas o conflictivas.

La evaluación de los servicios de Policía local se presenta en este sentido como susceptible de medición, en función no tanto de hipotéticos objetivos sino de indicadores que permitan sacar algunas conclusiones sobre la calidad del servicio.

De acuerdo con la filosofía policial implícita en la forma que se estructura y opera la Policía local, hemos entendido que era importante lo siguiente:

1.º Tener un conocimiento detallado de las actividades que consumen la mayor parte del tiempo de servicio de los agentes del Cuerpo.

2.º Que los recursos policiales se distribuyan de forma que se iguale la carga de trabajo por agente.

3.º Que los incidentes potencialmente más graves sean distribuidos con mayor celeridad, en perjuicio de aquéllos menos graves.

4.º Que la respuesta policial no sufra retrasos como consecuencia de la acumulación de demandas.

5.º Que todos los servicios demandados por ciudadanos tengan una respuesta efectiva.

6.º Que los agentes tengan tiempo suficiente para atender correctamente a personas con problemas específicos.

7.º Que la falta de control sobre los agentes empleados en un servicio no genere una cola de servicios.

8.º Que el servicio de Policía trate igual a distintas áreas y grupos de población de la ciudad.

En la medida que estos aspectos sean valorados y que la evaluación aporte información sobre su condición actual, la evaluación puede tener alguna utilidad tanto para el responsable del servicio, como para los decisores políticos, como para los ciudadanos que tienen una preocupación por la eficacia del servicio.

Lógicamente, distintas personas o grupos que tienen relación con el servicio de Policía pueden, sin embargo, tener percepciones distintas sobre lo que constituye *valor* en relación con la función policial. Cabría, por ejemplo, argumentar que el modelo de patrulla preventiva por sectores policiales como actividad residual mientras la Policía no responde a un servicio es ineficaz como medida disuasoria o para incrementar el sentimiento de seguridad de los ciudadanos. Habría por tanto que retrotraer la cuestión de la evaluación a la determinación de lo que la Policía debería hacer, para luego determinar lo que hace y, en su caso, los cambios necesarios para adecuar sus actividades y la forma en que opera.

En este sentido nos parece importante señalar:

1.º Que no hay un único indicador de eficacia policial que sirva a todos los propósitos. Toda medida de resultados se hace de acuerdo con unos criterios que llevan implícitos valores, y la adopción de una

serie de medidas implica aceptar que aquello es lo que el servicio debería hacer.

2.º De acuerdo con lo dicho anteriormente, la evaluación ha de ser concebida como un proceso abierto de aprendizaje sobre lo que constituye *valor-calidad* en relación con un servicio, sobre la forma como opera éste y sobre cómo se produce la interacción entre las actividades del servicio y las condiciones sociales sobre las que se quiere influir. Estas son cuestiones sobre las que nuestro nivel de conocimientos es a menudo muy reducido, por lo que si bien la evaluación puede proporcionar información en base a ciertas percepciones sobre lo que debería hacer un servicio, esta información no debe interpretarse como una respuesta definitiva, sino más bien como un nuevo *input* a partir del cual formular nuevas cuestiones y avanzar en la línea de determinar posibles impactos de la intervención pública en la sociedad.

BIBLIOGRAFIA

- BALLART, X.: *Evaluación de Programas y Servicios Públicos*, Bellaterra, Universitat Autònoma de Barcelona (tesis), 1991.
- BALLBE, M.: *Orden Público y Militarismo en la España Constitucional (1812-1983)*, Madrid, Alianza Universidad, 1985.
- BERCAL, T. E.: «Calls for Police Assistance: Consumer Demands for Government Service», *American Behavioral Scientist*, 13, 681-692, 1970.
- BLACK, D. J.: «Production of Crime Rates», *American Sociological Review*, 35, 733-748, 1970.
- BLOCK, P. B.: *Equality of Distribution of Police Services: A Case Study of Washington DC*, Washington, DC: The Urban Institute, 1974.
- HELLER, N. B., et al.: *Field Evaluation of the Hypercube System: Final Report*, Saint Louis, MS, Saint Louis Metropolitan Police Department, 1977.
- HELLSTERN, G. M.: «Assessing Evaluation Research», en F. X. KAUFMANN, G. MAJONE, V. OSTROM, *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, Berlín, De Gruyter, 1986.
- LANGBEIN, L. I.: *Discovering Whether Programs Work: A Guide to Statistical Methods for Program Evaluation*, Glenview, IL, Scott/Foresman, 1980.
- LEVY, F.; MELTSNER, A. J.; WILDAVSKY, A.: *Urban Outcomes*, Berkeley, University of California Press, 1974.
- LINEBERRY, R. L.: *Equality and Urban Policy: The Distribution of Municipal Public Services*, Beverly Hills, CA, Sage, 1977.
- LIPSKY, M.: «Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy», en W. D. HAWLEY (ed.), *Theoretical Perspectives on Urban Politics*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, 1976.
- LÓPEZ GARRIDO, D.: *El Aparato Policial en España*, Barcelona, Ariel, 1987.
- MAJONE E.: *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, New Haven, CN, Yale University Press.



- MARTÍN FERNÁNDEZ, M.: *La profesión de policía*, Madrid, Siglo XXI-CIS, 1990.
- MAXFIELD, K. E., *Discretion and the Delivery of Police Services* (tesis), Ann Arbor, MI, UMI, 1979.
- «Service Time, Dispatch Time, and Demand for Police Services: Helping More by Serving Less» en E. CHELIMSKY, *Program Evaluation: Patterns and Directions*, Washington DC, American Society for Public Administration, 1985.
- MLADENKA, K. R.; Q. HILL, K.: «The Distribution of Urban Police Services», *Journal of Politics*, 40, 112-113, 1978.
- PARKS, R. B.: «Linking Objective and Subjective Measures of Performance», *Public Administration Review*, 44, 118-127, 1984.
- REISS, A. J.: *The Police and the Public*, New Haven, CN, Yale University Press, 1971.
- ROSSI, P. H., WRIGHT, J. D.: «Evaluation Research. An Assessment», *Evaluation Studies Review Annual*, vol. 11, 1984.
- WEBSTER, J. A.: «Police Task and Time Study», *Journal of Criminal Law, Criminology, and Police Science*, 61, 94-100, 1970.
- WILSON, O. W.; MCCLAREN, R. C.: *Police Administration*, New York, NY, McGraw Hill, 1977.
- WHITAKER, G. P.; MASTROFSKI, S.; OSTROM, E.; PARKS, R. B.; PERCY, S. L.: *Basic Issues in Police Performance*, Washington DC, National Institute of Justice, 1982.