



**Máster Universitario en Política de Defensa y Seguridad Internacional**

**Trabajo Fin de Máster**

**“SISTEMAS DE EVALUACIÓN DE LAS UNIDADES DE SEGURIDAD  
CIUDADANA DE LA GUARDIA CIVIL, COMO HERRAMIENTA PARA LA  
MEJORA DE LA GESTIÓN ESTRATÉGICA”**

**Cte. (GC) Santiago Ruiz Varela**

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**

Tutor UCM: Dr. José M<sup>a</sup> Rodríguez Montoya.

Tutor ESFAS: Tcol. (EA) Carlos Forcano Forés.

**Convocatoria junio de 2018**

**PÁGINA INTENCIONADAMENTE EN BLANCO**

DOCUMENTO DIDÁCTICO

## **SISTEMAS DE EVALUACIÓN DE LAS UNIDADES DE SEGURIDAD CIUDADANA DE LA GUARDIA CIVIL, COMO HERRAMIENTA PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN ESTRATÉGICA**

### **Resumen**

El empleo sistemas de evaluación de la gestión pública, basados en modelos de calidad y excelencia, se considera un pilar fundamental para lograr mejorar el servicio prestado a los ciudadanos. Su desarrollo e implantación han tenido un gran desarrollo en las últimas décadas en todos los ámbitos y organismos de la Administración.

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no son ajenas a esta tendencia y buscan evaluar el desempeño de sus unidades, como medio para lograr resultados más eficaces en su misión constitucional de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

El presente trabajo pretende profundizar en este interesante campo, centrándose el esfuerzo de la investigación en el caso particular del cuerpo de la Guardia Civil.

### **Abstract**

The use of public management evaluation systems, based on models of quality and excellence, is considered a fundamental pillar to improve the service provided to citizens. Its development and implementation have had a great development in recent decades in all areas and agencies of the Administration.

The Security Forces are not alien to this trend and seek to evaluate the performance of their units, as a mean to achieve more effective results in their constitutional mission: to protect the citizens' rights and freedoms and ensure public safety.

The present project tries to deepen in this interesting field, focusing the effort of the investigation in the particular case of the Spanish Guardia Civil.

- **Palabras clave:** Seguridad ciudadana, evaluación, auditoría, indicadores, calidad, excelencia, gestión pública.
- **Key words:** Public safety, evaluation, audit, indicators, quality, excellence, public management

**PÁGINA INTENCIONADAMENTE EN BLANCO**

DOCUMENTO DIDÁCTICO

## GLOSARIO DE ABREVIATURAS

BOE	Boletín Oficial del Estado.
BSC	Balanced Scorecard.
CMI	Cuadro de Mando Integral.
CNP	Cuerpo Nacional de Policía.
COC	Centro Operativo Complejo.
DIGEGUCI	Director General de la Guardia Civil.
EFQM	Fundación Europea para la Gestión de Calidad.
EML	Enfoque de Marco Lógico.
EUROPOL	Oficina Europea de Policía.
EUCPN	European Crime Prevention Network.
FCS	Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
ISO	Organización internacional para la estandarización.
MOT	Mando de Operaciones Territoriales.
MIIC	Mando de Información, Investigación y Ciberdelincuencia.
MAPERF	Mando de Personal y Formación.
MAI	Mando de Apoyo e Innovación.
NGP	Nueva Gestión Pública.
NRPP	National Reassurance Policing Program.
NYPD	Departamento de Policía de Nueva York.
ONU	Naciones Unidas.
RCMP	Real Policía Montada del Canadá.
SAEX	Sistema de Análisis y Explotación Estadística.
SIGEST	Sistema de Gestión Estratégica.
SIGO	Sistema Integrado de Gestión Operativa.

**PÁGINA INTENCIONADAMENTE EN BLANCO**

DOCUMENTO DIDÁCTICO

## ÍNDICE

<b><u>INTRODUCCIÓN</u></b> .....	1
<b><u>CAPÍTULO I: PROPUESTA CONCEPTUAL, ANALÍTICA Y METODOLÓGICA</u></b> .....	5
1 <b><u>PROPUESTA CONCEPTUAL</u></b> .....	5
1.1. LA EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA.....	5
1.2. EVALUACIÓN: DELIMITACIÓN DEL CONCEPTO.....	8
1.3. MODELOS DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA.....	9
2. <b><u>PROPUESTA ANALÍTICA</u></b> .....	11
2.1. OBJETO DE ESTUDIO E HIPÓTESIS.....	11
2.2. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	12
3. <b><u>PROPUESTA METODOLÓGICA</u></b> .....	12
3.1. MÉTODO DE INVESTIGACIÓN.....	12
3.2. TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN.....	13
<b><u>CAPÍTULO II: EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA</u></b> 15	
1. <b><u>NECESIDAD Y VENTAJAS DE LA EVALUACIÓN</u></b> .....	15
2. <b><u>LA EVALUACIÓN DE LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD</u></b> .....	18
2.1. PERSPECTIVA INTERNACIONAL.....	19
2.2. UNIÓN EUROPEA.....	20
2.3. PERSPECTIVA NACIONAL.....	23
3. <b><u>DEFINICIÓN DE UN SISTEMA DE EVALUACIÓN</u></b> .....	26
3.1. ELECCIÓN DEL MODELO Y FASES DE IMPLANTACIÓN.....	26
3.2. CARACTERÍSTICAS.....	27
3.3. ELEMENTOS FUNDAMENTALES.....	29
3.4. LOS INDICADORES COMO ELEMENTO CLAVE EN LA EVALUACIÓN ...	30
<b><u>CAPÍTULO III: SISTEMAS DE EVALUACIÓN EN LA GUARDIA CIVIL</u></b> .....	37
1. <b><u>ORGANIZACIÓN OPERATIVA DE LA GUARDIA CIVIL</u></b> .....	37

1.1.	<b>ORGANIZACIÓN CENTRAL</b> .....	37
1.2.	<b>ORGANIZACIÓN PERIFÉRICA</b> .....	39
2	<b><u>EVALUACIÓN DEL NIVEL ESTRATÉGICO Y OPERACIONAL</u></b> .....	43
2.1.	<b>ANTECEDENTES</b> .....	43
2.2.	<b>APLICACIÓN DEL CMI EN LOS NIVELES ESTRATÉGICO Y OPER.</b> .....	45
3.	<b><u>EVALUACIÓN DEL NIVEL TÁCTICO</u></b> .....	49
3.1.	<b>SITUACIÓN ACTUAL</b> .....	49
3.2.	<b>IMPLANTACIÓN DE UN SISTEMA DE EVALUACIÓN</b> .....	53
	<b><u>CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES</u></b> .....	59
6.1.	<b>DISCUSIÓN DE HIPÓTESIS</b> .....	59
6.2.	<b>CONCLUSIONES Y PROPUESTAS</b> .....	60
	<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	67

#### **ANEXOS:**

**ANEXO A: ENTREVISTAS A EXPERTOS**

**ANEXO B: APROXIMACIÓN TEÓRICA AL CMI**

**ANEXO C: ESTRATEGIA INSTITUCIONAL DE LA GUARDIA CIVIL**

**ANEXO D: CARTA DE SERVICIOS DE LA GUARDIA CIVIL**

## **INTRODUCCIÓN**

*“La efectividad de la policía  
no se mide por el número de arrestos,  
sino por la ausencia de crimen”*  
Sir Robert Peel (1829)

Bajo el título “Sistemas de evaluación de las unidades de seguridad ciudadana de la Guardia Civil, como herramienta para la mejora de la gestión estratégica” se pretende desarrollar una investigación que profundice en el campo de conocimiento de los instrumentos de mejora de la gestión pública.

Más concretamente, se pretende investigar sobre los sistemas de evaluación de la gestión que permitan conocer el rendimiento de las unidades territoriales de la Guardia Civil. Estas unidades son el escalón más próximo al ciudadano y las responsables de materializar, en la demarcación territorial competencia del Cuerpo, la función específica de seguridad ciudadana que la Constitución Española encomienda a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (FCS)<sup>1</sup>.

La evaluación del rendimiento es hoy por hoy una herramienta fundamental en el seno de cualquier organización, tanto en el ámbito del sector privado como en el público. Los sistemas de evaluación permiten un mejor conocimiento de la realidad, del desempeño individual y colectivo, y facilitan a los escalones directivos redirigir esfuerzos y trazar nuevas líneas de acción encaminadas a alcanzar los objetivos perseguidos por la organización.

Además, el entorno socioeconómico actual en el que se encuentra España implica que la sociedad sea especialmente crítica con el papel de los servicios públicos y, en especial, en cuanto a la calidad del servicio prestado y a su eficiencia en el uso de los créditos presupuestarios que se les asignan.

Por ello, se considera que una investigación orientada a profundizar en el conocimiento de los mecanismos y herramientas que sirvan para evaluar y

---

<sup>1</sup> Constitución Española. Artículo 104.1: Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

mejorar el desempeño en un ámbito tan sensible como la seguridad pública, goza en la actualidad de gran interés y relevancia.

Este trabajo nace como fruto de la reflexión personal del autor, en base a su experiencia como Oficial de la Guardia Civil, tras doce años de ejercicio profesional en los que ha desempeñado distintas misiones y cometidos relacionados con la seguridad ciudadana. En ese tiempo no siempre ha resultado posible evaluar de forma precisa el rendimiento y la calidad del servicio prestado. Esta carencia se ha debido, fundamentalmente, a la falta de herramientas que permitiesen evaluar el grado de consecución de objetivos propuestos y a las dificultades para valorar el impacto de la actividad policial en la percepción ciudadana de la seguridad.

Con esta inquietud como punto de partida, el presente trabajo de investigación se plantea como objetivo general el contribuir a la mejora de las herramientas de evaluación empleadas para valorar el servicio prestado al ciudadano por las unidades de la Guardia Civil.

Para alcanzarlo se definirá en el capítulo primero la propuesta conceptual, analítica y metodológica que sirva para establecer el marco científico en el que se desarrollará la investigación.

Se acotará en él el marco teórico de la investigación, realizando una aproximación a la importancia que tiene en la actualidad la evaluación de la gestión pública, definiendo el concepto de evaluación y aportando una visión general de los modelos que gozan de una mayor implantación y éxito en este campo.

A continuación se delimitará el objeto de estudio y se enunciará la hipótesis de la investigación. Así mismo se establecerán los objetivos de la misma que servirán como metas parciales en el desarrollo de los capítulos siguientes y que, una vez alcanzados, permitirán verificar la validez del planteamiento realizado.

Como última parte de este primer capítulo se detallará la propuesta metodológica, en la que se dará cuenta de los métodos y técnicas empleados durante el proceso de desarrollo de este trabajo.

El segundo capítulo, titulado “Evaluación de la gestión de la seguridad ciudadana”, pretende determinar la pertinencia y necesidad de evaluar la gestión y rendimiento de los servicios públicos en el ámbito de la seguridad ciudadana, e identificar el sistema más adecuado.

Para ello se desarrollará una primera línea investigativa en la que se estudiarán los condicionantes jurídicos y de demanda social, así como las ventajas operativas que estas herramientas ofrecen desde un punto de vista teórico a la gestión de las organizaciones policiales.

Posteriormente, y en una segunda línea, se analizará el grado de implantación de estos sistemas en otros cuerpos de seguridad a nivel nacional e internacional, tratando de obtener conclusiones y experiencias prácticas que avalen su empleo y sirvan para determinar las herramientas de mayor utilidad.

Este capítulo finalizará, tras la integración de las perspectivas teóricas y prácticas analizadas previamente, con una tercera línea de investigación, en la que se definirán los elementos y características fundamentales que deben reunir los sistemas de evaluación aplicables a la gestión de la seguridad ciudadana.

Alcanzado este punto se estará en condiciones de abordar una de las partes principales de la investigación, centrando el estudio en el ámbito de la Guardia Civil.

De este modo, el tercer capítulo comenzará con una breve descripción de la organización operativa del Cuerpo, con el objetivo de aportar al lector una mejor comprensión de la estructura y relaciones de mando existentes en la Institución. Se prestará especial atención a la organización periférica, por ser en la que se integran las unidades territoriales y que, como responsables de ejecutar las funciones de seguridad ciudadana, constituyen parte fundamental del objeto de esta investigación.

A continuación, se analizará la situación actual en cuanto al empleo de sistemas de gestión y evaluación que sirven a los niveles estratégico, operacional y táctico para determinar el grado de cumplimiento de los objetivos institucionales. Una vez identificadas sus fortalezas y debilidades, e integrando los resultados con los obtenidos en el desarrollo de las líneas de investigación del capítulo anterior, se realizará una propuesta de establecimiento de un sistema de evaluación adaptado a las unidades territoriales del Cuerpo.

Para finalizar se expondrán las conclusiones alcanzadas en la investigación, dónde se incluirá la discusión sobre la verificación de la hipótesis planteada y se resaltarán los aspectos y propuestas más relevantes del trabajo.

Si se consigue con todo ello una pequeña aportación que contribuya a mejorar las capacidades en la gestión estratégica de las unidades de la Institución, en pos de un servicio más eficaz al ciudadano, el esfuerzo invertido habrá merecido la pena.

**PÁGINA INTENCIONADAMENTE EN BLANCO**

DOCUMENTO DIDÁCTICO

## **CAPÍTULO I**

### **PROPUESTA CONCEPTUAL, ANALÍTICA Y METODOLÓGICA**

#### **1. PROPUESTA CONCEPTUAL.**

##### **1.1. LA EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA.**

Tal y como se ha apuntado previamente, el presente trabajo de investigación se incardina en el campo general de la evaluación de la gestión pública, como una de las áreas de interés de la Ciencia Política y de la Administración.

Aunque pueda parecer un campo novedoso, algunos autores como Ballart (1992) fijan el nacimiento de los sistemas de evaluación de los programas y de las políticas públicas a mediados de los años 30 del siglo pasado, en los Estados Unidos<sup>2</sup>. Sin embargo, en Europa habrá que esperar más de treinta años, hasta finales de la década de los 60, para encontrar las primeras referencias sobre medición de resultados en el seno de las administraciones públicas. En los años sesenta, países como Francia, Alemania y Holanda institucionalizaron las evaluaciones como medio para valorar el impacto de programas que implicaban el empleo de importantes partidas presupuestarias, en áreas como educación, sanidad o vivienda (Muñoz et al., 2013).

En el caso de España el empleo de estos sistemas se sitúa en fechas más recientes. Autores como Bañón (2003) y Muñoz (2013) consideran que la evaluación de programas y políticas públicas tiene su origen a finales de los años 80 del pasado siglo XX, tras el ingreso de nuestro país en la Unión Europea, debido a los requisitos exigidos para acceder a las ayudas y Fondos Estructurales comunitarios<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Su origen tiene su razón de ser en la necesidad de comprobar los resultados de los programas emprendidos en el ámbito del "New Deal", impulsado por el presidente Roosevelt, para superar la crisis económica surgida tras el "crack" financiero del 29 (Garde, 2006).

<sup>3</sup> Cualquier programa financiado con Fondos Estructurales debía ser evaluado conforme al programa de "Métodos de Evaluación de las Acciones de Naturaleza Estructural" (MEANS).

La década de los 90 serviría para ajustar la implantación del nuevo sistema y demostrar los beneficios que estas herramientas pueden suponer para la mejora de los servicios prestados a los ciudadanos, en términos de calidad y eficiencia. Este periodo coincide además, con el desarrollo de un movimiento que promueve una nueva forma de entender la gestión pública, en el que la tradicional relación ciudadano-administración se entiende desde una nueva perspectiva cliente-servidor. Ejemplo de esto es la publicación por buena parte de los órganos de la administración de sus “cartas de servicios”. En ellas se informa a los “clientes y usuarios” de los servicios públicos sobre su extensión, los derechos que les asisten y los compromisos de calidad adquiridos en su prestación.

Este movimiento conocido como **Nueva Gestión Pública** (NGP) se caracteriza por la aplicación a la administración de criterios de mercado, así como por el empleo de instrumentos y herramientas considerados hasta la fecha como más propios del sector privado (Bañón, 2003). Todo ello, con los objetivos de mejorar la calidad del servicio prestado, incrementar la transparencia de costes y resultados y realizar un empleo más racional y eficiente de los recursos públicos (Conejero, 2014).

En la actualidad los condicionantes políticos, sociales y económicos que han caracterizado el último decenio han acrecentado la demanda de los ciudadanos sobre unos servicios públicos de calidad y eficientes (Garde, 2006). Cabría afirmar por tanto, que **el empleo de instrumentos de mejora de la gestión pública es a día de hoy una exigencia irrenunciable en el seno de la administración**<sup>4</sup>.

En consonancia y de forma coherente con este contexto se dirige la acción de las instituciones públicas, como es el caso de los cuerpos policiales, mediante el desarrollo de dos líneas de acción que deben discurrir armonizadas: efectividad objetiva de los servicios y valoración social positiva<sup>5</sup>.

La Guardia Civil, como Institución en continua evolución, consciente de su entorno y que busca la excelencia en el Servicio que presta al ciudadano, aplica este tipo

---

<sup>4</sup> Así lo establece el Real Decreto Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado.

<sup>5</sup> Herman Goldstein (1990), expresa su idea de “Problem Oriented Policing” exponiendo que “la policía debe orientarse a la resolución de problemas procedentes de las demandas de los ciudadanos, con soluciones integrales, que van más allá de la clásica intervención policial consistente en la derivación del problema y su desentendimiento”.

de herramientas en el planeamiento y gestión a nivel estratégico<sup>6</sup>. Concretamente a través del denominado **“Balanced Scorecard” (BSC) o “Cuadro de Mando Integral” (CMI)**<sup>7</sup>, que permite visualizar la estrategia global del Cuerpo, sus objetivos y los vínculos y relaciones entre los mismos, a través de líneas de acción. Establece además un sistema de evaluación basado en indicadores, que permite obtener una visión global, valorar el grado de consecución de los objetivos y tomar (si fuese necesario) las acciones correctoras que correspondan. Su aplicación, utilidad y ventajas de empleo se analizarán con detalle en el capítulo III.

Sin embargo, en el caso concreto de las unidades de seguridad ciudadana no se dispone de ningún sistema similar que facilite una visión sistémica, debido a la falta de desarrollo de CMI parciales y a las limitaciones impuestas por la clasificación de seguridad de los documentos que establecen los objetivos estratégicos del Cuerpo<sup>8</sup>.

Existe un enfoque de la misión hacia los resultados, medidos únicamente desde la perspectiva que aportan las estadísticas delincuenciales y la eficacia en el esclarecimiento de los hechos delictivos. Por definición, estas estadísticas no demuestran por sí mismas si la eficacia policial es adecuada a las demandas, el grado alcanzado en la consecución de los objetivos y si se satisfacen las expectativas de los ciudadanos.

Además, en cierta forma, este sistema obliga a los responsables de las distintas unidades del Cuerpo a sentirse condicionados en sus actuaciones y a no poder articular verdaderas líneas estratégicas de trabajo que no estén supeditadas a estas estadísticas (Martínez, 2009).

Parece claro, por tanto, el marcado interés que a priori puede presentar una investigación sobre aquellas herramientas que permitan evaluar los servicios

---

<sup>6</sup> Se puede consultar el concepto de gestión estratégica en la Guardia Civil en: <http://www.guardiacivil.es/es/institucional/Conocenos/gesestrategi/index.html> [Fecha de consulta: 4 de enero de 2018].

<sup>7</sup> Modelo de gestión de las organizaciones creado por los profesores Robert S. Kaplan y David P. Norton en los años 90. Según su propia definición consiste en “la representación en una estructura coherente, de la estrategia del negocio a través de objetivos claramente encadenados entre sí, medidos con los indicadores de desempeño, sujetos al logro de unos compromisos (metas) determinados y respaldados por un conjunto de iniciativas o proyectos” (Kaplan; Norton, 1996). Por su interés para la investigación se incluye una aproximación teórica en el ANEXO B.

<sup>8</sup> Se detallará posteriormente en el desarrollo del Capítulo III.

propios de las unidades territoriales de la Guardia Civil. Se pretende adquirir una nueva perspectiva más compleja que la aportada únicamente por las estadísticas de seguridad ciudadana, con la intención de que la información y datos que se extraigan de dichas evaluaciones, sirvan al mando como elemento de juicio a la hora de orientar los servicios y trazar nuevas líneas de acción.

## 1.2. EVALUACIÓN: DELIMITACIÓN DEL CONCEPTO.

Para establecer el marco teórico de la presente investigación, se considera oportuno en primer lugar tratar de delimitar el concepto de evaluación desde un punto de vista académico. Sin ánimo de ser exhaustivos, se pretende ahora establecer la base conceptual que sirva para validar su posterior aplicación a la gestión de la seguridad ciudadana, tal y como se desarrollará en el capítulo II.

En primer término, el Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española define evaluar como “estimar, apreciar o calcular el valor de algo”. Pese a ser una aproximación muy básica, puede aportar una idea de la amplitud del concepto y de su potencial aplicación a un amplio abanico de actividades humanas.

En una definición más próxima a la gestión de las organizaciones, Ander-Egg (1984) vincula la evaluación a la existencia de objetivos, considerando que evaluar es *“medir el cumplimiento de los objetivos y metas previamente establecidos y la capacidad para alcanzarlos”* (Ander-Egg, 1984: 20). En la misma línea, Espinoza Vergara (1986) sostiene que evaluar *“es comparar en un instante determinado lo que se ha alcanzado mediante una acción con lo que se debería haber alcanzado de acuerdo a una programación previa”* (Espinoza Vergara, 1986: 35).

Cohen y Franco (1992) avanzan en las definiciones anteriores y proponen que *“la evaluación es una actividad que tiene por objeto maximizar la eficacia de los programas en la obtención de sus fines y la eficiencia en la asignación de recursos para la consecución de los mismos”* (Cohen y Franco, 1992: 77). Como puede apreciarse, se añade a la valoración en la consecución de objetivos, el criterio de eficiencia en el empleo de los medios disponibles.

Por su parte, Garde (2006) propone una definición de evaluación todavía más concreta y enfocada hacia sus objetivos respecto a la gestión pública. De esta forma, sostiene que *“evaluar una intervención pública consiste en obtener información sobre distintos aspectos consustanciales a ella: coherencia (en resultados y medios empleados), eficacia, eficiencia e impacto logrado”* (Garde, 2016:19).

Tratando de extraer las similitudes y elementos comunes a todas las definiciones anteriores y a los efectos de la presente investigación se propone la siguiente **definición tentativa de evaluación:**

“Herramienta empleada en la gestión estratégica de las organizaciones, que permite determinar de manera sistemática los resultados obtenidos en la ejecución de una política, programa o actividad, en función de una estrategia y objetivos preestablecidos, de tal forma que se obtenga una información precisa y útil para la toma de decisiones”.

### 1.3. MODELOS DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA.

En la actualidad, de forma creciente, la evaluación de servicios públicos aplica estándares mundialmente reconocidos, con frecuencia provenientes y validados en la gestión privada, como los llamados modelos de excelencia de gestión: Deming, para Japón; Malcom Baldrige, en Estados Unidos; Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión, para Sudamérica; EFQM, en Europa e ISO a nivel internacional<sup>9</sup>.

No es objeto del presente estudio analizar en profundidad las características y métodos de los modelos citados. Sin embargo sí se considera oportuno y necesario extraer una serie de elementos y principios comunes que puedan emplearse posteriormente para verificar la hipótesis de trabajo y que permitan deducir la pertinencia del uso de estas herramientas en la gestión pública.

De acuerdo con el objetivo anterior y en primer lugar, puede decirse que las metas de cualquiera de los sistemas de gestión estratégica anteriormente citados son diversas, complejas y tienen muchas vertientes, pero el principio común y que impera en la mayor parte de ellos es la orientación hacia los resultados: valoración del producto en abstracto y de la satisfacción del cliente, o lo que es lo mismo, evaluar el efecto que dicho producto produce en él (Muñoz et al., 2013).

---

<sup>9</sup> De los modelos de evaluación empleados en las organizaciones públicas, el modelo europeo de excelencia, EFQM (European Foundation for Quality Management), resulta un modelo especialmente útil. Esta herramienta permite obtener una amplia visión sobre la implicación de los profesionales que componen la entidad y posibilita un mayor conocimiento sobre la valoración de los clientes, grupos de interés, y entorno en general donde tiene influencia la actividad. Este modelo es además el utilizado y promovido en España por la Administración General del Estado, a través del Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas. Para ampliar información puede consultarse: <http://www.efqm.org/> (Fecha de consulta: 20 de febrero de 2018).

Con esta base teórica y tratando de medir el resultado de los servicios públicos en la percepción ciudadana, Ballart (1992, p.166) establece que podrían valorarse sus resultados en función de los siguientes elementos:

- **Capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas:** hay que conocerlas previamente, lo que exige un importante esfuerzo y trabajo previo.
- **Percepción ciudadana sobre la prestación del servicio público** (cómo cree el ciudadano que se realiza esta labor): encuestas referentes al trato recibido en atenciones, respuestas, etc.
- **Eficacia** que se muestra en elementos objetivos, tales como estadísticas y otros elementos de medición: tiempos de respuesta, innovación tecnológica, políticas de gestión de recursos actualizadas, etc.

Los sistemas de evaluación basados en alguno de los modelos expuestos cristalizan, entre otros, en aspectos como el grado de cobertura de servicios, el nivel de satisfacción de los clientes-destinatarios del servicio o simplemente en el establecimiento de los niveles de eficacia y eficiencia. Todos ellos se presentan también como posibles herramientas de evaluación de un servicio público.

Todos los aspectos mencionados anteriormente deben ser medibles y cuantificables, surgiendo aquí un elemento común a todos los modelos de excelencia citados y que resulta fundamental en el estudio que se pretende abordar: **los indicadores**. Cansino (2001) los define como “*aquellas magnitudes cuantificables y concretas que asociadas a una actividad permiten evaluar la eficiencia de un proyecto*” (Cansino, 2001: 240-241).

Otra de las conclusiones que pueden extraerse del análisis de los modelos anteriores, es que en todos ellos las evaluaciones se configuran como necesarias para ubicar un prisma o modelo de referencia y poder autoanalizarse con respecto a él, obteniendo un resultado y una valoración con referencia al modelo elegido. Lo ideal es que este patrón sea suficientemente explícito, de manera que sea lo menos interpretable posible y que, así mismo, disponga de una validación mediante un reconocimiento en su aplicación, con amplia vigencia en campos similares a los que pretendemos aplicarlo<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Es también muy interesante su validez y prestigio internacional, dado que ello fundamentará aún más su idoneidad ante distintos escenarios. Si se pretende que la evaluación de la gestión tenga una proyección estratégica, el modelo no debe ser de mínimos, sino un modelo de excelencia (Lorente, 2008).

Como última consideración, se cree oportuno destacar que con independencia del modelo elegido, la evaluación se configura en todos ellos como una **herramienta y no como un fin en sí mismo** (Esteban, 2005), integrándose como una de las etapas principales del ciclo de gestión por procesos:



**Figura 1. Ciclo de Gestión por Procesos.**  
(Fuente: Elaboración propia en base a distintos modelos)

Es evidente, que si se cuenta con un modelo estratégico inicial, las mediciones que se realicen irán en consonancia con el mismo. Estas evaluaciones conforme a los modelos citados se configuran, por tanto, como un elemento imprescindible en las organizaciones para alcanzar un elevado grado de compromiso, eficiencia y prestar un servicio de calidad, objetivo que, hoy más que nunca, debe presidir la acción de las administraciones públicas.

## **2. PROPUESTA ANALÍTICA.**

### **2.1. OBJETO DE ESTUDIO E HIPÓTESIS.**

Conforme a lo expuesto en el apartado anterior, el **objeto** de la investigación del presente trabajo es la **evaluación de las unidades de seguridad ciudadana** de la Guardia Civil.

Así mismo, el **problema de investigación** que motiva su realización se deduce igualmente del marco conceptual planteado: ¿Qué efectos producirá en la gestión estratégica del Cuerpo el empleo de sistemas de evaluación para valorar el rendimiento de sus unidades de seguridad ciudadana?

Tratando de dar respuesta al problema planteado, se formula la **hipótesis** siguiente:

“El empleo de sistemas de evaluación para medir el rendimiento de las unidades de seguridad ciudadana de la Guardia Civil, mejorará el conocimiento sobre el grado de consecución de objetivos y sobre la eficiencia del servicio prestado, facilitando la gestión y la toma de decisiones en los niveles estratégico, operacional y táctico”.

## **2.2. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.**

Se considera oportuno establecer los siguientes objetivos que, una vez alcanzados, ayuden a verificar la hipótesis planteada:

- O1: Determinar la pertinencia y necesidad de evaluar la gestión y el rendimiento de los servicios públicos en el ámbito la seguridad ciudadana.
- O2: Analizar los sistemas de evaluación empleados y los resultados obtenidos en otros entornos de interés, en el ámbito nacional e internacional, con especial atención a otros cuerpos policiales.
- O3: Identificar los sistemas de evaluación que posibilitan valorar de forma más precisa el rendimiento de los servicios públicos de seguridad.
- O4: Identificar y analizar los elementos característicos que definen dichos sistemas.
- O5: Identificar y definir el sistema de evaluación de la gestión que resulte más idóneo para valorar el rendimiento de las unidades de seguridad ciudadana de la Guardia Civil.
- O6: Determinar los posibles beneficios de la aplicación de los sistemas de evaluación a dichas unidades, analizando los efectos en los diferentes niveles de decisión.

## **3. PROPUESTA METODOLÓGICA.**

### **3.1. MÉTODO DE INVESTIGACIÓN.**

Se pretende realizar una **investigación académica** con el objetivo de verificar la hipótesis planteada. Por tanto, se llevará a cabo una investigación hipotético-deductiva siguiendo el **método analítico** y empleando las técnicas de investigación cualitativas que se detallan en el apartado siguiente.

Durante la misma se tratará de establecer y seguir las líneas de investigación necesarias para alcanzar los objetivos propuestos en el apartado anterior.

### 3.2. TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN.

La principal técnica de investigación será el **análisis documental** de la bibliografía disponible al efecto. Esta técnica se empleará fundamentalmente para identificar los sistemas de evaluación que mejor adaptación presentan para valorar el rendimiento en la gestión de la seguridad ciudadana.

Las fuentes documentales de la investigación, independientemente del tipo de técnica empleada, serán secundarias y abiertas. Se evitarán por tanto las referencias directas a documentación clasificada, de tal forma que no se vea comprometido el nivel de difusión del presente trabajo.

Se empleará también la **técnica comparativa**, para analizar los sistemas de evaluación empleados en otros entornos de interés (cuerpos policiales a nivel nacional e internacional) y los resultados obtenidos en su implantación. De esta forma, se pretenden extraer conclusiones válidas que permitan deducir la procedencia y viabilidad de su empleo, en el ámbito de la Guardia Civil.

Por último, se pretende emplear como técnica cualitativa la **entrevista en profundidad** a distintos expertos pertenecientes al ámbito de las FCS, con experiencia en el campo de la evaluación de la gestión pública<sup>11</sup>. Estas entrevistas tendrán un gran peso específico en el desarrollo del presente trabajo y resultarán fundamentales para extraer conclusiones prácticas, que permitan definir el sistema de evaluación más pertinente de cara a su aplicación a las unidades de la Guardia Civil.

---

<sup>11</sup> Véase ANEXO A.

**PÁGINA INTENCIONADAMENTE EN BLANCO**

DOCUMENTO DIDÁCTICO

## **CAPÍTULO II**

### **EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA**

#### **1. NECESIDAD Y VENTAJAS DE LA EVALUACIÓN**

Una vez que se ha establecido el marco teórico y metodológico de la presente investigación, se pretende a continuación, conforme a los objetivos planteados, determinar la pertinencia y necesidad de evaluar la gestión y el rendimiento de los servicios públicos en el ámbito la seguridad ciudadana.

En primer lugar y como argumento de **naturaleza jurídica**, la necesidad de controlar, y por tanto medir, las actuaciones públicas se haya recogida en nuestro ordenamiento jurídico por dos principios de rango constitucional como son el principio de eficacia, eficiencia y economía y el principio de responsabilidad<sup>12</sup>. Según ellos los recursos públicos deben ser administrados de la mejor forma, de tal manera que se logre dar al ciudadano el mejor servicio público posible, medido en términos de cantidad y calidad. Además, los funcionarios de la administración encargados de gestionar los servicios públicos deben responsabilizarse de sus actuaciones, realizando una gestión eficiente de los recursos que les son encomendados (Conejero, 2014).

En el mismo sentido se expresa el Real Decreto 951/2005, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado. Esta norma establece que satisfacer las demandas ciudadanas con el nivel de calidad exigido por la sociedad, requiere un nuevo enfoque organizativo y funcional de los organismos públicos, de tal forma que se puedan visualizar los resultados de su gestión.

---

<sup>12</sup> Art. 31.2 CE.: “El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”.

Art. 103.1 CE: “La Administración Pública sirve con objetividad al interés general y actúa de acuerdo con los principios de jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación y sometimiento pleno a la Ley”.

En el ámbito europeo, el Consejo de Europa también se ha pronunciado al respecto. En relación con la evaluación de las organizaciones policiales el Código Europeo de Ética de la Policía<sup>13</sup> señala en su artículo 59 que: *“La policía tiene que responder ante el Estado, los ciudadanos y sus representantes. Tiene que estar sujeta a un control de eficiencia.”*

El control no significa necesariamente que deba ser realizado por personal u organizaciones ajenas o no integrado en los cuerpos policiales, siendo tan admisibles los mecanismos externos de control (auditorías) como los internos (autoevaluaciones). En ambos casos, la simple exposición de unos objetivos claros y los mecanismos para valorar su consecución de manera transparente ante el ciudadano o ante aquellas organizaciones que deseen su consulta, es un método adecuado para alcanzar la transparencia (Martínez, 2009).

Las FCS no son ajenas a estas recomendaciones e imposiciones de tipo legal, pero este no es el único motivo (ni quizá el más importante) que aconseja la adopción de sistemas de evaluación en la gestión de la seguridad ciudadana.

Si se efectúa una comparación a nivel internacional, se observa que España resulta ser uno de los países que dispone de una mayor proporción de efectivos policiales por habitante. En la actualidad existen en España unos 250.000 miembros de las FCS dedicados a la seguridad ciudadana<sup>14</sup>. Con estas cifras, el ratio de agentes por habitantes (para una población de cerca de 46 millones de personas) se sitúa en torno a los 5,3 efectivos policiales por cada mil habitantes. En países de nuestro entorno próximo y que poseen un similar nivel de desarrollo, como es el caso de Alemania, el ratio se sitúa en torno al 3,03, mientras que en Francia es del 3,49, en Italia del 4,04 y en Reino Unido de 2,63<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Recomendación (2001) 10 del Consejo de Europa, adoptada por el Comité de Ministros el 19 de septiembre de 2001, sobre el Código Europeo de Ética de la Policía.

<sup>14</sup> De ellos aproximadamente 155.000 pertenecen a las plantillas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, distribuidos en 83.000 guardias civiles y 72.000 miembros del Cuerpo Nacional de Policía. A nivel autonómico, en Cataluña hay cerca de 17.000 Mossos d'Esquadra, en el País Vasco alrededor de 8.000 Ertzainas, y en Navarra 1.100 Policías Forales. Conformando las policías locales, en los municipios de nuestro territorio, nos encontramos con cerca de 70.000 efectivos. Fuente: Mando de Operaciones Territoriales de la Guardia Civil (Datos de plantillas –sin considerar grado de cobertura- a febrero de 2018).

<sup>15</sup> Fuente: Eurostat. Disponible en [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Archive:Crime\\_statistics/es](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Archive:Crime_statistics/es) (Fecha de Consulta: 5 de marzo de 2018).

Esto hace imperativo que dentro de las políticas públicas deba prestarse una especial atención y nivel de exigencia en cuanto a la gestión de la seguridad ciudadana, dado el gran capital humano del que se dispone para administrarla. Por lo tanto, parece razonable pensar que tanto desde el nivel político como desde la propia sociedad se demande de las FCS un alto nivel de eficacia en sus resultados, los cuales deben ser presentados ante estos “clientes” de la forma más realista y ajustada posible.

De esta forma el uso de herramientas que, como las evaluaciones, permitan un mejor conocimiento de la eficiencia de la actividad policial, facilitará una sensible mejora en la **capacidad de respuesta ante las posibles rendiciones de cuentas** o exigencias de información ante órganos, autoridades u organizaciones externas a las FCS y, por supuesto, ante los propios ciudadanos. Esta dimensión está íntimamente relacionada con la transparencia institucional<sup>16</sup>, y contribuye de forma indudable a una mejor percepción del servicio público por parte de la sociedad (Conejero, 2014).

Además desde la perspectiva de la **gestión interna**, el uso de sistemas de evaluación proporciona información relevante acerca del desempeño de los servicios y actividades desarrollados en el ámbito de la seguridad ciudadana. Dicha información permite conocer el grado de consecución de los objetivos que se hayan planteado y aporta una visión del impacto de las actividades policiales en los distintos entornos que le pueden resultar de interés (Martínez, 2009). Todo ello estará además a disposición de toda la cadena de mando, con lo que se convertirá en una herramienta válida en toda la estructura jerárquica, desde los escalones puramente tácticos a los estratégicos.

Un conocimiento más preciso de la realidad permitirá adquirir una visión global de la implantación y desarrollo de las líneas de acción que se estén ejecutando, facilitando de esta forma su control y modificación, permitiendo una gestión más eficiente de los esfuerzos y de los recursos disponibles (López, 2015). Derivado

---

<sup>16</sup> Cobra además especial importancia tras la entrada en vigor de La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. En su preámbulo establece que: “La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos”.

de lo anterior, resultará también más sencillo clarificar, definir o reordenar los objetivos establecidos.

Otra ventaja que podría apreciarse a nivel interno de las organizaciones policiales, sería su impacto positivo en la gestión de los recursos humanos de los órganos o unidades afectados. Las evaluaciones abren la posibilidad de lograr una mayor implicación y motivación del personal, al producirse una mejor comprensión de los objetivos perseguidos y del grado de consecución de los mismos (Martínez, 2009).

Este posible beneficio debe considerarse sin embargo a medio plazo, ya que a corto plazo es muy probable que, tras la implantación del nuevo sistema, se produzca a nivel interno un cierto rechazo y resistencia inicial, motivado en el miedo al cambio que suele acompañar a la modificación de los procesos internos de cualquier organización, y más aún, cuando estos están referidos a la evaluación del servicio prestado<sup>17</sup> (Albi et al., 2000).

En este punto será fundamental la acción del mando, para lograr una amplia y correcta difusión de los objetivos perseguidos con el nuevo sistema de evaluación, tratando de poner el énfasis en que la meta para la unidad es lograr una mejora del servicio prestado a los ciudadanos. Puede resultar también beneficioso para minimizar las resistencias iniciales, el tratar de conseguir la implicación del personal en la construcción y elaboración del sistema. Esto requiere en primer lugar informarles de forma amplia y realista sobre la nueva herramienta (incluyendo ventajas y desventajas), para habilitar posteriormente cauces internos que hagan llegar a los mandos responsables sus propuestas e iniciativas en esta materia.

## **2. LA EVALUACIÓN DE LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD.**

Conforme a lo expuesto en el apartado anterior, parece demostrada la vigencia y potenciales oportunidades que, desde el punto de vista teórico, ofrece la aplicación de las evaluaciones al campo de la seguridad ciudadana.

---

<sup>17</sup> La implantación de sistemas de evaluación y gestión de la calidad en Mossos d'Esquadra y Ertzaintza conforme a las normas ISO, suscitó fuertes reticencias y críticas de sus sindicatos. Los motivos principales eran el rechazo a que se pudiesen emplear como medio de control del desempeño de los agentes y el riesgo a convertir las comisarías en "cadenas de montaje". Para ampliar información Véase el artículo del diario EL MUNDO, 11 de agosto de 2009: *La Generalitat pagó 144.000 euros por los informes de calidad de los Mossos*. Disponible en <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/08/11/barcelona/1249972884.html> (Fecha de consulta: 15 de abril de 2018).

Ahora se cree oportuno dirigir la vista hacia el campo práctico, tratando de analizar la experiencia acumulada en la implantación de este tipo de herramientas en entornos similares al del objeto de esta investigación. Se pretende extraer conclusiones de su aplicación práctica que sean de utilidad para, posteriormente, determinar las características del sistema de evaluación que pueda resultar más idóneo y ofrecer mejores resultados aplicado a la gestión de la seguridad ciudadana.

## 2.1. PERSPECTIVA INTERNACIONAL

En el ámbito internacional, cada vez son más los países que ofrecen ejemplos exitosos de la aplicación de herramientas de evaluación en el campo de la acción policial.

En el continente americano merece ser destacado el caso de Canadá, que sobresale como país referente y uno de los más avanzados en la materia objeto de la presente investigación. Dentro de su sistema nacional de seguridad interior la **Real Policía Montada del Canadá** (RCMP) dispone de un sistema interno de evaluación sobre procesos y resultados<sup>18</sup>, en el que se integran encuestas a la comunidad, junto a estadísticas delincuenciales y de desempeño policial (Curtis, 2012). Este tipo de evaluaciones de carácter integral exigen un compromiso fuerte y duradero por parte del nivel político, ya que implica la dotación de fondos presupuestarios para la realización de las citadas encuestas.

En Estados Unidos, existen diversos organismos que realizan estudios y seguimientos sobre la criminalidad y que aportan datos sobre la forma de combatirla y cuyas conclusiones repercuten directamente en el diseño de sus herramientas posteriores de erradicación. Un ejemplo muy ilustrativo es el sistema COMPSTAT<sup>19</sup> implantado en 1994 en el **Departamento de Policía de Nueva**

---

<sup>18</sup> Llevado a cabo por un órgano interno denominado *Internal Audit, Evaluation and Review (IAER)* directamente dependiente del Director de la RCMP. Emplean un sistema de gestión y evaluación basado en el CMI y aplicado a todos los niveles de la organización. Para ampliar información véase <http://www.rcmp-grc.gc.ca/aud-ver/index-eng.htm> (Fecha de Consulta: 10 de marzo de 2018).

<sup>19</sup> Del inglés *Compare Statistics*. Desde su puesta en funcionamiento los índices de criminalidad en la ciudad de Nueva York se han reducido en más de un 79%. Fuente: NYPD - COMPSTAT: [https://www1.nyc.gov/assets/nypd/downloads/pdf/crime\\_statistics/cs-en-us-city.pdf](https://www1.nyc.gov/assets/nypd/downloads/pdf/crime_statistics/cs-en-us-city.pdf) (Fecha de consulta: 9 de marzo de 2018).

**York** (NYPD) y que ha sido adoptado por numerosos cuerpos policiales dentro y fuera de Estados Unidos<sup>20</sup>.

COMPSTAT se configura como una herramienta de gestión de las unidades de seguridad ciudadana en la que se integra la información proveniente de muy diversas fuentes (entre otras: estadísticas delincuenciales, actividades policiales, entrevistas personales y encuestas a ciudadanos) para establecer y priorizar objetivos de la acción policial y evaluar las estrategias adoptadas (Godow, 2013).

Así mismo, pueden encontrarse ejemplos similares del uso de herramientas de evaluación para el desempeño policial en otros entornos tan diversos como Sudáfrica, Australia, Brasil o Chile. En todos ellos los resultados obtenidos en la evaluaciones a nivel local han servido para reorientar los planes estratégicos de los cuerpos policiales, con resultados positivos sobre la criminalidad y percepción subjetiva de la población (Curtis, 2012).

A la vista de lo expuesto, puede concluirse, que los sistemas de evaluación de la gestión de la seguridad ciudadana gozan de gran extensión en el ámbito internacional, mostrándose como una herramienta con amplia implantación y probada efectividad. Su uso permite a las diferentes organizaciones policiales realizar un preciso análisis de situación, con el objetivo de evaluar sus esfuerzos y redirigirlos en función de las necesidades detectadas.

## 2.2. UNIÓN EUROPEA

En el ámbito de la Unión Europea, como primera muestra de la importancia que se le concede a la creación de modelos de evaluación en el campo de la seguridad ciudadana, debe citarse el documento marco en materia de seguridad interior: “La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea: Hacia un modelo europeo de seguridad”<sup>21</sup>. Este documento establece como uno de los elementos fundamentales de respuesta ante los desafíos que en materia de delincuencia interna y transnacional debe afrontar la Unión, los “*mecanismos de evaluación para valorar la eficacia de las acciones propias*”.

---

<sup>20</sup> Departamentos de Policía de Los Ángeles, Filadelfia, Washington DC, San Francisco, Buenos Aires (Argentina), Vancouver (Canada), entre otros.

<sup>21</sup> Dicha estrategia fue aprobada en el Consejo Europeo de los días 25 y 26 de marzo de 2010 y actualizada en 2015 mediante la “Estrategia de Seguridad Interior 2015-2020”. Disponible en: [https://ec.europa.eu/home-affairs/content/internal-security-strategy-0\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/content/internal-security-strategy-0_en) (Fecha de Consulta: 8 de marzo de 2018).

En esta línea trabaja la **Red Europea de Prevención de la Delincuencia** (European Crime Prevention Network –EUCPN-)<sup>22</sup>. Este organismo de la Unión tiene como uno de sus objetivos principales el contribuir al desarrollo de estrategias comunes sobre prevención de la delincuencia, así como la implantación de herramientas de evaluación sobre la gestión de la seguridad ciudadana. Para ello ha desarrollado distintos manuales sobre criterios y metodología aplicables a dichas evaluaciones<sup>23</sup>.

Otro ejemplo en el mismo sentido serían las conclusiones alcanzadas por el programa de la Unión “Evaluación sobre índice de delincuencia y prevención en Europa (CRIMPREV)”<sup>24</sup>, financiado y coordinado por la Comisión Europea. Entre otras investigaciones llevadas a cabo en el seno del mismo, se pretendió analizar y observar la practicidad de las evaluaciones de la gestión de la seguridad en el ámbito local, demostrándose, mediante diversos estudios y trabajos, la idoneidad de dichas actuaciones.

En esta aproximación a la perspectiva europea, se considera imprescindible analizar el caso de **Europol**<sup>25</sup>, como principal agencia de la Unión en materia policial.

La gestión estratégica de la agencia se realiza siguiendo la metodología del CMI<sup>26</sup>. Sin embargo, a diferencia de la mayoría de las organizaciones analizadas,

---

<sup>22</sup> Creada por 2009/902/JAI Decisión del Consejo de 30 de noviembre 2009 sobre la creación de una Red Europea de Prevención de la Delincuencia. El objetivo de la EUCPN es desarrollar la prevención de la delincuencia en la Unión Europea (UE), así como apoyar actividades de prevención de la delincuencia a escala local y nacional. Información adicional disponible en: [www.eucpn.org](http://www.eucpn.org) (Fecha de Consulta: 8 de marzo de 2018).

<sup>23</sup> El último de ellos “*Criteria for the evaluation of crime prevention practices*” (octubre de 2016) aporta una herramienta de evaluación de proyectos que ha sido implementada con éxito en países miembros como Francia, Holanda y Lituania. Disponible en: <http://eucpn.org/document/eucpn-criteria-evaluation-crime-prevention-practices> (Fecha de Consulta: 8 de marzo de 2018).

<sup>24</sup> Proyecto de 3 años (2006-2009) establecido por el Sexto Programa Marco de la Unión Europea. CRIMPREV reunió cerca de 35 instituciones socias, organizó 46 reuniones de coordinación con 470 participantes de 196 instituciones de 31 países, y publicó 14 obras y 12 artículos de investigación.

<sup>25</sup> Esta agencia europea, con sede en La Haya, es la responsable de velar por el cumplimiento de la Ley en el seno de la Unión y contribuir a una Europa más segura en beneficio de sus ciudadanos. <https://www.europol.europa.eu/about-europol> (Fecha de Consulta: 10 de marzo de 2018)

<sup>26</sup> Véase la Estrategia de Europol 2016-2020 disponible en <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/europol-strategy-2016-2020> (Fecha de consulta: 15 de abril de 2018).

Europol se ha dotado de un mecanismo de auditoría externa para la realización de sus evaluaciones, mediante la contratación de empresas privadas<sup>27</sup>. Las evaluaciones se realizan con el fin de mejorar la toma de decisiones en la organización y buscan identificar las fortalezas y debilidades de su gestión, como un modo de verificar el impacto de las mismas.

Según las conclusiones de la propia agencia<sup>28</sup>, las evaluaciones le han permitido obtener información determinante sobre cuáles son los problemas en los que más debe incidir, mediante una mayor clarificación y definición de los mismos, a la vez que le ha aportado un mayor conocimiento sobre las consecuencias prácticas y jurídicas de sus planteamientos. Todo ello le facilita el alcanzar un diseño más conveniente y oportuno en sus estrategias futuras.

Por último y en cuanto a los cuerpos policiales de los Estados miembros, señalar que el empleo de las evaluaciones internas es generalizado, siguiendo las directrices ya mencionadas, marcadas desde la propia Unión. Las diferencias más notables se encuentran en cuanto al tipo de herramienta empleada y, muy especialmente, al nivel que se aplican.

Por una parte se encuentran países como Alemania, Reino Unido o Irlanda que se decantan por evaluaciones ejecutadas a nivel local, pero planificadas y explotadas a nivel central. Mientras que otros como Francia, España o Italia son más proclives a la medición de resultados en los niveles estratégicos de sus organizaciones, prestando menor atención a los niveles inferiores (Martínez, 2009).

El ejemplo de **Reino Unido** se considera paradigmático, siendo uno de los países europeos que mayores recursos dedica a esta labor. Pese a su descentralización en cuanto al modelo policial<sup>29</sup>, las evaluaciones de desempeño realizadas por las distintas policías locales son coordinadas por el Ministerio del Interior<sup>30</sup>. El *Home*

---

<sup>27</sup> RAND Corporation y BGS. Ambas empresas ofrecen una amplia gama de servicios y apoyo a las fuerzas policiales, incluyendo el cambio y transformación de programas, asesoramiento estratégico y especialistas en mejoras de negocio, de consultoría y modernización. Para ampliar información véase: [www.rand.org](http://www.rand.org) y [www.uk-bgs.com](http://www.uk-bgs.com)

<sup>28</sup> *Evaluation of the implementation of the Europol's activities*. Disponible en <https://www.europol.europa.eu/publications-documents> (Fecha de consulta: 10 de marzo de 2018).

<sup>29</sup> El modelo británico se basa en el despliegue de 43 cuerpos policiales que actúan a nivel local (condado) y están coordinados a través de la *Police Authority* dependiente del Ministerio del Interior -*Home Office*- (Curtis, 2012).

<sup>30</sup> A través del *National Reassurance Policing Programme* (NRPP).

*Office* se encarga posteriormente de analizar los resultados y realizar recomendaciones operativas a los distintos cuerpos evaluados. Como aspecto interesante señalar también el empleo de encuestas telemáticas realizadas a los ciudadanos sobre su percepción subjetiva de la actividad policial<sup>31</sup>.

### 2.3. PERSPECTIVA NACIONAL.

En primer lugar, el **Cuerpo Nacional de Policía (CNP)** aplica en el marco de su Plan Estratégico 2017-2020 la metodología del Enfoque de Marco Lógico (EML)<sup>32</sup>. Con esta herramienta pretende dotar de operatividad a dicho plan, mediante un proceso racional que enlace las diferentes actividades policiales con la consecución de los objetivos planteados por la organización. La evaluación de resultados es uno de los elementos fundamentales del EML, permitiendo detectar desviaciones y tomar medidas correctoras adecuadas.

En el campo práctico su implantación se reduce al nivel estratégico de la organización, no habiéndose institucionalizado ninguna herramienta para medir el desempeño de sus unidades. Al igual que en el caso de la Guardia Civil, la valoración de sus comisarías de seguridad ciudadana se realiza en función única y exclusivamente de las estadísticas delincuenciales: tasas delictivas por habitante e índices de infracciones penales cometidas y esclarecidas.

Si bien de forma integral, el CNP no dispone de una estrategia específica en cuanto a evaluaciones de la actividad de sus unidades, sí que particularmente algunas de ellas cuentan con una metodología sobre el análisis de su labor, destacando de forma notable la Academia de Policía de Ávila<sup>33</sup>. Este centro de

---

<sup>31</sup> Estas encuestas son realizadas por empresas privadas, con muestras cercanas a las 40.000 personas. En ellas se realizan preguntas dirigidas a identificar los problemas que más preocupan a la población, las víctimas de la criminalidad, la sensación de inseguridad y la opinión que les merece el trato con la policía.

<sup>32</sup> Método de planificación y gestión de proyectos por objetivos. Nació en los Estados Unidos a finales de los años 60 como un desarrollo de la Agencia de Cooperación de EEUU (USAID) y su uso está muy extendido en el ámbito de los proyectos desarrollados por Organizaciones no gubernamentales.

<sup>33</sup> La calidad de la enseñanza que se imparte en la Escuela de la Policía Nacional ha sido certificada en distintas ocasiones desde que se puso en marcha el "Plan de Calidad" en el año 2000. Desde entonces, este centro ha recibido numerosos premios y reconocimientos por esta iniciativa pionera en el ámbito policial, como el "Sello de Excelencia Europea 500+", según el modelo EFQM. Una enseñanza de calidad y abierta a la sociedad que es clave para mejorar el servicio a los ciudadanos. Los planes de estudio, además, han seguido unos procesos de innovación y desarrollo que se adaptan a las directrices marcadas por la Unión Europea en la Declaración de Bolonia. El Instituto Nacional de Administración Pública concedió en enero de

formación aplica en su gestión un plan de calidad total, basado en el modelo EFQM de excelencia. Esta herramienta les permite realizar de forma precisa evaluaciones de sus procesos internos, cumplimiento de objetivos e imagen social.

Así mismo, organismos integrados de forma conjunta por personal del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil, como es el Departamento de Seguridad de Presidencia del Gobierno, han recibido numerosos premios en esta materia<sup>34</sup>. En el propio Departamento de Seguridad de la Presidencia del Gobierno se ha constituido una Unidad específica dedicada a la calidad, como es el Servicio de Gestión de Calidad, que realiza evaluaciones sobre el grado de desempeño y percepción del servicio prestado. Debido a lo específico de su ámbito de servicio (protección de personalidades e instalaciones) el modelo concreto no es aplicable a unidades específicas de seguridad ciudadana, pero sí sirve como referencia desde el punto de vista conceptual.

Entre los cuerpos policiales autonómicos, los **Mossos d'Esquadra** en Cataluña, disponen de instrumentos para tratar de identificar, analizar y evaluar las diferentes necesidades de seguridad en su ámbito de actuación: Las Encuestas de Seguridad Pública de Cataluña (ESPC)<sup>35</sup> y el Plan General de Seguridad<sup>36</sup> son la base sobre la que se realiza el diagnóstico, el análisis y la planificación de seguridad en su ámbito de competencias.

---

2011 a la División de Formación y Perfeccionamiento dos Premios a la Calidad de los Materiales Didácticos en su octava edición

<sup>34</sup> Carta de servicios del Departamento de Seguridad de Presidencia del Gobierno: "Premio a las mejores prácticas de la Agencia de Evaluación y Calidad del Ministerio de Administraciones Públicas 2010".

<sup>35</sup> Encuesta de carácter bi-anual en la que los ciudadanos pueden participar a través del portal web de la Consejería de Interior. Última encuesta disponible año 2015 (a la espera de publicarse próximamente los datos de 2017). Fuente: [http://interior.gencat.cat/ca/el\\_departament/publicacions/seguretat/estudis\\_i\\_enquestes/enquesta\\_de\\_seguretat\\_publica\\_de\\_catalunya/enquesta\\_de\\_seguretat\\_publica\\_de\\_catalunya\\_2015/](http://interior.gencat.cat/ca/el_departament/publicacions/seguretat/estudis_i_enquestes/enquesta_de_seguretat_publica_de_catalunya/enquesta_de_seguretat_publica_de_catalunya_2015/) (Fecha de Consulta 7 de marzo de 2018).

<sup>36</sup> Actualmente vigente el Plan de Seguridad de Cataluña 2016-2019. Su capítulo 10 está dedicado a la evaluación de los resultados mediante un sistema de indicadores.

En materia de estudios de opinión ciudadana son el cuerpo policial con mayor experiencia en el ámbito nacional, ya que llevan casi veinte años realizando este tipo de encuestas<sup>37</sup>.

Por su parte, la **Policía Autónoma Vasca** en su “Plan Ertzaintza Horizonte 2020” establece dentro de sus valores fundamentales la autoevaluación continua como herramienta de mejora de su servicio, lo que se traduce en objetivos estratégicos tales como el “establecer un modelo de gestión basado en la evaluación de resultados”<sup>38</sup>. Este plan se basa en el modelo ISO y es aplicado en todos los niveles y unidades de la organización.

Cuerpo Policial	Sistema Gestión	Aspectos Valorados	Nivel de Aplicación	Órgano de Evaluación
NYPD (EEUU)	COMPSTAT	Actividad policial; Estadísticas delincuenciales; Encuestas ciudadanas.	Local	Interno Específico
RCMP (Canadá)	CMI	Actividad policial; Estadísticas delincuenciales; Encuestas ciudadanas.	Estratégico, Operacional y Táctico	Interno Específico
Home Office (Reino Unido)	NRPP	Actividad policial; Estadísticas delincuenciales; Encuestas ciudadanas.	Local	Interno Específico
EUROPOL	CMI	Actividad policial; Estadísticas delincuenciales.	Estratégico	Externo Empresa Privada
Cuerpo Nacional de Policía	EML	Estadísticas delincuenciales.	Estratégico	Interno Específico
Ertzaintza	ISO	Actividad Policial; Estadísticas delincuenciales; Quejas y sugerencias	Todos los niveles	Interno Específico
Policía Municipal de Madrid	EFQM	Actividad policial; Estadísticas delincuenciales; Quejas y sugerencias	Local	Interno Específico

**Figura 2. Cuadro Resumen Sistemas de Evaluación en Cuerpos Policiales.**  
(Fuente: Elaboración propia)

<sup>37</sup> La primera encuesta data de 1999.

<sup>38</sup> Objetivo Estratégico número 20 perteneciente al Eje Estratégico número 3 “Incorporar a la gestión de la Ertzaintza la mejora continua y la colaboración con otros para adaptar su respuesta a las nuevas realidades. Plan Horizonte 2016-2020.

Por último en este apartado, en el variado escenario de las policías locales, son muchas las que cuentan con métodos para una valoración efectiva de su función<sup>39</sup>. Es destacable el caso concreto de la **Policía Municipal de Madrid**<sup>40</sup> que, en 2006 se convirtió en el primer cuerpo policial en España y del resto de capitales europeas en obtener la certificación de calidad según el modelo EFQM. La dirección por objetivos y la evaluación de las actividades y servicios policiales son aplicadas desde entonces a todas sus unidades, lo que ha permitido estandarizar procedimientos, corregir objetivos y mejorar la coordinación interna (Ruano, 2014).

### **3. DEFINICIÓN DE UN SISTEMA DE EVALUACIÓN.**

Se ha verificado en el apartado anterior, ya en el campo práctico, la amplia implantación y vigencia de los sistemas de evaluación aplicados a la gestión de la seguridad ciudadana, disponiendo de ejemplos exitosos tanto en el ámbito nacional, como en el internacional.

Procede ahora, conforme a los objetivos del proyecto inicial, identificar y analizar los elementos claves necesarios para poder definir un sistema de evaluación que se ajuste a la finalidad de la presente investigación

#### **3.1. ELECCIÓN DEL MODELO Y FASES PARA SU IMPLANTACIÓN.**

Tomando como puntos de partida el marco establecido en la propuesta conceptual y las conclusiones extraídas tras analizar la implantación de las evaluaciones en distintos cuerpos policiales, se está en condiciones de identificar los elementos principales que debe reunir un sistema de evaluación.

En primer lugar y en cuanto al modelo de gestión y evaluación elegido, se ha comprobado la existencia de múltiples herramientas válidas para su adaptación y empleo en el ámbito de la seguridad ciudadana: CMI, ISO, EFQM, COMPSTAT,

---

<sup>39</sup> Las cartas de servicios están plenamente implantadas en la mayor parte de las policías locales del territorio nacional. Estos documentos, si bien no recogen plenamente una idea de evaluación, si muestran un propósito o compromiso con la función que se desarrolla, responsabilizándose y pudiéndose valorar externamente la adecuación del resultado al proyecto previamente definido en las mismas. Este tipo de comunicaciones, nacen con vocación de transparencia y muestra de compromiso con el ciudadano. y están plenamente implantadas en la mayor parte de las policías locales del territorio nacional

<sup>40</sup> Este cuerpo policial cuenta con más de 6.100 agentes, siendo la mayor policía local a nivel nacional y una de las mayores de Europa.

EML, etc... Cada cuerpo policial deberá elegir el suyo en función de su propia cultura organizacional, experiencia, fortalezas y debilidades (Gray y Larson, 2003). De modo muy esquemático se consideraría oportuno seguir las siguientes etapas de tal forma que se facilitase la puesta en marcha de la nueva herramienta:

1. **Diagnóstico previo:** analizar la situación actual con especial atención a los objetivos policiales actuales, estructuras y relaciones de mando, fortalezas y posibles debilidades de la organización.
2. **Decisión y compromiso del nivel estratégico:** el nivel superior de la organización policial deberá decidir el sistema más idóneo en función del diagnóstico anterior.
3. **Planeamiento:** fase clave en la que habrá que definir y detallar los elementos principales del sistema: objetivos, indicadores, órgano de evaluación, herramientas tecnológicas de apoyo etc...
4. **Información:** para lograr el éxito en el funcionamiento del sistema es imprescindible la implicación y colaboración de todo el personal de la organización policial. Habrá que informar de forma precisa de cuál es la finalidad perseguida, los objetivos establecidos para cada unidad y cómo puede afectar a las actividades concretas de cada miembro de la misma.
5. **Formación:** paralelamente a lo anterior se deberá incluir en los planes de estudio de las distintas escalas asignaturas y/o materias específicas que ayuden a la comprensión y asimilación del sistema.
6. **Implantación:** consistirá en la puesta en marcha de la evaluación propiamente dicha, con la posterior valoración de los resultados obtenidos en los distintos escalones.
7. **Revisión:** con la periodicidad que se determine el escalón estratégico deberá valorar la eficacia del sistema y tomar las acciones correctoras que procedan.

### 3.2. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA.

La utilidad y validez de toda evaluación estará determinada por su ajuste y adecuación a unas características determinadas. Las características que debe reunir una evaluación eficaz varían en función de los autores o fuentes consultadas<sup>41</sup>. Aquí se han considerado las siguientes, como aquellas

---

<sup>41</sup> Fuentes consultadas: Aibar (2004), Albi et al. (2000), Niskanen (1971) y Comisión Europea (2004).

imprescindibles que debe poseer todo sistema de evaluación aplicable a las unidades responsables de la gestión de la seguridad ciudadana

- **Relevancia:** Debe proporcionar información de interés y útil para la toma de decisiones.
- **Pertinencia:** Adecuación en tiempo y forma al objeto de medición.
- **Objetividad:** La información facilitada debe ser independiente del receptor y no sujeta a su interpretación.
- **Rentabilidad:** El coste que supone su ejecución es inferior al beneficio de la información que proporciona.
- **Disponibilidad:** La información debe ser accesible previamente a la toma de decisiones.
- **Sensibilidad:** Capacidad de variación en función de los cambios producidos en el fenómeno al que se asocia.

Aparte de estas características, tal y como señala la Comisión Europea<sup>42</sup>, existen también una serie de criterios que pueden ser de utilidad a la hora de fijar un sistema de evaluación y que van encaminados a facilitar implantación a nivel interna:

- **Difusión:** Los criterios de evaluación y los objetivos deben estar claramente definidos y figurar en un documento por escrito a disposición de los componentes de la organización, de tal forma que se fomente su conocimiento e interiorización.
- **Sencillez:** El sistema no debe ser excesivamente complejo ya que esto podría contribuir a crear rechazo en el seno de la unidad.

A la vista de estas características y teniendo en cuenta la definición de evaluación como herramienta, parece claro y acertado el deducir que **en ningún caso debería confundirse con un objetivo o fin en sí mismo**. La evaluación debe configurarse como un instrumento útil para el control, evaluación y mejora de las decisiones y actuaciones llevadas a cabo en el seno del cuerpo policial. Esta afirmación, que podría parecer obvia, es conveniente tenerla muy presente, ya que la confusión entre medios y fines es relativamente habitual en cualquier tipo de organización y su aparición conlleva una inevitable pérdida de perspectiva que, en el caso de las evaluaciones, haría estéril su empleo (Esteban, 2005).

---

<sup>42</sup> Comisión Europea: *Evaluating EU Activities, a Practical Guide for the Commission Services*. Comisión Europea. Bruselas, 2004.

Un sistema que no cumpla todos estos requisitos difícilmente será de utilidad para un mando policial, a la hora de ser empleado como herramienta válida para controlar, evaluar y mejorar las líneas de actuación de su unidad. Además, el cumplimiento de estas características reducirá las posibilidades de aparición de lo que en la actualidad se entiende como evaluación dirigida por los datos, según la que, una organización tiende a considerar más importante lo que se mide, en vez de medir lo que se considera importante (Kaplan y Norton, 1996).

### 3.3. ELEMENTOS FUNDAMENTALES.

Tal y como ya se ha expuesto, independientemente del modelo elegido, existen unos elementos comunes que resultan fundamentales en el proceso de evaluación y cuya correcta definición se considera fundamental para el éxito de su implantación:

- **Objetivos:** Son las metas o propósitos a alcanzar por el conjunto de la organización o unidad evaluada. La correcta definición y alineación de objetivos en todos los niveles de decisión es el punto de partida imprescindible para poder llevar a cabo una evaluación efectiva (Bañón, 2003). Los objetivos han de ser realistas y alcanzables y, normalmente, estarán definidos por el nivel jerárquico inmediatamente superior en la organización policial.
- **Indicadores:** Los indicadores son las magnitudes que permiten valorar el cumplimiento de un objetivo o criterio de evaluación. Pretenden acercar las organizaciones a las manifestaciones significativas de la realidad que se trata de estudiar, puntualizando y centrando la visión en elementos básicos que permitan conocer, de forma más fiable y concreta, realidades y situaciones particulares (Ballart, 1992). Por su importancia en el proceso y por ser considerados el factor clave para el éxito de cualquier evaluación (Guinart, 2003), se les dedicará especial atención en el próximo apartado.
- **Órgano de evaluación:** Las evaluaciones internas tienen tradicionalmente una mayor implantación que las externas en los cuerpos policiales, tal y como se ha visto en el apartado anterior. Siendo perfectamente válidos ambos sistemas, quizá los criterios de eficiencia económica y las limitaciones presupuestarias aconsejen que, en la actualidad, la mayoría de las organizaciones policiales se decanten por órganos de evaluación interna. En los escalones superiores de los cuerpos de seguridad es deseable la creación de un órgano o departamento específico, como responsable de los procesos de evaluación. En los escalones más tácticos las limitaciones de personal normalmente obligarán a que estas funciones recaigan en el mando o en sus órganos inmediatos de apoyo.

- **Nivel de aplicación:** El nivel de aplicación considerado como más óptimo para la evaluación es el local. La evaluación de los resultados de los escalones más bajos de la cadena de mando permiten la integración de resultados en los escalones superiores, obteniéndose una visión global del desempeño de sus unidades subordinadas (Martínez, 2009). Al mismo tiempo facilitan la adopción de estrategias encaminadas a acometer los problemas específicos detectados en cada área de responsabilidad.

### 3.4. LOS INDICADORES COMO ELEMENTO CLAVE EN LA EVALUACIÓN.

Tal y como se ha señalado, los indicadores son el elemento más determinante para diseñar un sistema de evaluación eficaz. Pueden expresarse de formas diversas (porcentajes, tiempos de atención o espera, índices de satisfacción, datos cuantitativos, etc.) y deben ser medibles de forma válida y fiable<sup>43</sup>.

A la hora de establecer una **clasificación** de los indicadores existen muy distintas posibilidades, pudiendo realizarse la misma en función de diversos factores como su naturaleza, función, ámbito de actuación, etc...<sup>44</sup> A continuación se aporta un esquema general sobre tipología de los indicadores, atendiendo a aquellos criterios que se consideran más adecuados para clasificar los indicadores en el ámbito de la gestión de la seguridad ciudadana:

- **Según su ámbito de actuación:**
  - **Internos:** miden variables relacionadas con el funcionamiento de la unidad correspondiente (número de diligencias instruidas, índice de satisfacción del personal, etc.).
  - **Externos:** aquellos relacionados con la repercusión en su entorno de las actividades desarrolladas por la unidad a evaluar (número de quejas recibidas, índice de satisfacción ciudadano, etc.).

---

<sup>43</sup> Validez: mide la magnitud que pretendemos. Fiabilidad: obtenemos siempre el mismo resultado al medir la misma característica en las mismas condiciones (Cansino, 2001).

<sup>44</sup> Por citar dos ejemplos de clasificaciones, la American Accounting Association (1989) tipifica cuatro grupos de Indicadores de Gestión: a) Indicadores representativos del beneficio social alcanzado; b) Indicadores informativos del impacto social; c) Indicadores que suministran información sobre los volúmenes de actividad; y d) Indicadores expresivos de la cantidad de recursos utilizados.

Por su parte la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas -AECA- (1996), emplea tres criterios para establecer la taxonomía de los indicadores de gestión, a saber: a) según su naturaleza: indicadores de eficacia, de eficiencia, de economía y de efectividad; b) según el objeto a medir: indicadores de resultados, de proceso, de estructura y estratégicos; y, en tercer lugar, c) según su ámbito de actuación: indicadores internos y externos.

- **Según su función:** distingue los indicadores según el momento y el ámbito de su aplicación, pudiendo ser:
  - **De Resultado:** miden el efecto de los servicios en la seguridad ciudadana (número de detenidos, tasa de delitos esclarecidos, etc.).
  - **De Procesos:** miden posibles puntos de verificación en la ejecución de los servicios que hacen posible alcanzar los resultados deseables (tiempos de reacción, porcentaje de inspecciones oculares positivas, etc.).
- **Según la naturaleza de la información:**
  - **Objetivos o de gestión:** la información proviene de resultados medibles cuantitativa y objetivamente (número de denuncias administrativas impuestas, porcentaje de vehículos sustraídos recuperados, etc.)
  - **Subjetivos o de satisfacción:** el origen de la información está en las percepciones subjetivas de un entorno de interés (índices de satisfacción de los ciudadanos, quejas y sugerencias, etc.)

Llegados a este punto y en relación con esta última modalidad de clasificación, se considera oportuno abrir una reflexión sobre la importancia de estos indicadores subjetivos y su relación con los objetivos, como muestra directa del impacto de la actividad policial en su entorno de actuación.

Sin la intención de desmerecer algunos de los actuales criterios de evaluación mediante estadísticas en el ámbito policial a nivel nacional, se cree acertado en este análisis centrar el foco en la percepción social, tratando de valorar cómo se puede incidir más positivamente en ella para mejorar aún más la buena consideración de las FCSE entre la ciudadanía<sup>45</sup>. Además, no se puede obviar que entre los elementos que vertebran la percepción ciudadana, figuran también aspectos objetivos como las estadísticas policiales, que influyen por tanto a la hora de conformar la visión subjetiva (Martínez, 2009).

Aspectos objetivos y subjetivos se condicionan y complementan para propiciar las sensaciones personales. Dada la interconexión de factores y elementos de la vida cotidiana, las percepciones sobre una materia se deben de afrontar desde un diseño multidisciplinar, no solamente circunscrito a las situaciones que más

---

<sup>45</sup> Las FCSE y las Fuerzas Armadas son las Instituciones mejor valoradas por los españoles en los últimos barómetros del CIS (Véase [http://www.cis.es/cis/opencm/ES/11\\_barometros/index.jsp](http://www.cis.es/cis/opencm/ES/11_barometros/index.jsp) Fecha de consulta: 20 de abril de 2018).

conectadas están directamente a la realidad que pretendemos describir (Albi et al, 2000).

Por tanto, puede concluirse que **la evaluación de la gestión de la seguridad ciudadana no puede limitarse a su dimensión objetiva, sino que también debe contemplar su dimensión subjetiva**. Ambas perspectivas de la seguridad poseen una naturaleza diferente y, aunque su relación y asociación es innegable, no siempre van unidas<sup>46</sup>. En cualquier caso, cuando se pretenda adquirir una visión completa de la seguridad ciudadana que permita su evaluación, deberá considerarse un esquema complejo en el que se midan estas dos dimensiones, empleando para ello indicadores tanto objetivos, como subjetivos.

### **Definición de indicadores.**

La definición de los indicadores supone quizá el momento más crítico del proceso (Kaplan y Norton, 2004), ya que son las medidas que se emplearán para evaluar el logro de los objetivos en la unidad objeto de análisis, sirviendo también de referencia para establecer el grado de satisfacción de los ciudadanos, por lo que una mala definición del sistema distorsionará la visión de la realidad e impedirá la obtención de una herramienta válida.

---

<sup>46</sup> Sirva como muestra un sencillo ejemplo:

Supuesto A: un delincuente comete 4 delitos similares de robo en 4 viviendas diferentes en una misma noche. Posteriormente es detenido.

Supuesto B: la actividad preventiva policial evita que ese delincuente cometa ningún delito esa noche.

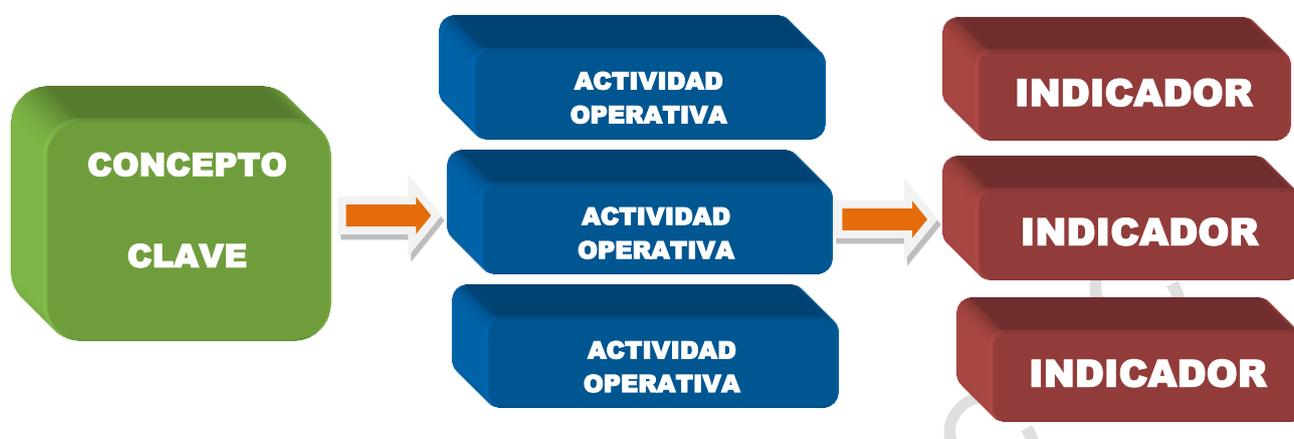
Si realizamos un balance estadístico para valorar la efectividad policial, en el supuesto A el resultado sería de aprobado, al igual que en el supuesto B. Pero subjetivamente, esta no es la realidad desde el punto de vista de la percepción ciudadana. A los afectados por los cuatro robos del supuesto A, incluso con la detención del delincuente, les estará influyendo negativamente el hecho sobre su percepción de la seguridad ciudadana, es decir, habrá aumentado su sensación de miedo e inseguridad, al igual que a sus personas más próximas: vecinos, familiares, amigos, conocidos, etc. Para los no afectados ni vinculados a los mismos, la sensación de eficacia policial tras la detención del delincuente es evidente, por lo tanto, para ellos probablemente habrá mejorado la percepción que tienen sobre la seguridad y sobre el cuerpo policial.

En cambio, la sensación de miedo o la percepción sobre el nivel de seguridad ciudadana, tras el supuesto B permanece inalterable para toda la colectividad y la eficacia policial no se puede valorar de manera objetiva porque no hay elementos para medirla.

Ante estos dos supuestos, cualquier responsable policial, preferiría normalmente el supuesto B al A, porque la actuación policial se valora más positivamente ante la ausencia de delitos (disminución estadística) que por la respuesta ante los mismos. En el supuesto A, se observa que se han cometido delitos, fallo del sistema, aunque posteriormente su estructura haya reaccionado adecuadamente y se haya resuelto, al menos en parte, el problema.

En ambos casos, la acción policial ha sido eficaz, tanto desde el punto de vista reactivo como preventivo. Pero la percepción ciudadana general será más positiva para las personas ajenas a las víctimas en el caso A. No podemos apreciarlo para el caso B, porque nadie se ha visto amenazado, no han percibido inseguridad, aunque realmente haya existido.

A modo de primera idea y de forma muy general y esquemática se podría representar de la siguiente manera la forma de definir un indicador:



**Figura 3. Esquema de definición de indicadores de gestión para unidades de seguridad ciudadana. (Fuente: Elaboración propia en base a Kaplan y Norton -1996-).**

En un primer paso, habría que tratar de determinar los conceptos o áreas clave sobre los que se pretende llevar a cabo la evaluación; a modo de ejemplo, en la evaluación de una unidad de seguridad ciudadana podrían definirse como conceptos clave (entre otros) las áreas “Atención al Ciudadano”, “Prevención de la Delincuencia” e “Investigación”.

A continuación se desarrollarían y pormenorizarían estos conceptos clave, descomponiéndolos en aquellas actividades operativas, hechos o servicios policiales y/o delincuenciales, que se consideren relevantes y necesarios para establecer el grado de consecución de objetivos y éxito en el área en cuestión. Continuando con el ejemplo propuesto, el concepto o área clave “Atención al Ciudadano” podría descomponerse en los siguientes puntos: recogida de denuncias; trato al ciudadano; información y consultas, etc.

Por último y como tercer paso, se establecerían los indicadores propiamente dichos, como medida de las actividades, hechos o servicios definidos en el escalón anterior, definiendo las unidades a emplear: número, porcentaje, tasas, etc. Hay que tener en cuenta que la medición de una única actividad o hecho, puede implicar la utilización de varios indicadores. Retomando el ejemplo de referencia, para la actividad “Recogida de denuncias” podrían establecerse los siguientes indicadores: número de denuncias recogidas; número de ciudadanos atendidos; tiempo medio de espera para poner una denuncia, etc.

El diseño de indicadores es una tarea exhaustiva. Sin embargo, como ya se planteó al inicio de este capítulo, no debe crearse un sistema con un número

excesivo de indicadores que haga demasiado compleja o costosa su elaboración. Como toda buena herramienta, se trata de crear un instrumento sencillo y apetecible para el usuario, cuya utilidad exceda su coste (González y Cañadas, 2008).

Debe aspirarse a construir un sistema lo más completo posible compuesto por indicadores que midan tanto variables de naturaleza cuantitativa como elementos de carácter cualitativo, fruto del seguimiento de diferentes perspectivas (Martínez, 2009). Es decir, como ya se ha apuntado en el apartado anterior, el sistema debe basarse en la interacción y complementación de indicadores objetivos (o de gestión) y subjetivos (o de percepción).

Para la elaboración de los **indicadores objetivos** se emplearán generalmente los datos obtenidos de las estadísticas policiales tradicionales, que recogen aspectos cuantitativos de la actividad policial y delincuencial: número de infracciones penales cometidas, número de infracciones penales esclarecidas, horas de patrulla semanales, etc.

Deberá tenerse muy en cuenta que, pese a su necesidad y validez, los datos de las estadísticas relativos a ilícitos penales pueden estar afectados y condicionados por factores diversos, como son los defectos en los hábitos y normas de registro, o la propia cifra negra de delitos no denunciados (Serrano, 2011). Por este motivo se hace necesaria su integración con otros indicadores, tanto objetivos como subjetivos, para la obtención de una “fotografía de situación” lo más real posible.

En este sentido, para confeccionar los **indicadores subjetivos** se considerarán dos herramientas principales: las encuestas de victimización y las encuestas de satisfacción (Alonso y Ponsa, 1994).

- **Encuestas de victimización**<sup>47</sup>: son un complemento a las estadísticas policiales y pretenden detectar la cifra negra de ilícitos penales, realizando un muestreo entre la población al objeto de identificar el porcentaje de personas que dicen haber sido víctimas de un hecho

---

<sup>47</sup> Su origen se sitúa a finales de los 60 en Estados Unidos. Al Biderman, Philip Ennis y Al Reiss diseñaron una encuesta con el objetivo de complementar las estadísticas delincuenciales tradicionales. Los resultados fueron especialmente esclarecedores y confirmaron la importancia cuantitativa de aquellos delitos sobre los que no se tiene conocimiento a través de las estadísticas policiales, detectándose una cifra negra muy superior a la inicialmente estimada. (Murriá y González, 2010).

delictivo. Sus limitaciones principales residen en las dificultades para registrar la victimización de la población flotante (turistas, segundas residencias, etc.), así como para detectar ciertos tipos de delitos (fraudes, delitos contra la salud pública, contrabando, etc.).

- **Encuestas de satisfacción ciudadana:** posibilitan valorar el aspecto puramente subjetivo de la seguridad ciudadana, entendido como los datos de opinión y percepciones personales de la población objeto de la encuesta, sobre el funcionamiento de una organización policial o las políticas de seguridad. Permiten detectar los aspectos que los ciudadanos perciben como más problemáticos y posibles disfunciones en el servicio que se les presta.

Por último, hay que señalar que, la vida útil de todo sistema y su adecuación como instrumento de medida de realidades, dependerá de que el proceso de elaboración de indicadores sea un proceso vivo y continuo (González y Cañadas, 2008). Es decir, el sistema de indicadores deberá estar sometido a revisión continua y adaptarse a los cambios que afecten a la seguridad ciudadana con el paso del tiempo, produciéndose la desaparición, modificación o nueva creación de indicadores según surjan nuevas realidades que así lo exijan.

**PÁGINA INTENCIONADAMENTE EN BLANCO**

DOCUMENTO DIDÁCTICO

### **CAPÍTULO III**

## **EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA**

### **EN LA GUARDIA CIVIL.**

Se ha verificado en el capítulo anterior la pertinencia de las evaluaciones en el ámbito de la gestión de la seguridad ciudadana, se ha comprobado su implantación en otros cuerpos policiales y se han identificado y definido los elementos necesarios para definir un sistema de evaluación acorde al propósito de la presente investigación.

Alcanzado este punto, y conforme a los objetivos planteados, procede ahora estudiar su implantación en el Cuerpo de la Guardia Civil. Se analizará para ello el empleo actual de herramientas de evaluación en los niveles estratégico, operacional y táctico, tratando de identificar sus fortalezas y debilidades.

Todo ello con el objetivo último de identificar el sistema de evaluación que pueda resultar más idóneo para su aplicación a las unidades de seguridad ciudadana del Cuerpo.

#### **1. ORGANIZACIÓN OPERATIVA DE LA GUARDIA CIVIL**<sup>48</sup>.

##### **1.1. ORGANIZACIÓN CENTRAL.**

La estructura y organización de la Guardia Civil está fijada por el Real Decreto 770/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura básica del Ministerio del Interior<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> Para ampliar información véase la página web de la Guardia Civil: <http://www.guardiacivil.es/es/institucional/Conocenos/estructuraorganizacion/index.html> (Fecha de consulta: 12 de abril de 2018).

<sup>49</sup> Debido a la reciente aprobación de este RD, la Orden Ministerial que desarrolla la estructura orgánica de los servicios de la Dirección General de la Guardia Civil se encuentra pendiente de modificación. (Orden PRE/422/2013, de 15 de marzo, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los servicios centrales de la Dirección General de la Guardia Civil, modificada por Orden PRE/875/2014, de 23 de mayo)

Al Director General de la Guardia Civil (DIGEGUCI) le corresponde el mando directo del Cuerpo y ostentar su representación, conforme a las disposiciones vigentes y a las órdenes y directrices emanadas de los Ministros del Interior y Defensa<sup>50</sup>. Dispone como órgano de asistencia y apoyo en el desarrollo de sus funciones de un Gabinete Técnico, bajo mando de un Oficial General.

Del DIGEGUCI dependen cuatro Mandos con nivel orgánico de subdirección general, que constituyen el nivel operacional del Cuerpo y cuyo mando corresponde a Tenientes Generales:

- Mando de Operaciones Territoriales (MOT).
- Mando de Información, Investigación y Ciberdelincuencia (MIIC).
- Mando de Personal y Formación (MAPERF).
- Mando de Apoyo e Innovación (MAI).

A los efectos de esta investigación, se centrará la atención especialmente en el MOT, puesto que de él depende la estructura periférica de la Guardia Civil. Esta estructura, constituida como escalón táctico, hace efectiva el despliegue territorial del Cuerpo y es la responsable de ejecutar las funciones de seguridad ciudadana en su área de responsabilidad.

---

<sup>50</sup> Al DIGEGUCI, cuyo rango es de subsecretario, le corresponde (art. 5.1 RD 770/2017):

a) Dirigir las funciones que la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, y las demás disposiciones vigentes asignan a la Guardia Civil, y especialmente:

1.<sup>a</sup> Dirigir e impulsar el servicio de las unidades de la Guardia Civil.

2.<sup>a</sup> Organizar y distribuir territorialmente las unidades de la Guardia Civil.

3.<sup>a</sup> Proponer al Secretario de Estado de Seguridad los planes y proyectos de actuación operativa de la Guardia Civil.

4.<sup>a</sup> Relacionarse directamente con las autoridades administrativas, organismos y entidades públicas o privadas.

5.<sup>a</sup> Obtener, centralizar, analizar, valorar y difundir la información necesaria para el desarrollo de sus misiones, así como el establecimiento y mantenimiento del enlace y coordinación con otros órganos de información nacionales y extranjeros, en el ámbito de su competencia, de conformidad con los criterios que al respecto establezca la Secretaría de Estado de Seguridad.

6.<sup>a</sup> Llevar a cabo los cometidos que las disposiciones reguladoras del Ministerio de Defensa le encomienden en cuanto al cumplimiento de misiones de carácter militar en la Guardia Civil.

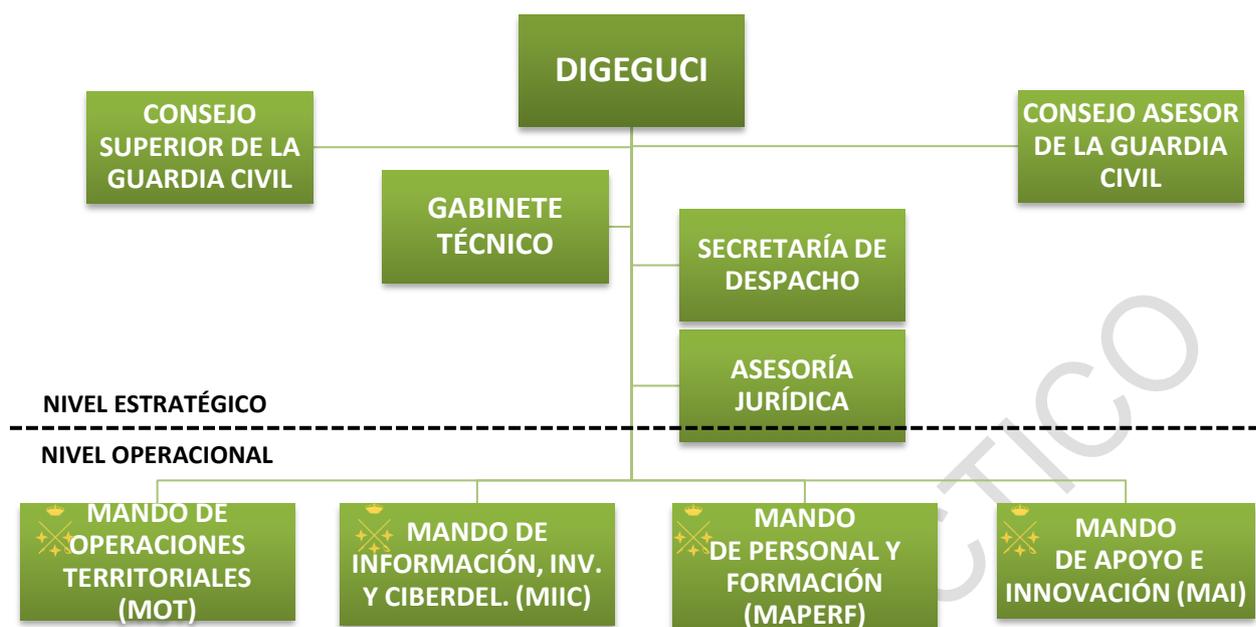
b) Ejecutar la política de personal y educativa de la Guardia Civil.

c) Ejecutar la política de recursos materiales y económicos asignados a la Guardia Civil.

d) Cumplir las funciones que le atribuye la legislación vigente en materia de armas y explosivos.

e) Proponer la adquisición de los equipos de transmisión, equipos de tratamiento de la información, armamento en colaboración con el Ministerio de Defensa, medios de automoción, helicópteros, naves, uniformes y, en general, de los medios materiales precisos para la realización de los cometidos propios de la Dirección General de la Guardia Civil, en el marco de la programación aprobada por la Secretaría de Estado de Seguridad.

f) En el ejercicio de sus competencias, y en relación con la extranjería e inmigración, actuar, de acuerdo con la normativa vigente en la materia, en coordinación con el Ministerio de Empleo y Seguridad Social a través de la Secretaría General de Inmigración y Emigración.



**Figura 4: Estructura de la Dirección General de la Guardia Civil.**  
(Fuente: Elaboración propia según RD 770/2017)

## 1.2. ORGANIZACIÓN PERIFÉRICA<sup>51</sup>.

Conforme a la distribución de competencias territoriales establecida por la Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad<sup>52</sup>, la Guardia Civil es responsable de la seguridad ciudadana en 6.747 de los 8.116 municipios españoles<sup>53</sup>. Traducido a extensión significa el 83% del territorio nacional y en cuanto a ratio de población supone el 36% del país, con 17 millones de habitantes que residen de forma permanente<sup>54</sup> en su demarcación.

<sup>51</sup> Regulada por Real Decreto 367/1997, de 14 de marzo, por el que se establece la organización periférica de la Dirección General de la Guardia Civil, modificado por el Real Decreto 3486/2000, de 29 de diciembre y el Real Decreto 1040/2012, de 6 de julio.

<sup>52</sup> Artículo 11.2 L.O. 2/1986. Las funciones encomendadas a las FCSE serán ejercidas con arreglo a la siguiente distribución territorial de competencias:

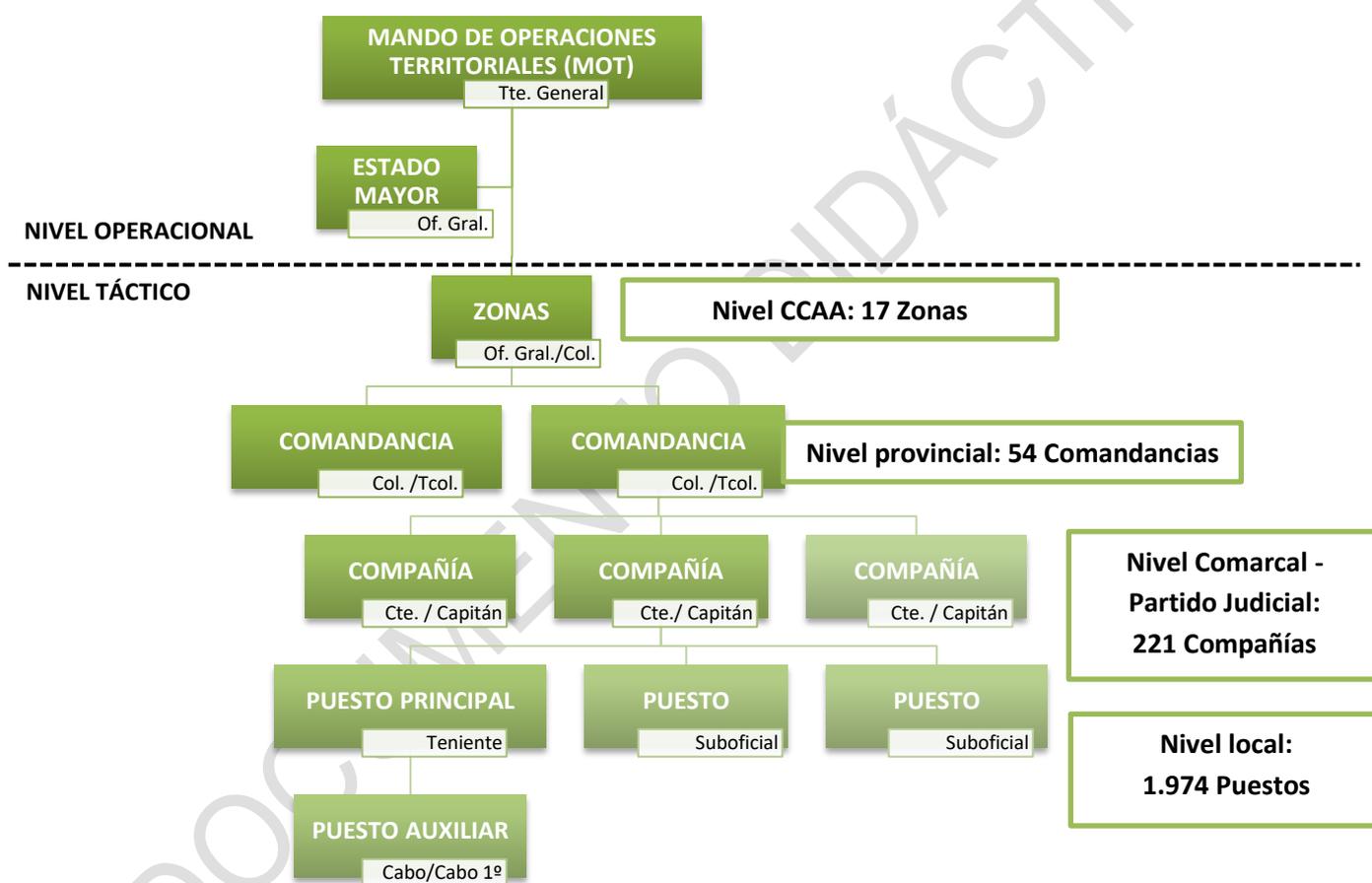
- Corresponde al Cuerpo Nacional de Policía ejercitar dichas funciones en las capitales de provincia y en los términos municipales y núcleos urbanos que el Gobierno determine.
- La Guardia Civil las ejercerá en el resto del territorio nacional y su mar territorial.

<sup>53</sup> Fuente: Mando de Operaciones Territoriales de la Guardia Civil, abril de 2018.

<sup>54</sup> En los periodos estivales y vacacionales la población residente en demarcación de Guardia Civil se estima que supera los 30 millones de habitantes, debido a los flujos de población que se desplazan desde las zonas urbanas a las zonas costeras y turísticas.

La organización periférica, con dependencia directa del MOT, está constituida por las siguientes unidades territoriales, cuya evaluación constituye el objeto principal de la presente investigación:

- **Zonas:** Su demarcación se corresponde con los límites de las Comunidades Autónomas.
- **Comandancias:** Con carácter general, despliegan en demarcaciones a nivel provincial<sup>55</sup>.
- **Compañías:** Despliegue a nivel comarcal / partido judicial.
- **Puestos:** Despliegue a nivel local, con responsabilidad sobre uno o varios municipios.



**Figura 5: Organización territorial de la Guardia Civil.**  
(Fuente: Elaboración propia)

<sup>55</sup> Excepto en el caso de las Comunidades Autónomas uniprovinciales y en el caso de las provincias de Oviedo (Comandancia de Oviedo y Comandancia de Gijón) y Cádiz (Comandancia de Cádiz y Comandancia de Algeciras)

## Zonas de la Guardia Civil

Constituyen las **unidades de mando, coordinación e inspección** de todos los servicios y estructuras de la Guardia Civil existentes en el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma. Su mando corresponde a un Oficial General o Coronel.

Cuando existe más de una provincia en la Comunidad Autónoma se constituirán tantas Comandancias como provincias radiquen. En el caso de que solamente exista una provincia, el mando de la Zona podrán asumir la jefatura de la Comandancia correspondiente.

## Comandancias de la Guardia Civil

La Comandancia es la **unidad territorial fundamental**<sup>56</sup> y es la responsable de llevar a cabo en la provincia, incluido el mar territorial, las competencias que por Ley tiene asignadas la Guardia Civil. El mando es ejercido por un Coronel o Teniente Coronel del Cuerpo.

Son las unidades de mando, planificación, dirección, ejecución, gestión, coordinación y control de los servicios a nivel provincial. Están compuestas por Compañías territoriales y unidades u órganos funcionales.

Las Comandancias disponen de un Centro Operativo Complejo<sup>57</sup> (COC) que coordina las 24 horas del día los servicios de seguridad ciudadana y atiende las demandas de los ciudadanos.

## Compañías territoriales de la Guardia Civil

Las Compañías son las unidades territoriales encargadas de **planificar, coordinar y dirigir los servicios** de las unidades que se encuentran en su esfera de control. Su despliegue suele coincidir con la demarcación de un partido judicial y su jefatura suele ubicarse en la cabecera de la comarca. El mando lo ejerce un

---

<sup>56</sup> Se considera unidad fundamental ya que es el primer escalón que puede facilitar al ciudadano de forma integral toda la cobertura de servicios que oferta la Guardia Civil.

<sup>57</sup> En los COC está implantado el Sistema de Información Remota de la Guardia Civil (SAIR) que, con funciones como la localización y gestión de medios desplegados, la información geográfica, o la localización de llamadas telefónicas, se facilita la coordinación y conducción de las operaciones en tiempo real. Actualmente permite disponer del Mapa de Situación de las distintas operaciones realizadas en tanto en el ámbito de la seguridad ciudadana como en el de control de fronteras o situaciones de crisis.

Capitán del Cuerpo aunque en determinados casos, por la especial relevancia o entidad de la unidad, podrá ser asumido por un Comandante<sup>58</sup>.

Disponen de **equipos especializados** en Policía Judicial, Resguardo Fiscal y Protección de la Naturaleza y aquellas otras que se requieran en función de las particularidades de su demarcación. Por ejemplo, en zonas de alta montaña se ubicarán unidades específicas para rescate, salvamento y seguridad en este tipo de entornos, los denominados Grupos de Rescate Especial e Intervención en Montaña (GREIM).

Las Compañías, disponen de un número de puestos en función de las particularidades y demandas del espacio territorial en el que despliegan.

### **Puestos de la Guardia Civil**

Existen 1.974 puestos repartidos por toda la geografía española. El Puesto de la Guardia Civil constituye la **unidad territorial básica** para la ejecución de los cometidos y responsabilidades de seguridad ciudadana.

El Puesto es el escalón operativo de la Guardia Civil más próximo al ciudadano y el que garantiza de forma inmediata, directa y permanente la respuesta a sus demandas.

La demarcación de cada Puesto podrá abarcar uno o varios términos municipales en su integridad o de manera fraccionada, para garantizar los niveles de presencia, proximidad y servicio, necesarios.

En función de su entidad (nivel de su mando, organización interna, características de la demarcación y potencial de servicio) los Puestos se clasifican en Principales, Ordinarios y Auxiliares:

- **Puesto Principal<sup>59</sup>**: Despliegan en localidades de especial conflictividad o relevancia en cuanto a población, importancia urbana, industrial, turística o de otro tipo, con impacto en la seguridad ciudadana. Están bajo el mando de un Teniente y se

---

<sup>58</sup> Caso de las Compañías de Majadahonda (Madrid), Torrevieja (Alicante) e Ibiza (Islas Baleares) cuyos efectivos superan los 400 guardias civiles.

<sup>59</sup> En la actualidad existen 212 Puestos Principales, 1690 Puestos Ordinarios y 72 Puestos Auxiliares (Fuente: MOT, abril de 2018).

estructuran en tres áreas (atención al ciudadano, prevención de la delincuencia e investigación) que permiten dar respuesta y servicio al ciudadano las 24 horas del día.

- **Puesto Ordinario:** Es la menor unidad del Cuerpo que tiene capacidad para llevar a cabo los cometidos de seguridad ciudadana en demarcaciones de pequeña o mediana entidad en cuanto a población. El mando corresponde a Suboficiales.
- **Puesto Auxiliares:** Se configuran como una fracción destacada del Puesto superior del que dependen y tratan de atender y proporcionar la proximidad mediante una presencia efectiva a través del contacto con el ciudadano

## 2. LA EVALUACIÓN DEL NIVEL ESTRATÉGICO Y OPERACIONAL.

### 2.1. ANTECEDENTES.

En primer lugar y como primer antecedente en el empleo de técnicas e instrumentos de la NGP y de aplicación de modelos encaminados a evaluar el rendimiento del servicio prestado, puede citarse el establecimiento en el año 1998 del **Sistema de Planeamiento Interno**<sup>60</sup>. Esta herramienta supuso una importante novedad y un gran avance en los procesos de planeamiento estratégico del Cuerpo, permitiendo definir y estructurar objetivos corporativos, establecer responsabilidades por unidades y medir y evaluar los resultados alcanzados.

Pese al gran avance que supuso desde el punto de vista conceptual, en su implantación se comprobaron una serie de problemas, entre los que destaca la carencia de medios y herramientas adecuadas para la evaluación del grado de cumplimiento de los objetivos propuestos (Silvelo, 2015).

En el año 2005 comenzó a desarrollarse en el seno del Gabinete Técnico un proyecto denominado "**Sistema de Gestión Estratégica (SIGEST)**". Su objetivo era diseñar un sistema de definición, gestión y comunicación de la estrategia de la Guardia Civil, estableciendo objetivos y metas globales, cuya consecución sería evaluada con la finalidad de identificar fortalezas y debilidades.

Durante el desarrollo y evolución del proyecto tuvo lugar la aprobación del Plan Estratégico Operativo a Corto Plazo 2005-2006, al que siguieron los Planes

---

<sup>60</sup> Aprobado por la Orden General número 34, de 29 de diciembre.

Estratégicos de la Policía y de la Guardia Civil 2007-2008 y 2009-2012<sup>61</sup>. En ellos se superaban determinadas carencias del sistema anterior y se diseñó un modelo de evaluación basado en indicadores para medir los resultados alcanzados por el nivel estratégico (Martínez, 2009).

Finalmente los trabajos del proyecto SIGEST, en los que se adoptó la metodología del CMI, permitieron la aprobación del **Plan Estratégico de la Guardia Civil 2013-2016**, antecedente inmediato del Plan Estratégico 2017-2020 vigente en la actualidad y que será analizado posteriormente.

Otro hito que merece ser destacado es la creación y aprobación en el año 2003 de la **Carta de Servicios de la Dirección General de la Guardia Civil**, actualizada en el año 2015<sup>62</sup>. Con ella la Institución pretende acercar a los ciudadanos los servicios propios del Cuerpo, informándoles de su misión y funciones y adquiriendo un compromiso de calidad y transparencia en sus actuaciones. De acuerdo a lo establecido en la propia carta, estos compromisos son evaluados conforme a unos indicadores, con el objeto de comunicar a la ciudadanía el grado de cumplimiento de los mismos.

A esta carta de servicios tradicional, hay que sumar la **Carta de Servicios Electrónicos** creada en 2012 y actualizada para el período 2015-2018<sup>63</sup>. Este documento pretende informar a los ciudadanos de los servicios disponibles tanto en la página web de la Guardia Civil, como en su sede electrónica. De igual forma se asumen unos compromisos de calidad en los servicios al ciudadano y se fija un sistema de indicadores para su evaluación.

---

<sup>61</sup> Estos Planes, conjuntos para ambos Cuerpos, nacen tras la entrada en vigor del Real Decreto 991/2006, de 8 de septiembre, de desarrollo de la estructura básica del Ministerio del Interior, que procedió a unificar las Direcciones Generales de ambas organizaciones.

<sup>62</sup> La Carta de Servicios fue aprobada por Resolución de 7 de febrero de 2003, de la Subsecretaría del Ministerio del Interior (BOE núm. 55, de 5 de marzo de 2003) y actualizada para los años 2015-2018 por Resolución de 16 de enero de 2015, de la misma autoridad (BOE núm. 24, de 28 de marzo de 2015). Véase ANEXO D.

Disponible en: [http://www.guardiacivil.es/documentos/pdfs/Carta\\_de\\_Servicios\\_20151005.pdf](http://www.guardiacivil.es/documentos/pdfs/Carta_de_Servicios_20151005.pdf) (Fecha de consulta: 20 de marzo de 2018).

<sup>63</sup> Por Resolución de 25 de julio de 2012 de la Subsecretaría del Ministerio del Interior, (BOE. núm. 190, de 9 de agosto), se aprueba la Carta de servicios electrónicos de la Guardia Civil.

El artículo 6.2 del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos menciona, dentro de los servicios que las sedes electrónicas pondrán a disposición de los ciudadanos, la carta de servicios y carta de servicios electrónicas.

Disponible en:

[http://www.guardiacivil.es/documentos/pdfs/Carta\\_Servicios\\_Electronicos\\_GC\\_lectura\\_facil\\_02.pdf](http://www.guardiacivil.es/documentos/pdfs/Carta_Servicios_Electronicos_GC_lectura_facil_02.pdf) (Fecha de consulta: 20 de marzo de 2018).

De este primer vistazo a la aplicación de sistemas de evaluación en el Cuerpo, puede deducirse que la implantación y uso de estos instrumentos ha tenido un gran desarrollo e impulso en las últimas décadas. Puede afirmarse además que los sistemas de evaluación han constituido un pilar fundamental en las herramientas que más han contribuido a la modernización de la Institución.

## **2.2. APLICACIÓN DEL CMI EN LOS NIVELES ESTRATÉGICO Y OPERACIONAL.**

Como se ha puesto de manifiesto en el apartado anterior, el empleo de herramientas de gestión estratégica se ha hecho patente en la Guardia Civil durante las últimas décadas y ha sido impulsada desde la Dirección General con especial fuerza en los últimos años.

El empleo de modelos de excelencia basados en sistemas de indicadores que permiten la evaluación de los objetivos planteados es una realidad en el nivel estratégico del Cuerpo, siendo la aplicación del CMI el mejor y más relevante ejemplo de ello.

Desde la perspectiva de la Guardia Civil, el CMI se define como un “modelo de gestión que permite traducir la estrategia de la organización en objetivos relacionados, que se visualizan en un mapa, los cuales, medidos a través de unos indicadores y ligados a unas metas, iniciativas y planes de acción, permiten alinear el comportamiento de las unidades y de los miembros de la organización” (López, 2015).

La gestión estratégica en la Guardia Civil se realiza mediante la aplicación de las herramientas y criterios basados en esta metodología del CMI, y se materializa en la confección de dos documentos: El Plan Estratégico y la Estrategia Institucional de la Guardia Civil.

El **Plan Estratégico** es el documento en el que se reflejan los objetivos de la Institución, que permiten alcanzar las prioridades en materia de política de seguridad establecidas por el Gobierno. Fija por tanto, los principales esfuerzos que serán desarrollados por el Cuerpo durante un determinado periodo temporal, generalmente una legislatura, con el objetivo de alcanzar los máximos niveles de eficacia en materia de seguridad pública.

La **evaluación basada en indicadores**, como en toda herramienta basada en el CMI, juega en el Plan estratégico un papel fundamental, sirviendo como elemento de medición del grado de consecución de los objetivos planteados.

La responsabilidad de la elaboración del Plan Estratégico recae sobre el Estado Mayor del MOT, aunque en su confección toman parte todos los órganos superiores de la Institución, con el fin de proporcionar un enfoque integral en el diseño de las iniciativas, metas y planes de acción de sus unidades.

Actualmente se encuentra en vigor el **Plan Estratégico 2017-2020**, en el que se identifican 90 objetivos que abarcan aspectos tan diversos como la lucha contra el terrorismo, el crimen organizado, la inmigración irregular, la protección de los colectivos sociales más desfavorecidos, la mejora de la seguridad vial o la preservación del patrimonio cultural de España. Estos objetivos están definidos para cumplimiento de los niveles estratégico (Dirección General) y operacional (Mandos).

La evaluación de los objetivos planteados se realiza conforme a un sistema de indicadores que aportan información relevante sobre su grado de cumplimiento y evolución temporal.

Los resultados obtenidos orientan la actuación estratégica de la Institución durante su periodo de vigencia, permitiendo a la Dirección y a sus Mandos subordinados tomar decisiones correctoras en aquellas áreas en las que no se alcanzan los niveles de eficacia esperados.

Su utilidad en los niveles superiores de la organización está fuera de toda duda, sin embargo presenta una importante limitación en cuanto a su grado de conocimiento interno. La difusión del Plan Estratégico, clasificado como Confidencial en aplicación del principio de “necesidad de conocer”, se limita a los niveles estratégico y operacional. En el plano práctico esto supone que el desconocimiento existente en las unidades del nivel táctico, disminuya el grado de implicación y compromiso con los objetivos marcados (Martínez, 2009).

El segundo elemento fundamental de la gestión estratégica en la Guardia Civil, producto de la aplicación del CMI, es la **Estrategia Institucional**<sup>64</sup>. Este documento es de carácter abierto y sirve para comunicar la estrategia del Cuerpo en el ámbito interno de la organización, difundiéndola a sus miembros. Con ello se pretende paliar, al menos en parte, el problema anteriormente consignado.

---

<sup>64</sup> Este documento, denominado hasta 2016 “Mapa Estratégico de la Guardia Civil”, está basado en la teoría de los Mapas Estratégicos del CMI (Kaplan y Norton, 2004). Véase ANEXO C.

En él se visualiza la estrategia global de la Guardia Civil, sus objetivos estratégicos y los vínculos y relaciones entre los mismos. El conocimiento y control de las relaciones que existen entre los objetivos permitirán que, alcanzando los objetivos del nivel inferior, se coadyuve a la consecución de los objetivos del nivel superior. De este modo, el conjunto de objetivos estratégicos relacionados entre sí conforman las líneas estratégicas de la Institución.

La Estrategia Institucional también posibilita visualizar cómo los recursos humanos y materiales, así como los procesos internos, se hallan alineados para el correcto cumplimiento de los objetivos estratégicos del nivel superior (López, 2015).

Se pretende conseguir que cada componente del Cuerpo pueda identificar cómo su trabajo contribuye a alcanzar alguno de los objetivos de la Institución, y de qué manera colabora en la consecución de los objetivos superiores, buscando con ello un efecto positivo en la motivación de todos los guardias civiles.

La aplicación del CMI al planeamiento estratégico de la Guardia Civil presenta una serie de particularidades, derivadas de las características propias del Cuerpo, que tienen su reflejo en la confección de la Estrategia Institucional.

En primer lugar, al igual que sucede en gran parte de las organizaciones del sector público, la perspectiva financiera no tiene el peso específico que se le concede en las empresas privadas. Por contra, cobra mucho más protagonismo la perspectiva hacia “el cliente”, es decir, el enfoque hacia el ciudadano, como demandante y receptor los servicios propios del Cuerpo. Este nuevo enfoque exige por tanto una redefinición en el mapa de las cuatro perspectivas definidas en el CMI<sup>65</sup>.

Partiendo de esta premisa, la cúspide del mapa corresponde a la perspectiva externa, que responde a la forma en la que se va a satisfacer las necesidades de los ciudadanos, así como las de otros grupos de interés: Administraciones Públicas, otros cuerpos de seguridad y organismos nacionales e internacionales, etc. Esta perspectiva da respuesta a la pregunta ¿Qué conjunto diferenciado de ventajas vamos a ofrecer a nuestros ciudadanos y grupos de interés?

En el segundo escalón se ubica la perspectiva de los procesos internos, que agrupa sus objetivos en tres bloques interrelacionados: “Eficacia policial en

---

<sup>65</sup> Perspectivas financiera, de cliente, de procesos internos y de aprendizaje y crecimiento (Kaplan y Norton, 1996)

beneficio del ciudadano”; “Proyección de la imagen pública y fortalecimiento de nuestra identidad”; “Relaciones reforzadas”. Responde a la necesidad de enfocar las actividades internas de la Guardia Civil en aquellos procesos críticos para la consecución de los objetivos de ciudadanos y grupos de interés; es decir, para la consecución de los objetivos del nivel inmediatamente superior. Pretende, por tanto, dar respuesta a la pregunta ¿En qué procesos tenemos que ser excelentes para satisfacer las necesidades de nuestros clientes?

Por otro lado, la perspectiva sobre aprendizaje y desarrollo, se transforma en el mapa del Cuerpo en la perspectiva de capital humano y organizativo, que integra todos los esfuerzos desarrollados en materia de recursos humanos y que permitirán poder conseguir los objetivos asociados a los procesos internos. Esta perspectiva da respuesta a la pregunta ¿En qué aspectos de los recursos humanos nos tenemos que centrar para cumplir los objetivos de la perspectiva de procesos internos?

Como último escalón, en la base de la Estrategia Institucional se sitúa la perspectiva financiera, denominándola perspectiva del capital físico, y acogiendo en la misma los esfuerzos en recursos materiales y financieros que permitirán ser excelentes en los procesos internos clave. Da respuesta a la pregunta ¿En qué aspectos de los recursos materiales nos tenemos que centrar para cumplir los objetivos de la perspectiva de procesos internos?

La Estrategia Institucional establece en total 21 objetivos<sup>66</sup>, distribuidos entre las cuatro perspectivas descritas, y que son evaluados anualmente conforme a un sistema de indicadores. Los resultados obtenidos permiten un conocimiento general de la realidad de la Institución en cuanto a sus objetivos estratégicos y facilitan la adopción de medidas correctoras en cada una de las cuatro perspectivas.

A tenor de lo expuesto parece acertado concluir que el empleo de instrumentos y herramientas de evaluación basadas en el uso de indicadores (como es el caso del CMI) adquiere, a día de hoy, una importancia vital en los niveles estratégico y operacional de la Guardia Civil. De esta forma, constituyen un elemento imprescindible para la confección y desarrollo del planeamiento estratégico del Cuerpo y para la valoración del grado de cumplimiento de los objetivos marcados por la Institución en su misión de garante de la seguridad pública.

---

<sup>66</sup> Véase ANEXO C. Los 21 objetivos institucionales se distribuyen de la siguiente manera: 3 relativos a grupos de interés, 7 relativos a procesos internos y 11 relativos a la gestión del capital físico, humano y organizativo.

### **3. LA EVALUACIÓN DEL NIVEL TÁCTICO.**

Una vez analizada en el nivel estratégico la implantación de los sistemas de gestión y evaluación, es el momento de descender al nivel táctico, focalizando el estudio en las unidades que conforman la estructura periférica de la Guardia Civil.

#### **3.1. SITUACIÓN ACTUAL.**

Tal y como ya se ha indicado, las unidades territoriales del Cuerpo son las responsables de garantizar la seguridad ciudadana y proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades en una parte muy importante de la geografía nacional, abarcando el 83% de nuestro territorio.

Este dato es un claro exponente de la importancia de su papel en el sistema de seguridad público nacional y del peso específico que tiene su labor para el cumplimiento de las misiones encomendadas a la Institución.

Las unidades territoriales, y más concretamente los puestos, como escalón del Cuerpo más inmediato y próximo al ciudadano, son las principales responsables para alcanzar uno de los objetivos fundamentales recogidos en la Estrategia Institucional, como es “afianzar la seguridad de los ciudadanos y prestar auxilio, atención e información, con cercanía y calidad”.

Consciente de su relevancia, desde la Dirección General de la Guardia Civil se han llevado a cabo durante los últimos 15 años iniciativas y esfuerzos para potenciar de forma prioritaria a estas unidades. Ejemplos ilustrativos de ello son la creación de la especialidad de Seguridad Ciudadana<sup>67</sup>, el nacimiento y establecimiento de herramientas como el Sistema Integrado de Gestión Operativa, Análisis y Seguridad Ciudadana<sup>68</sup> (SIGO) y el Sistema de Análisis y

---

<sup>67</sup> Mediante Orden General del Cuerpo nº 16/2002, de 18 de octubre de 2002, modificada posteriormente por a Orden General nº 21, de 4 de noviembre de 2003, se crea la especialidad de Seguridad Ciudadana

<sup>68</sup> El SIGO es una herramienta integral que permite centralizar las gestiones operativas y la información de interés para las unidades de seguridad ciudadana. Permite la consulta de datos en tiempo real al estar conectado a todas las bases de datos de interés policial del Cuerpo: antecedentes, DNI, violencia de género, desaparecidos, armas, tráfico, etc...). Además es una herramienta de gestión que facilita a las unidades del Cuerpo la realización de todos los trámites operativos relacionados con la gestión interna: planificación y nombramiento de servicios, confección de expedientes administrativos y diligencias penales, difusión de órdenes de servicio, etc...

Exploración Estadística<sup>69</sup> (SAEX), el esfuerzo realizado en mejora de acuartelamientos, o el aumento del catálogo de puestos de trabajo en unidades territoriales.

Sirvan estas pinceladas como marco introductorio para justificar la necesidad e importancia que, en este nivel táctico, tiene la existencia de mecanismos de evaluación que permitan conocer el grado de consecución de los objetivos establecidos para las unidades de seguridad ciudadana, ya que, en buena parte, del éxito de éstas depende el éxito de la Institución.

Tal y como se ha demostrado en el capítulo anterior, el análisis de la seguridad ciudadana requiere de la integración de dos perspectivas diferentes y complementarias: una objetiva (basada en hechos y datos cuantitativos) y otra subjetiva (basada en percepciones y sensaciones cualitativas). Para medir cada una de ellas se emplearán sistemas de indicadores distintos, adaptados a los objetivos y áreas de interés respectivos.

### **Perspectiva objetiva de la seguridad ciudadana.**

Actualmente, en el ámbito de las unidades territoriales de la Guardia Civil, a la hora de establecer objetivos y de evaluar el servicio prestado por las mismas, se atiende exclusivamente a la perspectiva objetiva de la seguridad ciudadana. De esta forma se condiciona la actuación de las unidades a los resultados que se obtienen de las estadísticas policiales en su área de responsabilidad: número de infracciones penales conocidas, número de infracciones penales esclarecidas, número de detenidos, intervenciones humanitarias, etc...

Los objetivos asignados a las unidades se orientan a la reducción de las cifras de criminalidad y al aumento en las tasas de esclarecimiento de delitos. Para su valoración se emplean los siguientes indicadores:

- Cifra de criminalidad: número absoluto de infracciones penales conocidas.
- Tasa de criminalidad: número de infracciones penales conocidas por cada 1.000 habitantes.

---

<sup>69</sup> El SAEX es una herramienta de almacenamiento y explotación de datos de interés para la gestión de la seguridad ciudadana. En ella se recogen todos los datos estadísticos relativos a la evolución de la criminalidad en la demarcación responsabilidad de la organización periférica de la Guardia Civil.

- Tasa de esclarecimiento de infracciones penales: porcentaje de infracciones penales esclarecidas sobre las conocidas.
- Tasa de esclarecimiento de delitos: porcentaje de delitos esclarecidos sobre el número de conocidos.
- Tasa de detenciones: número de detenidos por cada 1.000 infracciones penales conocidas.

Otros indicadores secundarios, que pueden también ser empleados para evaluar áreas delictivas concretas, o para adoptar medidas preventivas o reactivas específicas, son, a modo de ejemplo:

- Tasa de delitos contra el patrimonio por cada 1.000 habitantes.
- Tasa de robos con violencia por cada 10.000 habitantes.
- Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes.
- Tasa de robos en domicilios por cada 10.000 viviendas.

Las estadísticas policiales suponen un buen instrumento para medir en las unidades territoriales tendencias delictivas y de efectividad policial a medio y largo plazo, así como para valorar su carga de trabajo y de servicios. Sin lugar a dudas, la confección de una buena estadística constituye uno de los mejores indicadores sobre la situación de la seguridad ciudadana y el funcionamiento de una unidad, y más aún si tenemos en cuenta las capacidades de las herramientas tecnológicas actuales, como SIGO y SAEX.

Sin embargo, deben tenerse presentes sus limitaciones (cifra negra, malos hábitos en la forma de registro y mecanización, etc.) y que la estadística, pese a ser un medio objetivo, siempre está sometida a interpretación<sup>70</sup>. Esto supone que de sus datos no pueda extraerse una visión completa y global de una realidad compleja y multidimensional, como es la seguridad ciudadana (Serrano, 2015).

Además, si se tiene en cuenta que los objetivos estratégicos y operacionales de la Institución, tal y como se ha visto, son más amplios y responden a la integración de diferentes perspectivas, se detecta una falta de alineamiento que puede influir negativamente en su consecución.

---

<sup>70</sup> En la interpretación de las estadísticas es habitual caer en equívocos o falacias. Esto es especialmente visible si se integran datos de unidades independientes y se analizan para tomar decisiones sobre un todo. Sirva este sencillo ejemplo: Si en el Puesto A se han cometido 4 delitos y en el Puesto B ninguno, la estadística (mal interpretada) dice que en la Compañía C (a la que pertenecen los dos) se cometen una media de dos delitos por demarcación. Si se pierde la perspectiva local en la interpretación de los datos, las soluciones que se tomen para reducir la criminalidad serán, muy probablemente, desacertadas.

Por tanto, a tenor de lo expuesto hasta el momento, no parece suficiente ni acertado establecer objetivos y evaluar a las unidades de seguridad ciudadana en función de este único parámetro.

### **Perspectiva subjetiva de la seguridad ciudadana.**

En lo que respecta a herramientas que permitan realizar una evaluación subjetiva basada en la percepción de los ciudadanos, en la actualidad únicamente se dispone en las unidades territoriales del mecanismo de recogida de “Quejas y sugerencias”<sup>71</sup>, de tal forma que en todos los puestos existe un libro a tal efecto<sup>72</sup>. En él, los ciudadanos pueden formular las quejas, reclamaciones, iniciativas, felicitaciones o sugerencias que estimen convenientes sobre el funcionamiento de las unidades, debiendo ser informados sobre las actuaciones realizadas y, en su caso, medidas adoptadas, en el plazo de veinte días.

Un sistema de quejas y sugerencias como el existente es un instrumento básico y necesario en la búsqueda de la mejora del servicio al ciudadano. Supone una fuente relevante de información para conocer las áreas en las que pueden existir disfunciones o aquellas en las que cabe mejorar los procedimientos. Sin embargo, no es suficiente por sí solo para valorar el nivel de satisfacción con el servicio prestado. Para poder obtener una visión más realista y completa de la percepción subjetiva de nuestro principal entorno de interés se precisa información complementaria de otras fuentes, como las encuestas de victimización y satisfacción ya citadas.

De lo expuesto hasta el momento, y como conclusiones de este apartado, puede afirmarse que en la actualidad en la estructura periférica de la Guardia Civil no existe un modelo o sistema de evaluación propiamente dicho, que permita obtener una visión global de la situación de una unidad de seguridad ciudadana o valorar el grado de consecución de sus objetivos.

Las únicas herramientas disponibles, en este sentido, son las estadísticas contenidas en SAEX y las “quejas y sugerencias” recibidas a través de los canales establecidos con los ciudadanos; ambas herramientas útiles y necesarias, pero no suficientes.

---

<sup>71</sup> Regulado en el Capítulo IV del Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado.

<sup>72</sup> Las sugerencias o reclamaciones deben ser presentadas por personas físicas y pueden hacerlo presentando el formulario correspondiente en persona, por correo postal o medios telemáticos.

El empleo de una perspectiva incompleta para evaluar el servicio que presta una unidad territorial, puede implicar disfunciones en el ejercicio del mando, puesto que puede llevar a adoptar líneas de acción erróneas y condicionar negativamente el proceso de toma de decisiones (Murriá y González, 2010).

A modo de resumen, los principales problemas detectados en los mecanismos existentes para la evaluación del servicio prestado por las unidades territoriales son los siguientes:

- Inexistencia de un modelo o sistema definido.
- Falta de alineamiento de los objetivos con los de los escalones superiores.
- Exclusión de perspectivas.
- Limitaciones de las estadísticas policiales.
- Falta de herramientas de medición para la dimensión subjetiva de la seguridad ciudadana.

### **3.2. IMPLANTACIÓN DE UN SISTEMA DE EVALUACIÓN.**

A la vista de las limitaciones observadas en el apartado anterior, y como posible medio de mejora en la evaluación de las unidades de la estructura periférica de la Guardia Civil, se desarrollarán en el presente epígrafe las propuestas que se consideran adecuadas para el establecimiento de un sistema de evaluación en el nivel táctico.

#### **Elección de la herramienta y ciclo de evaluación.**

Como herramienta más adecuada se cree oportuno el empleo de un sistema de indicadores basado en la teoría del CMI. Como ya se ha expuesto, este es el instrumento empleado en los niveles estratégico y operacional, con lo que se lograría una mayor congruencia e integración entre toda la cadena de mando.

Además, tras más de una década de implantación en el Cuerpo, la mayoría de los cuadros de mando (oficiales y suboficiales) han tenido algún contacto con él, al menos desde el punto de vista de su estudio teórico<sup>73</sup>. Esto puede contribuir a una

---

<sup>73</sup> La teoría del CMI, así como el Sistema de Gestión Estratégico, forman parte de los planes de estudio para el ingreso en las Escalas de Oficiales y Suboficiales de la Guardia Civil. Orden PRE/2593/2015, de 2 de diciembre, por la que se modifica la Orden PRE/2207/2013, de 22 de noviembre, por la que se aprueba el plan de estudios de la enseñanza de formación para la incorporación a la Escala de Oficiales del Cuerpo de la Guardia Civil y se dictan las normas de evaluación y de progreso y permanencia en el centro docente de formación.

asimilación más sencilla del sistema y sus procedimientos, reduciendo las resistencias iniciales que este tipo de cambios tiende a generar en las organizaciones (Esteban, 2005).

En cualquier caso, la aplicación de un modelo inspirado en el CMI, debería entenderse desde la sencillez y simplificación de procedimientos, evitando suponer una carga de trabajo adicional para las (ya de por sí muy ajustadas) plantillas de las unidades territoriales. De esta forma se podrían simplificar los pasos propuestos por el CMI en el ciclo de evaluación a los siguientes:

- 1. Definición de Objetivos:** Determinados por el nivel jerárquico superior. De esta forma el MOT debería fijar los objetivos establecidos para las distintas Zonas; las Zonas para sus Comandancias dependientes, y así sucesivamente hasta llegar al nivel puesto. Todos los objetivos deben estar alineados y contribuir a la consecución de los del nivel superior, observando las cuatro perspectivas recogidas en la Estrategia Institucional.
- 2. Diseño de los Indicadores:** Elaborados a nivel Zona o Comandancia para sus unidades subordinadas, teniendo en cuenta los objetivos a alcanzar y la problemática específica de sus demarcaciones. Por su importancia en el proceso se desarrollará en detalle a continuación.
- 3. Planeamiento y ejecución de los servicios:** Realización de las actividades propias de las unidades territoriales, orientadas en líneas de acción encaminadas a la consecución de los objetivos asignados.
- 4. Evaluación de las unidades:** Proceso continuo y automatizado a través de las capacidades actuales de las plataformas SIGO y SAEX, integrando los datos obtenidos desde el nivel táctico inferior (Puesto) hasta el nivel superior (Zona). Al igual que ocurre en la actualidad con las estadísticas policiales, se realizarían revisiones periódicas mensuales para verificar el grado de consecución de objetivos y replantear, si fuese necesario, las líneas de acción desarrolladas. El órgano de evaluación específico a nivel territorial podría establecerse en las Jefaturas de Operaciones de las Zonas y Comandancias, evitando añadir carga de servicio adicional sobre los Puestos y Compañías.

### **Diseño de indicadores.**

El sistema de indicadores debe aportar una visión lo más completa y general posible sobre la gestión de la seguridad ciudadana en el ámbito de la unidad territorial evaluada. Por lo tanto, se buscará integrar el empleo de indicadores específicos que satisfagan las perspectivas objetiva y subjetiva ya expuestas.

En el campo de los indicadores objetivos se tendrán en cuenta las estadísticas policiales vigentes, de las que ya se ha comentado su utilidad, así como otros indicadores complementarios a estos, que permitan una evaluación más profunda de todas las áreas clave de interés para la unidad.

Por su parte los indicadores subjetivos, centrándose en esas mismas áreas, tratarán de medir todos aquellos aspectos relativos a la percepción, sentimientos y sensaciones que no pueden ponderar sus homólogos objetivos, utilizando para ello los resultados extraídos de encuestas de satisfacción ciudadana<sup>74</sup>.

De forma ideal, las encuestas deberían ser llevadas a cabo por profesionales ajenos al Cuerpo, por motivos de especialización y de imparcialidad. Sin embargo, teniendo en cuenta las limitaciones presupuestarias, si no resultase posible la liberación de crédito para este fin, podría estudiarse la posibilidad de formar al personal encuadrado en los órganos de evaluación (nivel Zona o Comandancia), en la confección y realización de estas consultas.

Este tipo de estudios estadísticos también podrían enfocarse hacia la satisfacción con el servicio prestado en casos concretos, creando formularios estandarizados a disposición de los ciudadanos en las dependencias de la unidad donde ha sido atendido. Esta información complementaría la obtenida a través de los libros de quejas y sugerencias.

Para el diseño de los indicadores se utilizará la teoría del CMI, debiendo observarse las particularidades ya reseñadas anteriormente para la correcta adaptación de las perspectivas a nuestro entorno concreto. De esta forma, a modo de modelo orientativo, podrían establecerse las siguientes áreas:

- Procesos internos
- Recursos humanos
- Recursos materiales
- Perspectiva externa

Como ya se explicó, estas áreas se descompondrían en las actividades operativas o elementos de interés que se consideren relevantes y necesarios para establecer el grado de consecución de objetivos y éxito en el área en cuestión. Finalmente, se descompondrían éstas en los indicadores necesarios.

---

<sup>74</sup> Su implantación lleva en estudio en el ámbito de la Dirección General desde 2007, sin embargo las restricciones presupuestarias han impedido convertirlas en una realidad.

Desarrollando el modelo orientativo anterior, podría proponerse el sistema de indicadores que se expresa en las siguientes tablas:

<b>PROCESOS INTERNOS</b>	<b>ACTIVIDAD OPERATIVA / INTERÉS</b>	<b>INDICADORES</b>
	<b>PREVENCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA</b>	Número de patrullas diarias
		Número de horas por componente /mes
		Número llamadas emergencia /mes
		Tiempo medio de respuesta ante llamadas
		Número de controles / mes
		Número de identificaciones preventivas /mes
		Número de denuncias L.O. 4/2015 / mes
		Número de otras denuncias administrativas / mes
		Número de auxilios y servicios humanitarios /mes
Número de Planes y Órdenes de Servicio específicos de Seguridad Ciudadana		
<b>INVESTIGACIÓN DE DELITOS</b>	Número de infracciones penales / mes	
	Número de delitos / mes	
	Tasa de esclarecimiento de infracciones penales	
	Tasa de esclarecimiento de delitos	
	Número de detenidos / mes	
	Número diligencias instruidas /mes	
	Número de inspecciones oculares /mes	
	Número vehículos recuperados / mes	
Resultado encuestas victimización		
<b>OFICINA DE DENUNCIAS</b>	Número de denuncias recogidas / mes	
	Tiempo medio de espera para presentar denuncia	
	Número de horas componente / mes	
	Número de horas servicio de puertas / mes	
<b>RELACIÓN CON OTRAS FCS</b>	Número de detenidos entregados por PL /mes	
	Número de servicios conjuntos con PL / mes	
	Número de reuniones de coordinación /mes	

**Figura 6A: Indicadores de Procesos Internos**  
(Fuente Elaboración propia)

RECURSOS HUMANOS	ACTIVIDAD OPERATIVA / INTERÉS	INDICADORES
	INSTRUCCIÓN, FORMACIÓN Y PROMOCIÓN	Número ascensos /año
		Número cursos especialización / año
		Número horas Tiro componente / mes
		Número horas PATIO componente /mes
		Número de altas cursos de teleformación / mes
	CONDICIONES LABORALES Y DE VIDA	Tiempo medio de permanencia en la Unidad
		Edad media componentes
		Índice Absentismo laboral
		Número componentes baja
		Número recompensas / año
	PARTICIPACIÓN INTERNA	Número sugerencias internas / año
		Número reuniones operativas / mes
Número instancias y recursos / año		

**Figura 6B: Indicadores Recursos Humanos**  
(Fuente Elaboración propia)

PERSPECTIVA EXTERNA	ACTIVIDAD OPERATIVA / INTERÉS	INDICADORES
	SATISFACCIÓN Y ATENCIÓN AL CIUDADANO	Resultados encuestas satisfacción
		Número de quejas interpuestas / mes
		Número de felicitaciones / mes
		Tiempo medio respuesta quejas
		Tiempo medio espera dependencias policiales
		Número de consultas informativas / mes
	RELACIONES EXERNAS	Número de entrevistas y reuniones / año
		Número actividades divulgativas / año
		Número de artículos prensa / año

**Figura 6C: Indicadores Perspectiva Externa**  
(Fuente Elaboración propia)

RECURSOS MATERIALES	ACTIVIDAD OPERATIVA / INTERÉS	INDICADORES
	INSTALACIONES	Número pabellones totales
		Tasa pabellones ocupados
		Dinero obras de mantenimiento-mejora / año
		Dinero mobiliario sustituido / año
		Número de mobiliario defectuoso
		Número equipos informáticos
	VEHÍCULOS	Número km,s y combustible / mes
		Número vehículos totales
		Número vehículos 4x4
Número vehículos inoperativos		
Número días reparaciones vehículos / mes		
ARMAMENTO Y TRANSMISIONES	Número armas largas	
	Número cartuchos 5.56	
	Número bocachas lanza medios	
	Número chalecos balísticos / componente	
	Número equipos SIRDEE / componente	
	Número terminales BIV / vehículo	
VESTUARIO Y OTRO MATERIAL	Número peticiones vestuario / componente	
	Número informaciones verbales / mes	
	Número expedientes resarcimiento / año	

**Figura 6D: Indicadores Recursos Materiales**  
(Fuente Elaboración propia)

Los indicadores propuestos podrán ser sustituidos, ajustados o eliminados en función de las características y particularidades de la unidad territorial evaluada.

En cualquier caso, la información aportada en ellas conformará una visión multidimensional, amplia y general de la unidad objeto de análisis. Esto permitirá tanto a su mando responsable, como a los de los escalones superiores, controlar, evaluar y modificar, si procede, las líneas de acción adoptadas para la consecución de los objetivos establecidos, en pos de una mayor eficiencia y un mejor servicio al ciudadano.

## CONCLUSIONES

*“Lo que no se puede medir, no se puede evaluar;  
lo que no se puede evaluar, no se puede controlar;  
lo que no se puede controlar, no se puede mejorar”.*

William Pepperell Montague, filósofo estadounidense (1873-1953).

### 1. DISCUSIÓN DE HIPÓTESIS.

Una vez concluido el desarrollo de los capítulos que componen la presente investigación se pretende exponer los resultados alcanzados en cada una de las líneas de investigación trazadas, de tal forma que se verifique o refute la hipótesis planteada.

Siguiendo el esquema establecido en la propuesta analítica y en relación con el primer objetivo, se ha **demostrado la pertinencia y necesidad de evaluar la gestión y el rendimiento de los servicios públicos en el ámbito de la seguridad ciudadana (O1)**. Para ello se han aportado argumentos de naturaleza jurídica, de exigencia y demanda política y social y, por último, por los propios beneficios y ventajas que las evaluaciones pueden aportar a la gestión interna de los cuerpos responsables de garantizar la seguridad ciudadana.

A continuación y para alcanzar el segundo objetivo planteado, se ha procedido a **analizar los sistemas de evaluación empleados y los resultados obtenidos en otros cuerpos policiales (O2)**, en el ámbito nacional e internacional. Este estudio comparativo ha servido para extraer conclusiones relevantes en varios aspectos: elevado grado de implantación, características de los modelos empleados, diferentes ámbitos y niveles de aplicación y, muy especialmente, sobre los beneficios, ventajas y dificultades que han experimentado los distintos cuerpos en su aplicación práctica.

Los datos extraídos de este análisis y el estudio previo realizado para enmarcar la propuesta conceptual han servido para abordar los objetivos tercero y cuarto. De esta manera, se han **identificado los sistemas de evaluación que posibilitan valorar de forma más precisa el rendimiento de los cuerpos de seguridad (O3)**, para posteriormente poder **definir y analizar sus elementos principales (O4)**. Como parte del desarrollo de estas líneas se ha planteado un esquema

general que pueda servir como punto de partida para el desarrollo e implantación de un sistema de evaluación de las unidades de seguridad ciudadana.

Una vez alcanzados estos objetivos, se ha llevado el estudio al campo de las unidades territoriales de la Guardia Civil. Tras analizar las fortalezas y debilidades del sistema actual se ha **identificado un nuevo modelo de evaluación (O5)**, basado en el esquema anteriormente mencionado. Aunque no se planteaba como objetivo de la investigación desarrollar el sistema en detalle, sí se ha creído oportuno aportar al menos un primer esbozo sobre su estructura, organización y medios. Esto ha permitido poder determinar de forma más clara los potenciales **beneficios asociados a su aplicación (O6)**: integración de perspectivas, mayor conocimiento de la realidad, alineamiento de objetivos de los distintos niveles, mejora en la toma de decisiones, etc...

Por todo lo expuesto se considera que la investigación ha permitido **verificar la hipótesis inicialmente planteada**: *“El empleo de sistemas de evaluación para medir el rendimiento de las unidades de seguridad ciudadana de la Guardia Civil, mejorará el conocimiento sobre el grado de consecución de objetivos y sobre la eficiencia del servicio prestado, facilitando la gestión y la toma de decisiones en los niveles estratégico, operacional y táctico”*.

Como **posible línea de investigación futura** para posteriores trabajos, se consideraría de interés el profundizar en el desarrollo del sistema de evaluación propuesto, de tal forma que se pudiesen identificar fortalezas y dificultades concretas, de cara a su posible implantación.

## **2. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.**

Las últimas décadas han supuesto para la administración pública un esfuerzo continuo encaminado a la mejora de los servicios prestados a los ciudadanos. Se ha buscado la mejora de su calidad y eficiencia, aspirando a alcanzar una gestión excelente.

Por ello se han impuesto los principios de la NGP, conforme a los cuales se han adoptado en el ámbito de lo público instrumentos y modelos de gestión que hasta hace poco tiempo sólo tenían cabida en el ámbito empresarial y mercantil. La gestión orientada a resultados, el desarrollo de indicadores para medir eficacia, eficiencia y calidad, el fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento y control del cumplimiento de objetivos, junto con el uso de la evaluación, son algunos ejemplos de ello.

La adopción de estos instrumentos, que mejoran la gestión y permiten la evaluación de los servicios públicos, constituye a día de hoy una exigencia y una necesidad.

Exigencia desde el punto de vista jurídico, pero motivado sobre todo por la creciente demanda social. El contexto actual se caracteriza por la creciente (y legítima) pretensión ciudadana de contar con unas prestaciones de calidad, sometidas a los principios de transparencia y participación y que hagan un uso eficiente de los recursos públicos.

Necesidad desde el punto de vista interno, por las oportunidades y ventajas que ofrecen a los propios órganos de la administración: mayor eficacia en el cumplimiento de objetivos; mayor flexibilidad y capacidad para reorientar líneas de acción; mejora en la gestión de procesos internos; utilización más racional de los recursos disponibles, son algunos de ellos.

Todo ello es de vigente aplicación a las organizaciones encargadas de velar por la seguridad pública, cobrando si cabe más importancia, por lo relevante de su misión.

El estudio de los modelos de evaluación empleados en entornos tan diversos como la RCMP canadiense, el NYPD, Europol, el CNP, la Ertzaintza o la Policía Municipal de Madrid, ofrece una amplia y variada visión, de las que pueden extraerse conclusiones de gran interés y utilidad en el marco de esta investigación:

- Los sistemas de evaluación de la seguridad ciudadana son de uso generalizado en el ámbito nacional e internacional, habiéndose adoptado modelos muy diversos: CMI, ISO, EFQM, EML, etc...
- Su empleo permite a las organizaciones policiales realizar precisos análisis de situación a nivel local, con el objetivo de integrar la información en los escalones superiores y redirigir sus esfuerzos en función de las necesidades detectadas.
- Las experiencias internacionales revelan que la evaluación de la seguridad ciudadana exige la integración de múltiples perspectivas, debiendo prestarse especial atención a la dimensión subjetiva de la misma, entendida como la percepción que los ciudadanos tienen de ella.
- El empleo de las evaluaciones en las organizaciones policiales transmite una sensación de mayor transparencia hacia el ciudadano, haciéndole sentir partícipe y protagonista del sistema de seguridad público.

- En la mayoría de los cuerpos policiales surgen resistencias iniciales internas ante la implantación de estos sistemas motivadas, fundamentalmente, en el temor a que la herramienta se convierta en un medio de control por parte del mando.

En base a estas apreciaciones y al estudio del marco conceptual y teórico establecido, se puede concluir que no existe un modelo o herramienta ideal para su aplicación a las organizaciones de seguridad pública. Cada cuerpo policial deberá elegir el suyo en función de su propia cultura organizacional, experiencia, fortalezas y debilidades.

En cualquier caso el modelo elegido deberá cumplir determinadas características que aseguren su efectividad y faciliten su implantación. Relevancia, pertinencia, objetividad, rentabilidad, disponibilidad, sensibilidad y sencillez son algunas de ellas.

Respecto a estas características, deben destacarse la rentabilidad y la sencillez. Una de las conclusiones que se considera más importantes, es la consideración de la evaluación como un instrumento y nunca como un fin. El sistema elegido debe configurarse como un instrumento útil en el ejercicio del mando, por lo que su empleo no debe implicar grandes esfuerzos a la organización y, sin embargo, sí debe reportar importantes beneficios en cuanto a su gestión.

Otro aspecto muy relevante en la construcción del modelo propuesto es la definición de sus elementos fundamentales. Una correcta delimitación de objetivos, indicadores, órgano responsable de la evaluación y el nivel de aplicación, asegurarán en buena medida la eficacia de la herramienta.

Dentro de ellos, se ha demostrado que resulta especialmente importante el papel desempeñado por los indicadores. Es considerado el factor central y clave de la evaluación, puesto que son las magnitudes que nos van a servir para realizar la medición de los objetivos planteados.

Resultarán por tanto determinantes a la hora de construir un sistema integral que permita evaluar la gestión de la seguridad ciudadana desde un perspectiva global y multidimensional, que contemple sus dimensiones objetiva y subjetiva.

La inseguridad ciudadana está originada por una serie de problemas y fenómenos de orígenes diversos, transversales y vinculados entre sí; a los que hay que añadir un cúmulo de apreciaciones y sensaciones subjetivas.

La sensación de inseguridad está en el ciudadano, y es fundamentalmente un sentimiento asociado a una percepción sobre elementos cualitativos, que trasciende los aspectos objetivos reflejados en los datos cuantitativos de las estadísticas policiales.

Esto no significa que las estadísticas no sean útiles, pero sí se muestran como un medio insuficiente para proporcionar por sí mismas una visión global sobre la situación de la seguridad ciudadana en un entorno concreto. Por ello deben ser complementadas con otros instrumentos, capaces de valorar la dimensión subjetiva del desempeño policial, tales como las encuestas de satisfacción ciudadana o las encuestas de victimización.

Teniendo en cuenta todo lo anteriormente expuesto, y una vez se logre diseñar un sistema que contemple e integre esta diversidad de perspectivas, las ventajas que puede presentar para las organizaciones dedicadas a la seguridad pública, son múltiples:

- Las evaluaciones proporcionan información relevante acerca del desempeño de los servicios y actividades desarrollados en el ámbito de una unidad determinada, permitiendo conocer el grado de consecución de sus objetivos y el impacto de las actividades policiales en los distintos entornos de interés.
- La información estará a disposición de toda la cadena de mando, por lo que se convierte en una herramienta válida en toda la estructura jerárquica, desde los escalones puramente tácticos a los estratégicos.
- Permite al mando de unidades adquirir una visión global de la implantación y desarrollo de las líneas de acción que se estén ejecutando, alineando los objetivos de los distintos niveles y facilitando su control y modificación.
- Favorece una gestión más eficiente de los esfuerzos y de los recursos disponibles.
- Mejora la capacidad de respuesta ante las posibles rendiciones de cuentas o exigencias de información ante órganos, autoridades u organizaciones externas a las FCS.
- Permite lograr, a medio-largo plazo, una mayor implicación y motivación del personal, al producirse una mejor comprensión de los objetivos perseguidos y del grado de consecución de los mismos.
- Refuerza la imagen del cuerpo policial en cuanto a su transparencia y compromiso con el servicio público.

Siendo consciente de estas ventajas y oportunidades, y en su afán permanente por mejorar la calidad y eficiencia del servicio prestado al ciudadano, la Guardia Civil adopta desde hace más de una década un sistema de planeamiento estratégico basado en este tipo de herramientas. Se trata del CMI, cuyos principales productos son el Plan Estratégico y la Estrategia Institucional.

Mediante su empleo el nivel estratégico (DIGEGUCI) y el nivel operacional (MOT) definen la estrategia del Cuerpo desde una perspectiva global, estableciendo objetivos que son evaluados conforme a un sistema de indicadores. Los resultados obtenidos permiten un conocimiento general de la realidad de la Institución en cuanto a sus objetivos estratégicos y facilitan la adopción de medidas correctoras en cada una de las cuatro perspectivas establecidas en el CMI.

Esta orientación pretende y debe tener su continuidad en el nivel táctico. En este nivel se incardina con una importante misión la organización periférica del Cuerpo. Sus unidades (Zonas, Comandancias, Compañías y Puestos) desplegadas a lo largo y ancho del territorio nacional, permiten a la Institución el cumplimiento de su mandato constitucional en la protección de derechos y libertades y como garante de la seguridad ciudadana.

Sin embargo, tras analizar los mecanismos existentes para evaluar el servicio prestado por estas unidades se han puesto de manifiesto importantes carencias.

En este sentido, se ha expuesto que a la hora de establecer objetivos y valorar su desempeño, se centra la atención casi exclusivamente en la dimensión objetiva facilitada por los datos que arrojan las estadísticas policiales. En cuanto al diagnóstico de la perspectiva subjetiva, a nivel periférico, tan sólo se dispone del procedimiento de "Quejas, sugerencias y felicitaciones". Este medio se antoja insuficiente como medio único para estimar un aspecto tan complejo como el grado de satisfacción de la ciudadanía con los servicios propios del Cuerpo.

Esto se traduce en una serie de problemas concretos:

- Inexistencia de un modelo o sistema de evaluación definido.
- Falta de alineamiento de los objetivos tácticos con los de los escalones superiores.
- Exclusión de perspectivas.
- Limitaciones de las estadísticas policiales.
- Falta de herramientas de medición para la dimensión subjetiva de la seguridad ciudadana.

De esta manera, como posible medio que permita la superación de las carencias detectadas, se ha creído oportuno realizar una propuesta de creación de un sistema de evaluación aplicable a las unidades territoriales.

Se propone la adopción de un modelo basado en el CMI (buscando congruencia e integración con el sistema de gestión de los niveles superiores) que permita valorar los niveles de eficacia de las unidades territoriales y que, ampliando la perspectiva actual, se convierta en una herramienta útil para el ejercicio del mando. El modelo propuesto se caracterizaría por:

- Objetivos establecidos por el nivel jerárquico inmediatamente superior, alineados con los superiores y que contemplen las cuatro perspectivas de la Estrategia Institucional: procesos internos, recursos humanos, recursos materiales y perspectiva externa.
- Su ámbito de aplicación básico sería el Puesto territorial, como menor unidad del nivel táctico y escalón operativo más próximo al ciudadano. Desde ellos se irían integrando los datos de las unidades que conforman las distintas Compañías, Comandancias y Zonas.
- Importancia del principio de rentabilidad: automatización en la recopilación de datos mediante su integración con SIGO y SAEX.
- Inclusión de indicadores objetivos y subjetivos.
- Necesidad de desarrollo de nuevas herramientas para mejora de la percepción de la dimensión subjetiva: encuestas de satisfacción ciudadana, encuestas de satisfacción por servicio prestado, encuestas de victimización, etc...
- Dinamismo y flexibilidad: sistema de evaluación “vivo”, capaz de adaptarse a las realidades cambiantes en las diferentes unidades.

El sistema de evaluación planteado se considera que podría mejorar la capacidad de evaluación de las unidades territoriales, acrecentando la faceta de control por parte del mando y, por consiguiente, contribuyendo a la mejora de la gestión de la seguridad ciudadana en su área de responsabilidad. Se configura además, no como un fin, sino como una herramienta, que aporta un punto de partida que sirva de base y apoyo a la implantación de futuros modelos de gestión más ambiciosos y complejos.

La progresiva aplicación a las estructuras y procedimientos de la Guardia Civil de estas modernas técnicas de gestión, basadas en modelos que pretenden la calidad y excelencia, y su equilibrio e integración con los valores tradicionales que conforman el espíritu e identidad del Cuerpo como Institución Militar, aportarán en

el futuro un valor añadido a su labor de garante de la seguridad ciudadana, redundando en un mejor servicio a España y a sus ciudadanos.

Madrid a 8 de mayo de 2018

El Comandante,

**FIRMADO EL ORIGINAL**

Santiago Ruiz Varela

DOCUMENTO DIDÁCTICO

## BIBLIOGRAFÍA

AIBAR, C., 2004. *Diseño y comunicación de instrumentos de medición del rendimiento en el marco de la nueva gestión pública*. Revista Española de Financiación y Contabilidad, vol. XXXIII, nº 123, pp. 991-1023, Madrid.

ALBI, E., GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. y LÓPEZ CASANOVAS, G., 2000. *Gestión Pública: fundamentos, técnicas y casos*. Ariel Economía. Barcelona.

ALONSO PÉREZ, F. y PONSA, M., 1994. *Seguridad ciudadana*, Ediciones Jurídicas, s.a., Madrid.

ANDER-EGG, E., 1984. *Evaluación de programas de trabajo social*, Ed. Humanitas, Buenos Aires.

BALLART, X., 1992. *Como evaluar programas y servicios públicos. Aproximación sistemática y estudios de caso*, MAP, Madrid.

BAÑÓN, R., 2003. *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, Ediciones Díez de Santos, Madrid.

CANSINO, J.M., 2001. *Evaluar al Sector Público Español*, Universidad de Cádiz Publicaciones, Sevilla.

COHEN, E. y FRANCO, R., 1992. *Evaluación de proyectos sociales*. Siglo XXI editores, Madrid.

CONEJERO PAZ, E., 2014. *Rendimiento, evaluación y rendición de cuentas de las administraciones públicas en España*. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas vol13, núm 2 pp. 77-101. Santiago de Compostela.

CURTIS, C., 2012. *Between a Rock and a Hard Place: RCMP organizational change*. Policing And International Journal of Police Strategies & Management, vol. 25 no. 1, Toronto.

DEWEY, J., 1934. *Art as experience*. Minton Balch and Company, New York,

ESPINOZA VERGARA, M., 1986. *Evaluación de Proyectos Sociales*, Ed. Humanitas, Buenos Aires.

ESTEBAN, M., 2005. *La evaluación y la mejora de la gestión pública: una reflexión*. Revista Española de Control Externo, nº 20 pp. 35-60, Madrid.

GARDE ROCA, J.A., 2006. *La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en España*. Auditoría pública, nº 39 pp. 17-26. Madrid.

GRAY C. y LARSON, E., 2003. *Project Management*, 2003. Ed. McGraw Hill, New York. Adaptación de Pablo de Diego Ángeles, Profesor Titular de Economía Aplicada, UNED, 2009.

GODOW, J., 2013. *The CompStat Process: Four Principles for Managing Crime Reduction*. The Police Chief Magazine, vol. LXXXVI, núm. 8. Washington

GOLDSTEIN, H., 1990. *Problem-Oriented Policing*. Ed. McGraw-Hill, New York.

GONZÁLEZ QUINTANA, M.J., y CAÑADAS MOLINA, E., 2008. *Los indicadores de gestión y el cuadro de mando en las entidades no lucrativas*. CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, pp. 227-225. Madrid.

GUINART i SOLÁ, J.M., 2003. *Indicadores de gestión para las entidades públicas*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá.

JIMÉNEZ, J.R., 1987: *Objetivos y Metodología de un Sistema de Indicadores*. Seminarios del Tribunal de Cuentas, Madrid.

KAPLAN, R.; NORTON D., 1996. *Using Balanced Scorecard as a Strategic Management System*. Harvard Business Review, Boston.

KAPLAN, R.; NORTON D., 2004. *Mapas Estratégicos. Convirtiendo los activos intangibles en resultados tangibles*. Planeta de Agostini, Barcelona.

LÓPEZ SILVELO, M., 2015. *La aplicación de la metodología Balanced Scorecard a la Guardia Civil: El proyecto SIGEST*. Cuadernos de la Guardia Civil. Dossier Especial, pp. 9-31. Madrid.

MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, M., 2009. *Calidad aplicada a los sistemas de evaluación de en la Guardia Civil*, Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior (IUISI), Madrid.

MUÑOZ A., PÉREZ ZABALETA A., MUÑOZ A. y SÁNCHEZ C., 2013. *La evaluación de políticas públicas: una creciente necesidad en la Unión Europea*. Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas. UNED. Madrid.

MURRIÁ M. y GONZÁLEZ C., 2010. *La seguridad ciudadana: instrumentos de análisis*. Área de Seguridad. Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona. Universidad Autónoma de Barcelona.

ONRUBIA, J., 2005. *Exigencias organizativas para una gestión pública eficiente*. Economistas, año 23, núm. 105, pp. 20-28. Madrid.

ORTIGUEIRA BOUZADA, M., 1987. *Administraciones Públicas. Teoría Básica de las Auditorías de Gestión*, Publicaciones del Cur, Granada.

RÁBADE ROCA, J.M., 2018. *La innovación policial en la ciudad del siglo XXI*. Actas Icono 14, VI Congreso Internacional de Ciudades Creativas, 24 y 25 de enero de 2018, Orlando (Florida), pp. 775-796.

RUANO DE LA FUENTE, J.M., 2014. *La policía local de seguridad en las grandes ciudades. El caso de transformación de la policía municipal de Madrid*. Cuadernos de Gobierno y Administración Pública, 139, vol. 1, núm. 2, pp 139-157. Madrid.

SERRANO GÓMEZ, A., 2011. *La dudosa fiabilidad de las estadísticas policiales sobre criminalidad en España*. Revista de Derecho Penal y Criminología, 3ª Época, núm. 6, 2011, pp.425-454. Madrid.

SMITH, P. y GODDARD, M., 2003. *Los indicadores de gestión en el sector público. Fortalezas y limitaciones*. Papeles de Economía Española, nº 95, Madrid.

VIDALES RODRÍGUEZ, 2012. *Seguridad ciudadana, políticas de seguridad y estrategias policiales*. Estudios penales y criminológicos, vol. XXXII, Universidad de Santiago de Compostela, pp. 469-502. Santiago de Compostela.

## REFERENCIAS LEGALES

Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. «BOE» núm. 63, de 14 de marzo de 1986.

Real Decreto 770/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. «BOE» núm. 180, de 29 de julio de 2017.

Real Decreto 769/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública y se modifica el Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura

orgánica básica de los departamentos ministeriales. «BOE» núm. 180, de 29 de julio de 2017.

Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado. «BOE» núm. 211, de 03 de septiembre de 2005.

Real Decreto 367/1997, de 14 de marzo, por el que se establece la organización periférica de la Dirección General de la Guardia Civil. «BOE» núm. 64, de 15 de marzo de 1997 (Modificado por el Real Decreto 3486/2000, de 29 de diciembre y el Real Decreto 1040/2012, de 6 de julio).

Orden PRE/422/2013, de 15 de marzo, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los Servicios Centrales de la Dirección General de la Guardia Civil. «BOE» núm. 66, de 18 de marzo de 2013.

### PÁGINAS WEB CONSULTADAS

Mapa y Plan Estratégico de la Guardia Civil:  
<http://www.guardiacivil.es/es/institucional/Conocenos/gesestrategi/index.html>

Fecha de consulta: 4 de enero de 2018.

Carta de Servicios de la Guardia Civil:

[http://www.guardiacivil.es/documentos/pdfs/Carta\\_de\\_Servicios\\_20151005.pdf](http://www.guardiacivil.es/documentos/pdfs/Carta_de_Servicios_20151005.pdf)

Fecha de consulta: 20 de marzo de 2018.

Carta de Servicios Electrónicos de la Guardia Civil:

[http://www.guardiacivil.es/documentos/pdfs/Carta\\_Servicios\\_Electronicos\\_GC\\_lectura\\_facil\\_02.pdf](http://www.guardiacivil.es/documentos/pdfs/Carta_Servicios_Electronicos_GC_lectura_facil_02.pdf) Fecha de consulta: 20 de marzo de 2018.

Encuesta de Seguridad Pública de Cataluña:

[http://interior.gencat.cat/ca/el\\_departament/publicacions/seguretat/estudis\\_i\\_enquestes/enquesta\\_de\\_seguretat\\_publica\\_de\\_catalunya/](http://interior.gencat.cat/ca/el_departament/publicacions/seguretat/estudis_i_enquestes/enquesta_de_seguretat_publica_de_catalunya/) Fecha de consulta: 7 de marzo de 2018.

Twitter Cuerpo Nacional de Policía: <https://twitter.com/policia?lang=es> Fecha de consulta: 10 de abril de 2018.

Twitter Guardia Civil: <https://twitter.com/guardiacivil> Fecha de consulta: 10 de abril de 2018.

European Crime Prevention Network (EUCPN) [www.eucpn.org](http://www.eucpn.org) Fecha de Consulta: 8 de marzo de 2018.

European Foundation for Quality Management (EFQM): <http://www.efqm.org/> Fecha de consulta: 20 de febrero de 2018.

Europol. . <https://www.europol.europa.eu/about-europol> Fecha de Consulta: 10 de marzo de 2018.

Eurostat (Statistics Explained): [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Main\\_Page/es](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Main_Page/es) Fecha de consulta: 5 de marzo de 2018.

NYPD (Estadísticas delincuenciales basadas en sistema COMPSTAT): [https://www1.nyc.gov/assets/nypd/downloads/pdf/crime\\_statistics/cs-en-us-city.pdf](https://www1.nyc.gov/assets/nypd/downloads/pdf/crime_statistics/cs-en-us-city.pdf) Fecha de consulta: 9 de marzo de 2018.

RCMP Internal Audit, Evaluation and Review <http://www.rcmp-grc.gc.ca/aud-ver/index-eng.htm> Fecha de Consulta: 10 de marzo de 2018.

**PÁGINA INTENCIONADAMENTE EN BLANCO**

DOCUMENTO DIDÁCTICO

## **ANEXO I**

### **ENTREVISTAS A EXPERTOS**

#### **RELACIÓN DE OFICIALES ENTREVISTADOS**

Teniente Coronel GC D. Manuel López Silvelo, Jefe de la Sección de Planes y Estudios del Estado Mayor del Mando de Operaciones Territoriales.

Comandante GC D. Iván Hormigos Martínez, destinado en la Sección de Planes y Estudios del Estado Mayor del Mando de Operaciones Territoriales.

Comandante GC. D. Miguel Martínez Fernández, Jefe de Personal y Apoyo de la Comandancia de la Guardia Civil de Almería.

Comandante GC D. Vicente Corral Escáriz, destinado en la Unidad Técnica de Policía Judicial de la Guardia Civil.

Comandante GC D. Federico Ayala Miranda, destinado en la Sección SIGO del Estado Mayor del Mando del Mando de Operaciones Territoriales.

## **GUÍON DE ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA**

### **1. EVALUACIÓN DEL NIVEL ESTRATÉGICO Y OPERACIONAL.**

- 1.1. ¿Cómo calificaría el Sistema de Gestión Estratégica (SIGEST) de la Guardia Civil?
- 1.2. ¿Considera que el SIGEST es realmente una herramienta que cumple las expectativas del mando?
- 1.3. ¿Es una herramienta válida para la evaluación de los objetivos estratégicos y operacionales?
- 1.4. ¿Qué ventajas/inconvenientes tiene el nivel de clasificación y difusión del Plan Estratégico?
- 1.5. ¿Qué otras limitaciones existen?

### **2. EVALUACIÓN DEL NIVEL TÁCTICO.**

- 2.1. ¿Considera adecuada la evaluación de las unidades territoriales en base a los datos de las estadísticas policiales?
- 2.2. ¿Qué problemas presenta?
- 2.3. ¿Existe una alineación de los objetivos establecidos en el Plan Estratégico y los objetivos asignados a las unidades territoriales?
- 2.4. ¿En qué condiciones cree que sería aplicable el modelo del CMI a la organización periférica del Cuerpo?

### **3. SISTEMAS DE INFORMACIÓN: SIGO / SAEX**

- 3.1. ¿Qué papel desempeñan SIGO y SAEX en la evaluación de los indicadores del SIGEST?
- 3.2. ¿De qué capacidades potenciales disponen para su integración en un sistema de evaluación por indicadores?

## ANEXO B

### **APROXIMACIÓN TEÓRICA AL CUADRO DE MANDO INTEGRAL.**

En el mes de enero de 1992 se publicó en la revista “Harvard Business Review” un artículo firmado por el profesor de la Universidad de Harvard Robert S. Kaplan y el consultor David P. Norton, en el que, bajo el título “The Balanced Scorecard”<sup>75</sup>, se realiza un análisis sobre la medición del rendimiento en las organizaciones basado en un sistema de indicadores, en el que se aporta una visión innovadora más completa e integradora que las aplicadas hasta ese momento.

Según la propia definición de Kaplan y Norton, el BSC es “la representación en una estructura coherente, de la estrategia del negocio a través de objetivos claramente encadenados entre sí, medidos con los indicadores de desempeño, sujetos al logro de unos compromisos (metas) determinados y respaldados por un conjunto de iniciativas o proyectos. Un buen Balanced Scorecard debe contar la historia de sus estrategias, es decir, debe reflejar la estrategia del negocio”.

Hasta el nacimiento del BSC, la perspectiva económica y financiera de los resultados de una empresa u organización era la imperante a la hora de realizar el planeamiento estratégico, relegando a un segundo o tercer plano otras perspectivas consideradas menores, relacionadas fundamentalmente con los sistemas de información y la gestión del conocimiento<sup>76</sup>.

Con la intención de integrar todos los puntos de vista relevantes, Kaplan y Norton propusieron el empleo de un sistema de medición de resultados por indicadores, que valorase de forma razonable y equilibrada todas las perspectivas bajo las que se puede contemplar la gestión de una organización:

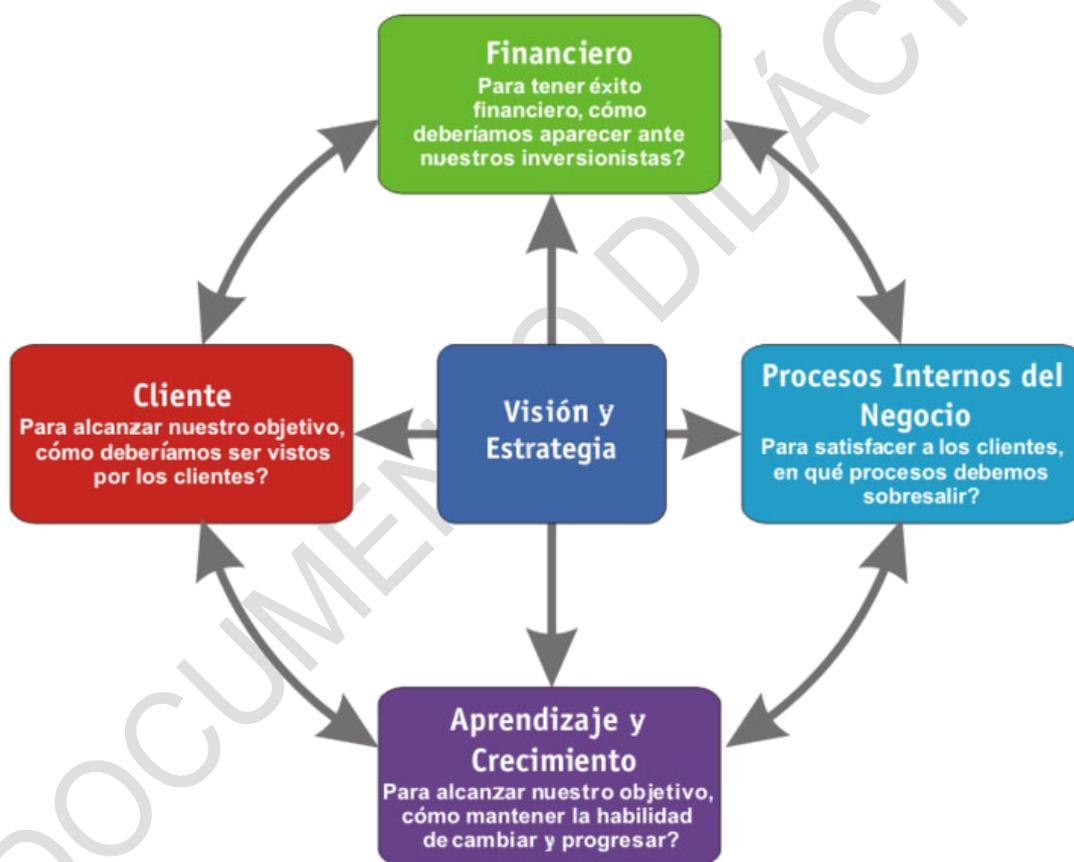
---

<sup>75</sup> Posteriormente se convertiría en un libro: KAPLAN, R./NORTON D. *The Balanced Scorecard*. Harvard Business School Press, Boston, 1996.

<sup>76</sup> SMITH, P./GODDARD, M.: Ob. cit. pp. 46-47.

- Perspectiva financiera.
- Perspectiva del cliente.
- Perspectiva del proceso interno.
- Perspectiva del aprendizaje y crecimiento.

Nace de esta forma el Cuadro de Mando Integral, considerado en el ámbito empresarial moderno como una de las herramientas fundamentales a la hora de buscar el éxito en la gestión, y cuya base fundamental consiste en expresar la estrategia empresarial en una configuración de indicadores.



Esquema Cuadro de Mando integral.

Fuente: <http://direccionameta.com/servicios/cuadro-de-mando-integral/>  
(Fecha de consulta 22 de abril de 2018)

Este concepto resulta de gran importancia, ya que el CMI no es tan solo un sistema de medición y control, sino que se trata de un instrumento mucho más valioso que permite la gestión estratégica de la organización, de tal forma que basándose en los resultados de las mediciones realizadas, se diseña la estrategia, se formulan objetivos y se cumple la misión.

Tras sucesivos desarrollos del CMI, en la actualidad el elemento más importante y significativo son los Mapas Estratégicos<sup>77</sup>, que se diseñan bajo una arquitectura específica de causa y efecto, y sirven para ilustrar cómo interactúan las cuatro perspectivas del CMI. El Mapa Estratégico es por tanto la herramienta que proporciona una visión macro de la estrategia de la organización, provee un lenguaje para describirla y realiza una descripción gráfica de la misma.

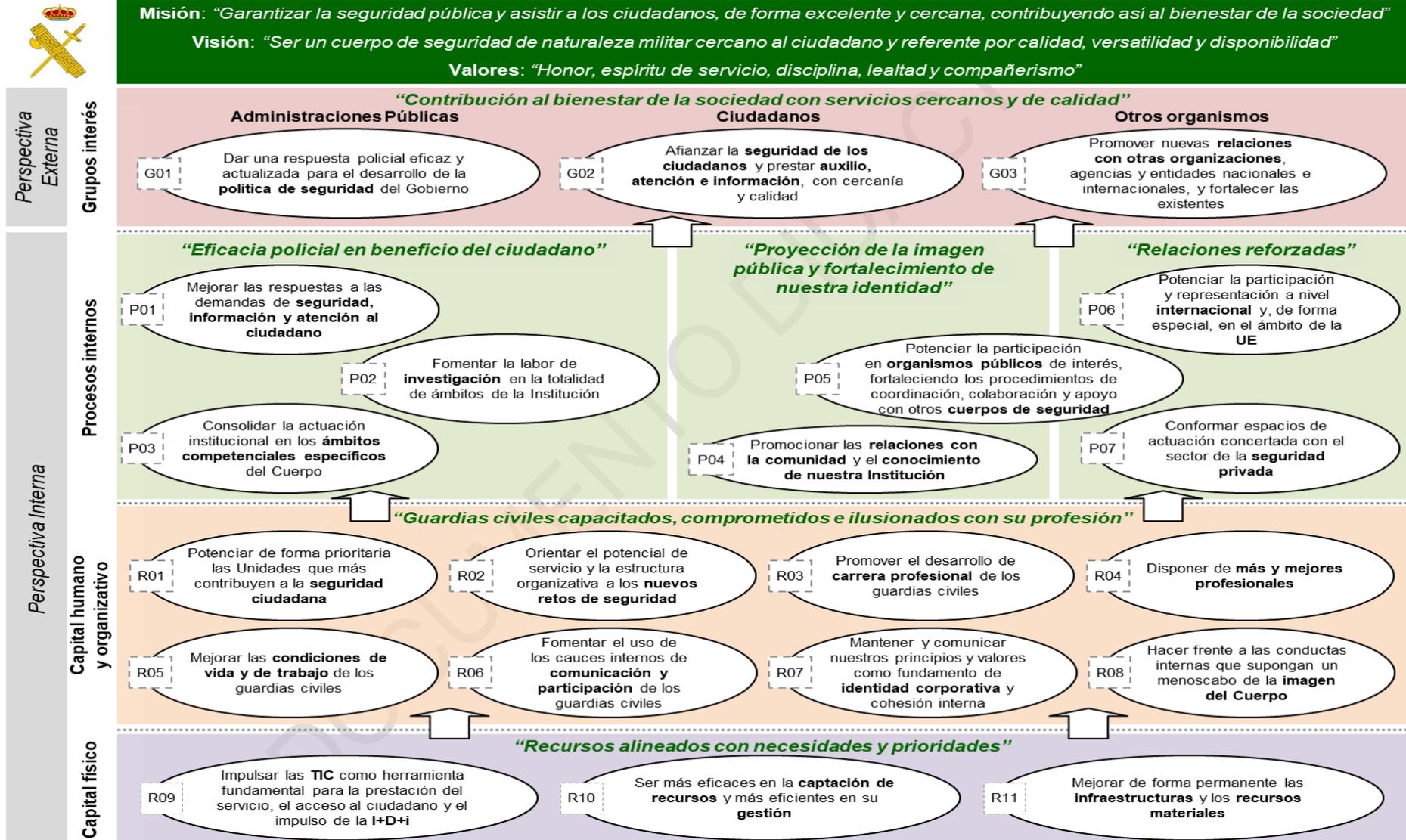
---

<sup>77</sup> KAPLAN, R. / NORTON D. *Mapas Estratégicos. Convirtiendo los activos intangibles en resultados tangibles*. Planeta de Agostini, Barcelona, 2004

**PÁGINA INTENCIONADAMENTE EN BLANCO**

DOCUMENTO DIDÁCTICO

### ANEXO C: ESTRATEGIA INSTITUCIONAL DE LA GUARDIA CIVIL



**PÁGINA INTENCIONADAMENTE EN BLANCO**

DOCUMENTO DIDÁCTICO

### ANEXO D: CARTA DE SERVICIOS DE LA GUARDIA CIVIL

**MEDIDAS DE SUBSANACIÓN**

Si el usuario considera que no se han cumplido los compromisos declarados en esta Carta podrá formular las reclamaciones oportunas, bien a la Unidad responsable mediante escrito o correo electrónico, bien empleando el formulario electrónico de quejas y sugerencias disponible en la Sede Electrónica y en la página web del Ministerio del Interior ([www.interior.gob.es](http://www.interior.gob.es)).

La Guardia Civil, como medida de subsanación ante el incumplimiento de estos compromisos, se pondrá en comunicación con el reclamante por correo postal o electrónico, según su preferencia, exponiéndole la causa o causas que provocaron el incumplimiento y, en su caso, las medidas adoptadas para evitar su repetición.

**UNIDAD RESPONSABLE**

**GABINETE TÉCNICO DE LA GUARDIA CIVIL**  
Calle Guzmán el Bueno 110, Edificio I, 5ª planta  
28071 - Madrid  
Teléfono 91514 6048 - Fax 91514 60 34  
[cartadeservicios@guardiacivil.org](mailto:cartadeservicios@guardiacivil.org)

La Guardia Civil, como Cuerpo de Seguridad del Estado, en su función de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, asume el reto de profundizar en sus niveles de autoexigencia, renovando sus compromisos de calidad y concretando los indicadores para su seguimiento y valoración a través de su Carta de Servicios.

Con la renovada Carta de Servicios 2015-2018, que sustituye a la de 2003, la Institución sigue apostando por afianzar la seguridad de los ciudadanos, prestándoles auxilio, atención e información, y haciéndolo además con cercanía y calidad, de forma excelente y segura, contribuyendo así al bienestar de toda la sociedad.

Oficina de Atención al Ciudadano 900 101 062  
Urgencias 062  
[www.guardiacivil.es](http://www.guardiacivil.es)  
<https://sede.guardiacivil.gob.es>

**Carta de Servicios de la Guardia Civil 2015 /2018**

GOBIERNO DE ESPAÑA | MINISTERIO DEL INTERIOR | COMISIÓN GENERAL DE LA GUARDIA CIVIL

## AL SERVICIO DEL CIUDADANO

En relación con las funciones que la Guardia Civil presta y que se establecen en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, además de aquellas de carácter militar que le son encomendadas, presta, entre otros, los siguientes servicios al ciudadano:

- Atención personalizada y próxima, gracias a disponer de una red de más de 2.300 casas-cuartel y dependencias oficiales distribuidas por toda la geografía nacional.
- Atención telefónica de urgencia, a través del 062, para proporcionar auxilio y una rápida respuesta en situaciones de riesgo o daño para la vida, la integridad física de las personas o la legítima posesión de los bienes.
- Atención electrónica, en la búsqueda de la optimización de la prestación de los servicios a través del uso de las modernas tecnologías. Viene expresamente recogida en la Carta de Servicios Electrónicos.
- Atención a colectivos e instituciones, con la intención de tratar adecuadamente las inquietudes ciudadanas y potenciar su participación en la gestión de la seguridad pública.
- Protección general, con la finalidad de que el ciudadano esté y se sienta seguro, tanto dentro como fuera de nuestro país.
- Protección específica, en relación a aquellas acciones delictivas con las que la ciudadanía está especialmente sensibilizada por su trascendencia y gravedad, como son el terrorismo, el crimen organizado, el ciberdelito, la corrupción, la venta de drogas o la protección de los colectivos más vulnerables, especialmente los menores y las víctimas de la violencia de género y doméstica.
- Instrucción de atestados e investigación penal, tanto de oficio como a instancia del ciudadano, en aquellos casos en que habiendo sufrido la acción delictiva o imprudente se adquiere la condición de denunciante, víctima o perjudicado.
- Instrucción de expedientes administrativos, tanto de oficio como a instancias del interesado.
- Otorgamiento de acreditaciones, reconocimientos, autorizaciones y licencias, en materia de armas, explosivos, artículos pirotécnicos, cartuchería y seguridad privada.
- Recepción de consultas, quejas, sugerencias y felicitaciones.
- Información en general y específica, difundiendo la cultura de seguridad y el conocimiento de la Guardia Civil a la sociedad.



## COMPROMISOS DE CALIDAD

Mantener nuestro despliegue territorial como máxima expresión de la proximidad y cercanía al ciudadano. En concreto con nuestras 215 dependencias oficiales, que cuentan con un área de atención al ciudadano abierta las 24 horas del día, los 7 días de la semana.

Mantener una media de 20 reuniones diarias con colectivos sociales o instituciones sobre cuestiones de seguridad.

Reforzar el servicio preventivo como principal herramienta de protección de la ciudadanía, realizando un número superior a los 4.000 servicios de patrulla diarios.

Mejorar los servicios preventivos en materia de seguridad vial, contribuyendo así a una mejor protección de todos los usuarios de las vías, realizando un número superior a los 5.000.000 de pruebas de alcoholemia y drogas al año.

Mantener el número de servicios humanitarios, como una de las principales expresiones del carácter benemérito de la Guardia Civil, auxiliando al ciudadano cuando así lo requiera, con una media anual de 145.000 auxilios y rescates.

Mantener el número de 276 Puntos de Atención Especializada (PAE) de que dispone la Guardia Civil para tratar los casos que afectan a los colectivos más vulnerables, como son los hechos delictivos acontecidos en el ámbito familiar, la violencia de género, la delincuencia juvenil, el tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual y la pornografía infantil por Internet.

Mantener el número de 92.000 servicios anuales que se prestan en el entorno de los centros educativos y las áreas recreativas frecuentadas por los jóvenes, para prevenir la venta de droga y su consumo en público.

Realizar un mínimo de 8.000 acciones informativas o divulgativas anuales en materia de seguridad, dirigidas a la ciudadanía.

Contestar las quejas, sugerencias y felicitaciones recibidas en un plazo máximo de 18 días hábiles, desde su entrada en la Unidad afectada.

Contestar por escrito, en un plazo inferior a cinco días hábiles, los requerimientos que por esa vía sean planteados ante la Oficina de Información y Atención al Ciudadano, sobre las competencias, misiones y funciones de la Guardia Civil. Si la consulta se refiere a su participación en el proceso selectivo o sobre la formación en la Guardia Civil y se efectuara telefónicamente se le contestará en el acto.

Realizar un mínimo de dos entrevistas y visitas a las víctimas de violencia de género en el curso de las investigaciones y actuaciones que se realicen para garantizar su seguridad.

## INDICADORES DE SEGUIMIENTO

Para el seguimiento del nivel de calidad de los servicios que la Guardia Civil presta al ciudadano se establecen los siguientes indicadores:

- Número de dependencias oficiales que cuentan con un área de atención al ciudadano abierta las 24 horas del día, los 7 días de la semana.
- Media diaria de las reuniones mantenidas con colectivos sociales o instituciones sobre cuestiones de seguridad.
- Media diaria de los servicios de patrulla realizados para dar protección a la ciudadanía.
- Número anual de pruebas de alcoholemia y drogas realizadas en materia de seguridad vial.
- Número anual de auxilios y rescates realizados en situaciones de urgencia y/o necesidad.
- Número de Puntos de Atención Especializada (PAE) existentes para atender las necesidades de los colectivos más vulnerables.
- Número anual de servicios de vigilancia en centros escolares y áreas recreativas frecuentadas por jóvenes, para prevenir el tráfico de drogas y su consumo en público.
- Número anual de acciones informativas o divulgativas anuales en materia de seguridad dirigidas a la ciudadanía.
- Porcentaje de quejas, sugerencias y felicitaciones contestadas en un máximo de 18 días hábiles.
- Porcentaje de contestaciones por escrito efectuadas a la Oficina de Información y Atención al Ciudadano en un plazo inferior a cinco días hábiles.
- Media de las entrevistas y visitas efectuadas a las víctimas de violencia de género en el curso de la investigación abierta y actuaciones desarrolladas para garantizar su seguridad.

La Guardia Civil ofrecerá en el mes de febrero el resultado alcanzado en el ejercicio anterior, así como los resultados de años anteriores, en cuanto al seguimiento de los compromisos e indicadores comprendidos en esta carta, en [www.guardiacivil.es](http://www.guardiacivil.es)