

Capítulo octavo

Sistemas de evaluación de las unidades de Seguridad Ciudadana de la Guardia Civil, como herramienta para la mejora de la gestión estratégica

Santiago Ruiz Varela

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.

Palabras claves

Seguridad Ciudadana, evaluación, auditoría, indicadores, calidad, excelencia, gestión pública.

Evaluation of the public safety units of the Guardia Civil, as tool for the improvement of strategic management

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.

Key words

Public safety, evaluation, audit, indicators, quality, excellence, public management.

Glosario de abreviaturas

BOE	Boletín Oficial del Estado.
BSC	Balanced Scorecard.
CMI	Cuadro de Mando Integral.
CNP	Cuerpo Nacional de Policía.
DAO	Dirección Adjunta Operativa.
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.
MOPS	Mando de Operaciones.
MAPER	Mando de Personal.
MAPO	Mando de Apoyo.
NRPP	National Reassurance Policing Program.
NYPD	Departamento de Policía de Nueva York.
RCMP	Real Policía Montada del Canadá.
SAEX	Sistema de Análisis y Explotación Estadística.
SIGO	Sistema Integrado de Gestión Operativa.

Introducción

«La efectividad de la Policía no se mide por el número de arrestos, sino por la ausencia de crímenes»

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 competencial del Cuerpo, la función específica de Seguridad Ciudadana que la Constitución española encomienda a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (FCS)¹.

¹ 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».

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

Con estas inquietudes 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 del Cuerpo.

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

A continuación se 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 las características y elementos que definan el sistema más adecuado para ello.

Llegados a este punto se estará en condiciones de abordar una de las partes principales del trabajo, centrando el estudio en el ámbito de la Guardia Civil.

De este modo, se realizará 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. Posteriormente, 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 anteriores, 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, donde 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.

Propuesta conceptual, analítica y metodológica

Propuesta conceptual

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 posteriormente.

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).

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».

La 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 y Cuadro de Mando Integral (CMI)² en Estados Unidos; Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión, para Sudamérica; *EFQM*³, en Europa e *ISO* a nivel internacional.

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).

Con esta base teórica y tratando de medir el impacto 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, impresión ciudadana sobre la prestación del servicio público y eficacia representada por elementos objetivos.

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).

Propuesta analítica y metodológica

Conforme a lo expuesto, el objeto de la investigación del presente trabajo es la evaluación de las unidades de Seguridad Ciudadana de la Guardia Civil.

Asimismo, el problema de investigación que motiva su realización se deduce igualmente del marco conceptual planteado: ¿Qué efectos producirá en la

² El Cuadro de Mando Integral (CMI) o *Balanced Scorecard (BSC)* es un 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; y Norton, 1996).

³ El modelo europeo de excelencia, *EFQM (European Foundation for Quality Management)*, es 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).

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».

En lo referente a la metodología empleada, se ha llevado a cabo una investigación académica con el objetivo de verificar la hipótesis anteriormente expuesta. Por tanto, se ha realizado una investigación hipotético-deductiva siguiendo el método analítico y empleando técnicas de investigación cualitativas basadas principalmente en el análisis documental de legislación, normativa interna, informes oficiales y demás bibliografía disponible al efecto. Se ha empleado también la técnica comparativa, para analizar los sistemas de evaluación aplicados en otros entornos de interés (cuerpos policiales a nivel nacional e internacional) y los resultados obtenidos en su implantación. De esta forma, se han podido extraer conclusiones válidas que permitiesen deducir la procedencia y viabilidad de su empleo, en el ámbito de la Guardia Civil.

Evaluación de la gestión de la Seguridad Ciudadana

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 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 por dos principios de rango constitucional como son el principio de eficacia, eficiencia y economía y el principio de responsabilidad⁴. Según ellos, los recursos públicos deben ser administrados de la mejor forma, de tal manera que se logre dar al ciudadano el mejor servicio posible, medido en términos de cantidad y calidad (Conejero, 2014).

⁴ Art. 31.2 de la Constitución española: «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 de la Constitución española: «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 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*⁵.

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 Policía⁶ 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».

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 habitante⁷. 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. Esta dimensión está íntimamente relacionada con la transparencia institucional⁸, y contribuye de forma indudable a una mejor percepción del servicio público por parte de la sociedad (Conejero, 2014).

⁵ 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.

⁶ *Recomendación Rec. (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.*

⁷ En la actualidad existen en España unos 250.000 miembros de las FCS dedicados a la Seguridad Ciudadana (Fuente: Estado Mayor de la DAO de la Guardia Civil. Datos de plantillas –sin considerar grado de cobertura– a febrero de 2018). 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, significativamente superior a la media europea. 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. Fuente: Eurostat. Disponible en http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Archive:Crime_statistics/es. (Fecha de Consulta: 5 de marzo de 2018).

⁸ 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».

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).

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 (Vidales, 2012).

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 prestado⁹ (Albi *et al.*, 2000).

La evaluación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

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 resultados¹⁰, en el que se

⁹ 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 comisarias 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).

¹⁰ 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

integran encuestas a la comunidad, junto a estadísticas delincuenciales y de desempeño policial (Curtis, 2012).

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*¹¹ implantado en 1994 en el Departamento de Policía de Nueva York (*NYPD*) y que ha sido adoptado por numerosos cuerpos policiales dentro y fuera de Estados Unidos¹².

Asimismo, 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).

Unión Europea

En el ámbito de la Unión Europea debe citarse en primer lugar el documento marco en materia de seguridad interior: «La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea: hacia un modelo europeo de seguridad»¹³. Dicha estrategia establece como uno de sus elementos fundamentales los «mecanismos de evaluación para valorar la eficacia de las acciones propias».

En esta línea trabaja la Red Europea de Prevención de la Delincuencia (*European Crime Prevention Network-EUCPN*)¹⁴. Este organismo de la Unión tiene

información véase: <http://www.rcmp-grc.gc.ca/aud-ver/index-eng.htm>. (Fecha de consulta: 10 de marzo de 2018).

¹¹ Del inglés *Compare Statistics*. *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). 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. (Fecha de consulta: 9 de marzo de 2018).

¹² Departamentos de Policía de Los Ángeles, Filadelfia, Washington DC, San Francisco, Buenos Aires (Argentina) y Vancouver (Canada), entre otros.

¹³ 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. (Fecha de consulta: 8 de marzo de 2018).

¹⁴ 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

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 evaluaciones¹⁵.

En esta aproximación a la perspectiva europea, se considera imprescindible analizar el caso de Europol¹⁶, como principal agencia de la Unión en materia policial.

La gestión estratégica de la agencia¹⁷ se realiza siguiendo la metodología del CMI. Sin embargo, a diferencia de la mayoría de las organizaciones analizadas, Europol se ha dotado de un mecanismo de auditoría externa para la realización de sus evaluaciones, mediante la contratación de empresas privadas¹⁸. Según las conclusiones de la propia agencia¹⁹, las evaluaciones le han permitido obtener información determinante sobre cuáles son los problemas en los que más debe incidir, a la vez que le ha aportado un mayor conocimiento sobre las consecuencias prácticas y jurídicas de sus planteamientos.

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 aplican²⁰.

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: <http://www.eucpn.org> (Fecha de consulta: 8 de marzo de 2018).

¹⁵ 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 miembro 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).

¹⁶ 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).

¹⁷ 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).

¹⁸ 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: <https://www.rand.org> y www.uk-bgs.com.

¹⁹ *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).

²⁰ 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

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 policial²¹, las evaluaciones de desempeño realizadas por las distintas policías locales son coordinadas por el Ministerio del Interior²². El *Home 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 policial²³.

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)²⁴. 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. De esta manera, 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.

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 En-

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).

²¹ 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).

²² A través del *National Reassurance Policing Programme (NRPP)*.

²³ 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.

²⁴ 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 EE. UU. (USAID) y su uso está muy extendido en el ámbito de los proyectos desarrollados por organizaciones no gubernamentales.

cuestas de Seguridad Pública de Cataluña (ESPC)²⁵ y el *Plan General de Seguridad*²⁶ son la base sobre la que se realiza el diagnóstico, el análisis y la planificación de seguridad en su ámbito de competencias.

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»²⁷. 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

Por último en este apartado, en el variado escenario de las policías locales, merece destacarse el caso concreto de la Policía Municipal de Madrid²⁸ que, en 2006 se convirtió en el primer cuerpo policial a nivel europeo 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

²⁵ Encuesta de carácter bianual 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_eguretat_publica_de_catalunya_2015/. (Fecha de consulta: 7 de marzo de 2018).

²⁶ 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.

²⁷ 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*.

²⁸ 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.

entonces a todas sus unidades, lo que ha permitido estandarizar procedimientos, corregir objetivos y mejorar la coordinación interna (Ruano, 2014).

Definición de un sistema de evaluación

Una vez verificada la amplia implantación y vigencia de los sistemas de evaluación aplicados a la gestión de la Seguridad Ciudadana, procede ahora, identificar y analizar los elementos claves necesarios para poder definir un sistema de evaluación que se ajuste a la finalidad de la presente investigación.

Características

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, EML, etc.... Cada cuerpo policial deberá elegir el suyo en función de su propia cultura organizacional, experiencia, fortalezas y debilidades (Gray y Larson, 2003).

Independientemente del modelo elegido, la utilidad y validez de toda evaluación estará determinada por su ajuste y adecuación a unas características determinadas²⁹. Aquí se han considerado las siguientes, como aquellas imprescindibles que debe poseer todo sistema de evaluación aplicable a las unidades responsables de la gestión de la Seguridad Ciudadana:

- Relevancia: aportan información de interés y útil en 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.

A la vista de todo ello 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. 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 pers-

²⁹ Véase AIBAR, C. (2004); ALBI, E. *et al.* (2000); NISKANEN (1971); RÁBADE, J. M. (2018); y COMISIÓN EUROPEA (2004).

pectiva que, en el caso de las evaluaciones, haría estéril su empleo (Esteban, 2005).

Elementos fundamentales: los indicadores como elemento clave en la evaluación

Con independencia del modelo elegido, existen unos elementos comunes que resultan fundamentales en el proceso de evaluación y cuya correcta definición se considera ineludible para el éxito de su implantación:

- **Objetivos:** son las metas o propósitos a alcanzar por el conjunto de la organización o unidad evaluada.
- **Órgano de evaluación:** las evaluaciones internas tienen tradicionalmente una mayor implantación que las externas en los cuerpos policiales. Criterios de eficiencia económica y las limitaciones presupuestarias motivan a menudo esta elección.
- **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 (Martínez, 2009).
- **Indicadores:** los indicadores son las magnitudes que permiten valorar el cumplimiento de un objetivo o criterio de evaluación, constituyendo el factor clave del sistema (Guinart, 2003). Por su relevancia serán analizados con especial atención a continuación.

A la hora de establecer una clasificación de los indicadores existen muy distintas posibilidades, pudiendo realizarse la misma en función de diversos factores³⁰:

- **Según su función:**
 - o **De resultado:** miden el efecto de los servicios en la Seguridad Ciudadana (número de detenidos, tasa de delitos esclarecidos, etc.).
 - o **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.).

³⁰ 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 la naturaleza de la información:
 - o **Objetivos o de gestión:** la información proviene de resultados medibles cuantitativa y objetivamente (número de denuncias administrativas impuestas, porcentaje de vehículos sustraídos recuperados, etc.).
 - o **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.).

En relación con esta última modalidad de clasificación, se considera oportuno abrir una breve 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.

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

Ambas perspectivas de la seguridad poseen una naturaleza diferente y, aunque su relación y asociación es innegable, no siempre van unidas (Martínez, 2009). 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.

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 delincuencia: número de infracciones penales cometidas, número de infracciones penales esclarecidas, horas de patrulla semanales, etc.

En lo relativo a la confección de los indicadores subjetivos se considerarán dos herramientas principales: las encuestas de victimización³¹ y las encuestas de satisfacción³² (Alonso y Ponsa, 1994).

³¹ Encuestas de victimización: 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 delictivo. Su origen se sitúa a finales de los años 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).

³² 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

Sistemas de evaluación en la Guardia Civil

Alcanzado este punto, procede ahora estudiar la implantación de sistemas de evaluación 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.

Organización operativa de la Guardia Civil

La estructura y organización de la Guardia Civil está fijada por el *Real Decreto 952/2018, de 27 de julio, por el que se desarrolla la estructura básica del Ministerio del Interior*³³.

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 Defensa³⁴. 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 tres órganos con nivel de subdirección general, que constituyen el engranaje entre el nivel estratégico y operacional del Cuerpo y cuyo mando corresponde a tenientes generales: la Dirección Adjunta Operativa (DAO), el Mando de Personal (MAPER) y el Mando de Apoyo (MAPO).

A los efectos de esta investigación, se centrará la atención especialmente en la DAO puesto que de ella depende la estructura periférica de la Guardia Civil, a través del Mando de Operaciones (MOPS), como responsable de la conducción operativa de los servicios. Esta estructura territorial constituye el escalón táctico del Cuerpo, hace efectivo su despliegue y es la responsable de ejecutar las funciones de Seguridad Ciudadana en su área de responsabilidad.

La organización periférica está constituida por las zonas (su demarcación se corresponde con los límites de las comunidades autónomas), comandancias

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.

³³ Debido a la reciente aprobación de este real decreto, 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*).

³⁴ Artículo 4.1 del *Real Decreto 952/2018*.

(con carácter general, despliegan en demarcaciones a nivel provincia), compañías (despliegue a nivel comarcal/partido judicial) y puestos (despliegue a nivel local, con responsabilidad sobre uno o varios municipios) cuya evaluación constituye el objeto principal de la presente investigación.

La evaluación del nivel estratégico y operacional

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.

La responsabilidad de la elaboración del *Plan Estratégico* recae sobre el Estado Mayor de la DAO, aunque a su desarrollo contribuyen todos los órganos superiores de la institución, con la finalidad de aportar una perspectiva integral en el diseño de los objetivos y líneas de acción de sus unidades subordinadas.

Actualmente se encuentra en vigor el *Plan Estratégico 2017-2020*, en el que se identifican 90 objetivos definidos para cumplimiento de los niveles estratégico (Dirección General) y operacional (mandos y DAO).

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, 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*³⁵. 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.

En él se visualiza la estrategia global de la Guardia Civil, sus objetivos estratégicos y las relaciones existentes entre los mismos. El conocimiento y control de estas relaciones permitirán que, alcanzando los objetivos de los niveles inferiores, se contribuya 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 (López, 2015).

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 adquiere la importancia que se le concede en la empresa privada. Por contra, cobra mayor peso específico el enfoque hacia el ciudadano, como demandante y receptor los servicios propios del Cuerpo. Esto conlleva una redefinición de las cuatro perspectivas del CMI³⁶:

- La cúspide de la *Estrategia* corresponde a la perspectiva externa, definiendo el modo en el que se va a satisfacer las necesidades de los ciudadanos, así como las de otros grupos de interés.
- En el segundo escalón se ubica la perspectiva de los procesos internos, que responde a la necesidad de orientar las actividades del Cuerpo de tal forma que se satisfagan los objetivos del nivel inmediatamente superior.
- De modo análogo, la perspectiva sobre aprendizaje y desarrollo, se transforma en la *Estrategia Institucional*, en la perspectiva de capital humano y

³⁵ 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: *Introducción a la gestión estratégica de la Guardia Civil*. Disponible en: <http://www.guardiacivil.es/es/institucional/Conocenos/gesestrategi/index.html>. (Fecha de consulta: 20 de marzo de 2018).

³⁶ Perspectivas financieras, de cliente, de procesos internos, y de aprendizaje y crecimiento. (Kaplan y Norton, 1996).

organizativo. En ella se contemplan todos los esfuerzos desarrollados en materia de recursos humanos y que contribuyen a alcanzar los objetivos asociados a los procesos internos.

- Como último escalón se ubica la perspectiva financiera, denominada aquí perspectiva del capital físico. En ella se sitúan los esfuerzos a realizar en la gestión de recursos materiales y financieros que permitirán alcanzar la excelencia en los procesos internos clave.

La *Estrategia Institucional* establece en total 21 objetivos³⁷, 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 estas perspectivas.

La evaluación del nivel táctico

Situación actual

Las unidades territoriales, y más concretamente los puestos, como escalón del Cuerpo más inmediato y próximo al ciudadano, son los 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 años iniciativas y esfuerzos para potenciar estas unidades. Ejemplos de ello son la creación de la especialidad de Seguridad Ciudadana³⁸, el establecimiento de herramientas como el Sistema Integrado de Gestión Operativa, Análisis y Seguridad Ciudadana³⁹

³⁷ 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.

³⁸ Mediante *Orden General del Cuerpo 16/2002, de 18 de octubre de 2002, modificada posteriormente por la Orden General 21, de 4 de noviembre de 2003, se crea la especialidad de Seguridad Ciudadana*

³⁹ 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.

(SIGO) y el Sistema de Análisis y Exploración Estadística⁴⁰ (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 estas depende el éxito de la institución.

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, 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.

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.

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 interpretación⁴¹. 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, 2011).

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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 cuatro 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.

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.

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»⁴², de tal forma que en todos los puestos existe un libro a tal efecto⁴³.

Este sistema de quejas y sugerencias 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 de información complementaria de otras fuentes, como las encuestas de victimización y satisfacción ya citadas.

De lo expuesto hasta el momento, puede afirmarse que 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.

Implantación de un sistema de evaluación

A la vista de estas limitaciones, se desarrollarán en el presente epígrafe las propuestas que se consideran adecuadas para el establecimiento de un sistema de evaluación en el nivel táctico.

⁴² 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*.

⁴³ 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. 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.

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 teórico⁴⁴. Esto puede contribuir a una 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 MOPS 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.
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 fue-

⁴⁴ 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.

se 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 ciudadana⁴⁵.

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.

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, podrían establecerse las siguientes áreas: procesos internos; recursos humanos; recursos materiales; perspectiva externa.

Posteriormente, estas áreas se descompondrían en las actividades operativas o elementos de interés que se consideren relevantes y necesari-

⁴⁵ 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.

Sistemas de evaluación de las unidades de Seguridad...

rios para establecer el grado de consecución de objetivos y éxito en el área en cuestión. Finalmente, se subdividirían estas en los indicadores necesarios.

A modo de ejemplo, podría desarrollarse un sistema de indicadores similar al que se expresa en las siguientes tablas:

PROCESOS INTERNOS	ACTIVIDAD OPERATIVA / INTERÉS	INDICADORES
	PREVENCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA	Número de patrullas diarias
		Tiempo medio de respuesta ante llamadas
		Número de denuncias L.O. 4/2015 / mes
		Número de auxilios y servicios humanitarios / mes
		Etc., ...
	INVESTIGACIÓN DE DELITOS	Número de infracciones penales - delitos / mes
		Tasa de esclarecimiento de infracciones penales - delitos
		Número de detenidos / mes
		Resultado encuestas victimización
Etc., ...		
OFICINA DE DENUNCIAS	Número de denuncias recogidas / mes	
	Tiempo medio de espera para presentar denuncia	
	Número de horas servicio de puertas / mes	
	Etc., ...	
RELACIÓN CON OTRAS FCS	Número de servicios conjuntos con PL / mes	
	Número de reuniones de coordinación FCS /mes	
	Etc., ...	

Tabla 2A: Indicadores de gestión de procesos internos
(Fuente Elaboración propia)

RECURSOS HUMANOS	ACTIVIDAD OPERATIVA / INTERÉS	INDICADORES
	INSTRUCCIÓN, FORMACIÓN Y PROMOCIÓN	Número de altas cursos de teleformación / mes
		Número cursos especialización / año
		Número horas Instrucción PATIO componente / mes
		Etc., ...
	CONDICIONES LABORALES Y DE VIDA	Tiempo medio de permanencia en la Unidad
		Índice absentismo laboral
		Número de sanciones / año
		Número recompensas / año
		Etc., ...
PARTICIPACIÓN INTERNA	Número sugerencias internas / año	
	Número reuniones operativas / mes	
	Etc., ...	

Tabla 2B: Indicadores de gestión de recursos humanos
(Fuente Elaboración propia)

PERSPECTIVA EXTERNA	ACTIVIDAD OPERATIVA / INTERÉS	INDICADORES
	SATISFACCIÓN Y ATENCIÓN AL CIUDADANO	
		Número de quejas interpuestas / mes
		Número de felicitaciones / mes
		Tiempo medio respuesta quejas
		Tiempo medio espera dependencias policiales
RELACIONES EXTERNAS		Etc., ...
		Número de entrevistas y reuniones / año
		Número actividades divulgativas / año
		Número de artículos prensa / año

Tabla 2C: Indicadores de gestión de perspectiva externa. (Fuente Elaboración propia).

RECURSOS MATERIALES	ACTIVIDAD OPERATIVA / INTERÉS	INDICADORES
	INSTALACIONES	
		Tasa pabellones ocupados
		Dinero obras de mantenimiento-mejora / año
		Dinero mobiliario sustituido / año
		Etc., ...
VEHÍCULOS		Número Kms y combustible / mes
		Número vehículos totales
		Número días reparaciones vehículos / mes
		Etc., ...
ARMAMENTO Y TRANSMISIONES		Número armas largas
		Número equipos SIRDEE / componente
		Número terminales BIV / vehículo
		Número chalecos balísticos / componente
VESTUARIO Y OTRO MATERIAL		Etc., ...
		Número peticiones vestuario / componente
		Número informaciones verbales / mes
	Número expedientes resarcimiento / año	

Tabla 2D: Indicadores de gestión de recursos materiales (Fuente Elaboración propia)

Los indicadores propuestos deberán ser sustituidos, ampliados 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

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 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.

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, pudiéndose corroborar su presencia y utilidad en nuestro campo de actuación.

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 definición 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. Estos son determinantes a la hora

de construir un sistema integral que permita evaluar la gestión de la seguridad ciudadana desde una perspectiva global y multidimensional, que contemple sus dimensiones objetiva y subjetiva.

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: proporcionan información relevante acerca del desempeño de los servicios y grado de consecución de sus objetivos; favorece una gestión más eficiente de los esfuerzos y de los recursos disponibles; mejora la capacidad de respuesta ante las posibles rendiciones de cuentas; permite (a medio plazo) una mayor implicación y motivación del personal; refuerza la imagen del cuerpo policial en cuanto a su transparencia y compromiso con el servicio público; etc.

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 emplea 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 (DAO-MOPS) 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 debilidades:

- 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*.
- 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, cuestionarios 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.

Por todo lo expuesto se considera que la investigación ha permitido verificar plenamente 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».

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.

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, Núm. 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.
- CANSINO, J. M. (2001): *Evaluar al sector público español*, Universidad de Cádiz Publicaciones, Sevilla.
- CONEJERO PAZ, E. (2014): «Rendimiento, evaluación y rendición de cuentas de las Administraciones Públicas en España». *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, Vol. 13, 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, Núm. 1, Toronto.
- 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*, Núm. 20, pp. 35-60, Madrid.
- GARDE ROCA, J. A. (2006): «La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en España». *Auditoría Pública*, Núm. 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.
- 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.
- KAPLAN, R.; y NORTON D. (1996): *Using Balanced Scorecard as a Strategic Management System*. Harvard Business Review, Boston.
- KAPLAN, R.; y 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.
- 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, Núm. 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.
- 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 952/2018, de 27 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. BOE Núm. 183, de 30 de julio de 2018.

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 3 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.

Encuesta de seguridad pública de Cataluña: 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): <https://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. 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. 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.