

LA BUSQUEDA DE LA EFICACIA EN EL MANDO POLICIAL

FRANCISCO MORALES UTRABO

Teniente Coronel de la Guardia Civil (DEM)
Licenciado en Derecho

INTRODUCCION

El ser humano es sociable por naturaleza, y vive inmerso en un conjunto de organizaciones de diversa índole; puede decirse con Mintzberg que la nuestra se ha convertido, para bien y para mal, en una sociedad de organizaciones. Nacemos, nos educamos y trabajamos dentro de organizaciones.

El concepto de organización aparece como básico, y aunque difícil de definir, supone la existencia de una serie de elementos, cuya combinación marcará su orientación e incluso su propia supervivencia. Estos elementos fundamentales de toda organización pueden concretarse en los siguientes (1):

- Existencia de un fin u objetivo común.
- Conjunto de recursos humanos y materiales.
- Realización de un esfuerzo combinado.
- Existencia de un sistema de dependencias y relaciones.

Este concepto de organización adquiere perfiles más concretos al referirse a una organización policial, cuyo fin es la producción de servicios, y en concreto "proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana" (2).

Este es el reto y la responsabilidad de todos los directivos de una organización, en nuestro caso mandos policiales, mejorar los resultados de servicio a la sociedad, con la mayor satisfacción del personal y la optimización de los recursos empleados.

Las ideas que a continuación se exponen, pretenden extraer de los estudios sobre dirección, aquellos aspectos que son totalmente adaptables

a una organización policial como la nuestra, con la intención de servir de reflexión a quienes ejercen mando, para conseguir una mejora de nuestros procedimientos directivos e incrementar el nivel de eficacia en nuestras actuaciones profesionales.

LAS TECNICAS DE DIRECCION

La rápida evolución de la sociedad actual requiere que las organizaciones que la integran sufran una evolución paralela, para adaptarse al entorno donde actúan y sobrevivir en dicha sociedad, que rechazará toda organización que deje de cumplir con eficacia los fines para los que fue creada; es la coloquial expresión de "renovarse o morir".

El problema fundamental estriba en que las personas que dirigen las organizaciones están tan ocupadas con los problemas y actividades diarias, que en muchas ocasiones no disponen de tiempo o serenidad para analizar los cambios generales que se producen a su alrededor, con lo cual las organizaciones que dirigen tienden a anquilosarse, van desfasándose y, a la larga, sucumben.

Por otra parte, grupos reducidos de personas, con mayor o menor experiencia práctica en la dirección, desde las universidades o los gabinetes directivos de las organizaciones, analizan los grandes problemas, diseñan y proponen modelos, sistemas, métodos o procedimientos, que hemos de aprovechar en beneficio de nuestra organización, previa interpretación de los términos para adaptarlos a las características de un cuerpo policial concreto.

Parece evidente que la evolución del conocimiento teórico, integrado en la realidad social donde ha de desenvolverse, produce un avance positivo de las organizaciones sobre las que recae, que reciben ese aporte intelectual en beneficio de su eficacia; pero la recepción de conocimientos y su traducción en normas o procedimientos de aplicación práctica ofrece una dificultad distinta en cada una de las organizaciones receptoras, en función de sus fines, el volumen de personal, la especialización o la distribución territorial, entre otros factores.

En particular, en las organizaciones policiales, que han de cumplir su delicada función social de servicio público en beneficio del ciudadano, hemos de ser muy cuidadosos con aquellos cambios estructurales o procedimentales que puedan poner en peligro su eficacia, dificultando la protección que han de prestar a la sociedad en su conjunto y a los ciudadanos en particular.

Se impone una moderación en las innovaciones que, en muchas ocasiones, generan una actitud de rechazo ante los cambios, que va calando en la mentalidad de aquellos que ejercen mando, unido a un arraigo a lo conocido ante la inseguridad que produce toda novedad que nos haga variar nuestras costumbres, estilos y procedimientos.

En ningún caso se está abogando por un mando rígido e impersonal, que actúe de manera robotizada a medida que se le programan cambios, ya que la personalidad individual es fundamental a la hora de abordar la función directiva y su interrelación con el entorno y los demás componentes de la organización, como es evidente si analizamos la necesidad del liderazgo; como expresa Mintzberg (3), "la autoridad formal inviste al directivo con un gran poder potencial: el LIDERAZGO determina en gran medida qué cantidad de éste utilizará de hecho".

Igualmente hay que valorar, en todo lo que cabe, la experiencia adquirida con los años y la práctica del mando, la cual debe repercutir en la formación o perfeccionamiento de futuros cuadros directivos. Pero es precisamente este afán integrador, de mejorar cuanto sea posible la actuación de los mandos de las organizaciones policiales, lo que ha de llevarnos a defender, con visión amplia, la necesidad de articular e integrar armónicamente estos tres componentes:

- Experiencia profesional en el ejercicio del mando.
- Conocimiento de las técnicas directivas que recojan las tendencias novedosas.
- Formulación de normas y procedimientos unificadores.

Como meta final se busca el proporcionar una mayor eficacia a nuestra organización, dentro de un ambiente de satisfacción del personal que las integra.

Es frecuente que, llevados por un afecto corporativo, al analizar la estructura o funcionamiento de nuestra organización, pensemos cómo lo haríamos nosotros mismos si estuviéramos en nuestro ámbito de responsabilidad el tomar alguna de las grandes decisiones o incluso resolver alguno de los innumerables problemas que se plantean a diario; pero la realidad de la dirección policial es mucho más compleja, y el tiempo disponible por el directivo policial es, en la mayor parte de las ocasiones, preocupantemente escaso. Estas loables y sanas inquietudes en los directivos intermedios de la organización policial se ven, en demasiadas

ocasiones, frustradas cuando la ocasión de tomar decisiones importantes llega.

Supongamos por un momento que se nos diera esa oportunidad y pudiéramos estructurar, dictar normas y organizar el funcionamiento de esa determinada Unidad policial, y que los cambios pudieran ser todo lo amplio que deseemos, llegando incluso a la creación de una Unidad inexistente. Consideremos seriamente esta posibilidad, y pensemos con sinceridad si sabríamos hacerlo de manera correcta: ¿Tenemos los conocimientos suficientes para organizar adecuadamente esos recursos?, ¿sabríamos estructurar la Unidad, marcar las relaciones, analizar las tareas para distribuir correctamente al personal en sus puestos de trabajo?, ¿seríamos capaces de crear y sacar rendimiento a los órganos de apoyo?, ¿tendríamos la habilidad para delegar correctamente; planificar a largo, medio y corto plazo, estableciendo unos objetivos correctos y medibles?, ¿conseguiríamos coordinar todas las actividades implicadas; establecer un sistema de control para asegurar el éxito del servicio y no sólo para sancionar infracciones?, ¿podría motivar adecuadamente al personal, sin incurrir en errores o arbitrariedades porque "yo soy así"? ¿me comunicaría adecuadamente con el entorno social de la Unidad, etc.?

En ningún caso se pretende abrumar con preguntas, ni dar la sensación de que ejercer el mando en los distintos niveles es algo reservado a unos pocos escogidos, pero los que tienen experiencia en esta profesión saben que tampoco es tarea fácil, y en cualquier caso se perfecciona con su ejercicio. Lo que se pretende es llevar al convencimiento del lector la necesidad de contar con unas herramientas útiles para afrontar con eficacia el ejercicio del mando en las organizaciones policiales.

EL SISTEMA DIRECTIVO

Un sistema directivo es algo complejo que requiere actuar en diversos campos. A modo de ejemplo, analicemos los catorce métodos directivos básicos que según Bower (4) "constituyen los elementos con los que puede construirse un sistema directivo en cualquier organización".

1. Planeamiento de objetivos: Fines pretendidos y principios básicos que lo orientarán.
2. Estrategia planificadora: Desarrollo de conceptos, ideas y planes para alcanzar

con éxito los objetivos. Es una parte del proceso total de planificación, que incluye la dirección y la planificación de las operaciones.

3. Fijación de metas: Fines más cortos en duración o más limitados que los objetivos.
4. Desarrollo de una filosofía de la organización: Creencias, valores y actitudes para ejecutar en la misma.
5. Establecimiento de políticas: Planes de acción para orientar la ejecución de todas las actividades.
6. Planificación de la estructura de la organización: Plan de organización, creación de equipo.
7. Provisión de personal: Contratación, selección y formación del personal.
8. Determinación de los procedimientos: Forma de llevar a cabo las actividades importantes.
9. Provisión de medios: Instalaciones, equipo y otros medios.
10. Provisión económica: Asegurarse de que existen fondos suficientes.
11. Establecimientos de normas: Medidas de ejecución para conseguir los objetivos a largo plazo.
12. Determinación de programas directivos y planes operativos: Son fases de desarrollo de la planificación estratégica.
13. Provisión de información de control: Proporcionar datos para seguir la estrategia, políticas, procedimientos y programas; para efectuar un seguimiento de la ejecución y del entorno.
14. Activación del personal: Dar órdenes y motivar al personal para que actúe de acuerdo con la filosofía, políticas, procedimientos y normas para llevar a buen fin los planes.

Concluye este autor con una afirmación importante: "Amoldar estos catorce elementos a un sistema directivo, hecho a medida, es la obra constructiva de todo jefe ejecutivo".

Del análisis efectuado del sistema directivo se derivan algunas reflexiones importantes:

- En primer lugar, es un sistema, entendiendo como tal, según Koontz (5) "el conjunto o colección de elementos interconectados e interdependientes que forman un todo complejo"; es evidente que cada uno de los elementos constitutivos favorece o dificulta el éxito del conjunto, pues si faltan los objetivos, o no se dispone de personal

adecuado por defecto en la selección o formación, se carecen de normas reguladoras, o no se efectúa un seguimiento y control de la ejecución, por referirnos sólo a unos aspectos, se resentirá la eficacia total de la organización.

- La siguiente consideración es, como se ha puesto de manifiesto, la necesidad de "amoldar" estos elementos, no imponer un patrón rígido, sino efectuar una individualización en función de las circunstancias especiales, dotando el sistema de mayor flexibilidad, para permitir su evolución en función del cambio social, técnico o funcional, pero al mismo tiempo con la suficiente voluntad de permanencia para impedir el cambio por el cambio, dificultando así la ejecución de estrategias a largo y medio plazo, que son las que dan continuidad y perspectiva al funcionamiento del sistema.
- Igualmente destacar, que el conocimiento de estas técnicas directivas no son exclusivas de los más altos puestos jerárquicos, sino que, por el contrario, deben extenderse, ponderando su contenido, a todos los que ejerzan algún mando, pues si el diseño de la estructura y la fijación de planes estratégicos, normas generales, etcétera, está reservado a esos altos puestos jerárquicos, existen otras funciones, integradas y derivadas de aquéllas, que han de ejecutarse por directivos intermedios, y así los planes operativos han de ejecutarse en conformidad con la estrategia, las políticas, procedimientos y normas establecidas para que sean eficaces. Pero además, como se ha señalado con anterioridad, el apoyar, seguir y hacer cumplir el sistema corresponde a todos los niveles, incluidos los superiores a cualquier nivel.
- Insistiendo en este aspecto, a lo largo de una trayectoria profesional, el directivo policial cambia, generalmente, de puesto de trabajo, bien por especialización, cambio de Unidad o promoción profesional, lo cual aboga, aún más, por la necesidad de poseer unos conocimientos básicos de dirección, pues así podrá ejercitarlos cuando tenga oportunidad y nivel jerárquico para ello, o ayudar con su colaboración al superior de quien dependa, pues si tiene una visión general del sistema es mucho más fácil que contribuya al éxito del mismo, al tiempo que se prepara para asumir nuevas responsabilidades. Se lograría de

esta forma unir a la experiencia un sustrato teórico que favorezca y perfeccione la difícil tarea de dirigir.

- Otra nueva reflexión que extraemos del texto comentado es la existencia de unos principios, que con su individualización, son de aplicación general a cualquier organización. Si nos ceñimos al modelo policial español y consideramos la función policial en sentido genérico "como un servicio público dirigido a la protección de la comunidad, mediante la defensa del ordenamiento democrático" (6), observamos que surgen diferencias derivadas del reparto legal de competencias en el ámbito territorial o funcional o en base a la Administración de la cual dependan los distintos cuerpos policiales, cuestiones que requieren una eficaz regulación y coordinación.
- La importancia que en todo proceso tiene la planificación, en sus aspectos estratégicos y operativos, la formulación de políticas, la concreción y definición de objetivos, etc., es algo que merece una atención especial, y hay que conectarlo con la necesidad de que el directivo sea una persona preparada para tomar decisiones con el menor margen de error, atendiendo no sólo a los aspectos técnicos, sino también al entorno en el cual se encuentra inmersa la organización, pues como expresa Palom Izquierdo (7), "la gestión del cambio en un entorno que cambia y evoluciona de forma acelerada es a la vez un desafío y una oportunidad. Debemos planificar para un futuro incierto, porque si algo sabemos con certeza del futuro es que no será una extensión del pasado, y que en él la tasa de cambio seguirá acelerándose". Pone así de manifiesto la necesidad de planificar y añade que "en los tiempos que corren necesitamos más que nunca planificar y establecer objetivos que signifiquen un auténtico progreso".

Esta planificación exige, previamente, la adopción de unas decisiones, factor primordial como refleja Haiman (8): "La toma de decisión es el proceso selectivo entre las vías alternativas en la utilización de recursos. Sólo después de elegir una alternativa única podemos empezar a planificar, desarrollar estrategias y formular normas. Todos los directores, en cualquier nivel de la empresa y en todas sus funciones, deciden". Este convencimiento nos debe llevar a prestar

una atención preferente a esta función directiva, adoptando una metodología adecuada a las necesidades y practicándola con asiduidad.

LA FLEXIBILIDAD ORGANIZATIVA

Las Teorías Orgánicas Clásicas se centran en el interior de la propia organización, sus problemas internos, y las variables, recomendaciones y principios que conciernen fundamentalmente a aspectos internos; pero la realidad es que toda organización surge y se mantiene dentro de un ámbito superior, la sociedad con la que se relaciona; ello obliga a buscar un nuevo enfoque que refleje las interferencias del entorno con respecto a aquélla. En concreto, en el caso de las organizaciones policiales, las relaciones con la sociedad, a la que sirven, son esenciales. La normativa general, las expectativas profesionales, los problemas sociales, etc., van a ser elementos esenciales a considerar.

Del conjunto de los estudios contemporáneos parece destacarse la corriente de pensamiento que considera la dirección y organización como un sistema o también como parte de un sistema más amplio que abarca todo el entorno en el que actúan. En realidad, la Teoría de Sistemas ha venido a aportar a los estudios de organización un replanteamiento y un avance en todos los ámbitos, posibilitando un enfoque de la problemática organizacional de una manera mucho más accesible.

El planteamiento consiste en que cada organización constituye un sistema, que se integra dentro de otro más amplio que lo constituiría la sociedad en el momento en el cual se analiza, de manera que toda organización recibe del entorno externo unas ENTRADAS (información, personal, medios, etc.) y, tras un PROCESO INTERNO de transformación, devuelven al entorno unas SALIDAS (esencialmente, bienes o servicios).

Toda organización, a su vez, está compuesta por un conjunto de subsistemas íntimamente vinculados, de manera que todo lo que incida sobre una parte tiene una repercusión en el resto del sistema que la integra (9); de esta forma, según el detalle o generalidad con que deseemos analizar una organización, podremos ir desglosando subsistemas, sucesivamente, incluso hasta llegar al nivel más bajo de actividades y operaciones. En este sentido, como mantiene Simon y March (10), la dirección y la organización se presentan como un conjunto de variables dependientes, y el problema del directivo es conocer y analizar esas variables,

sus interdependencias, los procesos que se materializan en su interior, las comunicaciones, etcétera, para una vez que las conoce con precisión poder actuar sobre ellas.

Con estas teorías, el papel del directivo es mantener el equilibrio de su organización en las distintas situaciones, tanto ante las variaciones en el exterior (entorno externo) como en el interior de ésta, resultando esencial el conocer y controlar las relaciones entre todos los elementos que constituyen el sistema o que influyen sobre él; el aporte esencial lo representa la vinculación de los elementos internos y externos, siendo el papel del directivo su más correcta integración.

Lo cambiante y complejo de la actual sociedad obliga a que los mandos de las Unidades policiales dispongan de unas herramientas que les permitan conseguir sus fines con la mayor eficacia, y ello esencialmente va a depender de la capacidad de estos responsables de prever las condiciones de futuro, y detectar las oportunidades, anticiparse a los problemas y saber introducir las modificaciones más adecuadas para que se mantenga el equilibrio entre su organización y la sociedad a la que sirve.

La realidad práctica de la dirección nos demuestra que no existe una solución ideal aplicable a todas las organizaciones y unidades policiales y en todas las situaciones, sino que un programa muy brillante en una organización fracasa de manera contundente en otra. Estas tesis son las que recoge la línea de investigaciones en materia de Teoría Orgánica llamada "enfoque de contingencias", según el cual el DIRECTIVO TIENE LA FUNCION DE IDENTIFICAR CUALES TECNICAS, EN QUE SITUACION, MOMENTO Y CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES CONTRIBUIRAN A LA OBTENCION DE LAS METAS DE LA ORGANIZACION. Como expresa Kindlebeger (11) al decir que la oposición del directivo ante cualquier consulta es decir siempre "depende", y podremos decir que es un directivo competente si es capaz de especificar de qué cosas depende y en qué forma depende de ellas.

Uno de los importantes teóricos en esta materia, Koontz (12), ha llegado a decir que actualmente no existe ninguna teoría dominante y que todos los estudiosos toman de cada una de las tesis y enfoques disponibles los elementos que pueden serles útiles para cada situación y momento, siendo indudable que el problema estriba en poder conocer el futuro con mayor precisión y contar con los mecanismos de cambio suficientemente ágiles y flexibles como para adaptar la organización a todas las va-

riaciones externas. Esta es la base argumental que preside estas líneas, en las que se pretende apuntar ideas para mostrar los caminos por los que cada cual puede buscar la eficacia en su actuación como mando, exponiendo a continuación unos principios, que se admiten con criterio general, que pueden servirnos como puntos de reflexión en nuestra actividad:

1. CLARA DELIMITACION DE LAS RESPONSABILIDADES.
2. VINCULACION PLENA DE AUTORIDAD Y RESPONSABILIDAD.
3. RESOLUCION INMEDIATA DE LOS PROBLEMAS DE COMPETENCIA.
4. NO MODIFICAR NADA, SIN PREVIAMENTE COORDINAR LAS PARTES AFECTADAS.
5. PRESENTAR LAS ORDENES UNIFORMES, EN CRITERIOS Y FORMAS.
6. RESPETAR LOS ESCALONES JERARQUICOS Y DIFERENCIAR LA LINEA DE MANDO DE LOS ORGANOS ASESORES.
7. ACLARAR LO QUE ESPERAMOS DE CADA SUBORDINADO.
8. EVALUACION Y CONTROL DE LA ACTUACION DIRECTIVA.
9. EL CONTACTO PERSONAL ES LA VIA MAS IDONEA COMO COMPLEMENTO DE LA COORDINACION.
10. BUSQUEDA DE LA EQUIDAD, EVITAR LA ARBITRARIEDAD.
11. DIFUSION DE LAS ESTRATEGIAS, POLITICAS, NORMAS Y PROCEDIMIENTOS.

El concepto de "Organización competente" ha sido desarrollado por Huse-Bowdith (13), el cual lo sintetiza en los siguientes elementos:

1. Adaptabilidad, referida a la aptitud de la organización para reaccionar con rapidez y resolver los problemas en relación con los cambios externos e internos.
2. Sentido de la identidad, mediante el cual los miembros de la organización obtienen una clara comprensión de la orientación de la organización, sus fines y objetivos y su coincidencia con la percepción de sus componentes.
3. Capacidad para comprobar la realidad, verificando la situación para percibir las exigencias cambiantes de la organización y del ambiente.
4. Necesidad de integración, que exige que los distintos subsistemas en que se divide

la organización estén coordinados por algún mecanismo que los integre.

5. Consideración simultánea de las tres perspectivas diferentes: la formal, referida a la estructura organizativa; los procesos de flujo, empleando técnicas (modelos matemáticos, ordenadores, etc.), y el desarrollo organizacional, centrado en el aspecto humano de la organización. La eficacia y eficiencia óptimas sólo pueden lograrse cuando se consideran las tres perspectivas simultáneamente.

La dificultad consiste en mantener un equilibrio entre estos elementos en un momento determinado, y a ello debemos orientar nuestro esfuerzo.

LA ORGANIZACION POLICIAL Y LA ADMINISTRACION PUBLICA

La teoría de sistemas nos presenta un detallado análisis de los principios de la teoría orgánica para las organizaciones integradas en la Administración, como es el caso de las organizaciones policiales, por lo que es interesante conocer la interpretación que ésta hace de la articulación general de este tipo de organizaciones. Centrándonos en las organizaciones administrativas que nos afectan, y en concreto en los estudios aplicados a la Administración española, y siguiendo al profesor Ortigueira (14), la Teoría de Sistemas, aplicada a los órganos de la Administración, presenta el siguiente modelo general.

El *subsistema operacional* está compuesto por todas las unidades de ejecución, o sea, que transforman directamente los medios o entradas en los servicios o salidas. El *subsistema regulador* es el que integra a todo el personal que ejerce la dirección sobre el sistema operativo, actuando como autorregulador ya que va a recibir influjos tanto de las entradas y de las salidas como de lo que ocurre en el interior del subsistema operativo, y al mismo tiempo será el que programe las actividades para alcanzar los objetivos. Existe un tercer subsistema, que no cabe integrarlo dentro de la propia organización, que ejerce una *función controladora*, externa a toda ella; en nuestro caso, éste sería el mando político (entiéndase Gobierno, Ministerio del Interior, Secretaría de Estado, Gobernador Civil, Autoridades autonómicas o locales, según los casos), que es el responsable de fijar las normas por las que la organización policial ha de regirse,

y determinar los objetivos generales o incluso específicos que pretende de ella.

Dentro de nuestras organizaciones, los sistemas reguladores, de dirección, adoptan una estructura jerarquizada, de manera que cada una de las jefaturas ejercen el control sobre las del nivel inmediato inferior, siendo los problemas más preocupantes los que afectan a la coordinación.

En la práctica las diferencias son claramente destacables, ya que los niveles más elevados perseguirán objetivos más globales, resolver problemas más generales, actuar a mayor plazo temporal, etc., frente a los niveles inferiores que buscarán el logro de objetivos más concretos y próximos, resolver los problemas puntuales, actuando con gran celeridad y detallando sus órdenes a nivel operacional. Todo ello exige que la normativa establezca con gran claridad las competencias de cada una de estas jefaturas (subsistemas reguladores), ya que de lo contrario podrían surgir problemas de coordinación.

La misión de las jefaturas podemos sintetizarla en la siguiente expresión: Adecuar de la mejor manera posible los medios con que cuenta la organización a los fines que se le asignan. Para ello habrá de tener muy presentes tanto los criterios CONSTITUCIONALES, comunes para toda la Administración del Estado (la búsqueda del interés general, la legalidad, la eficiencia y economía de medios, y la equidad-eficacia de la Administración), así como los criterios de COHERENCIA CON EL ENTORNO en la búsqueda de un acoplamiento entre las características de éste y las de la propia organización.

Como vemos, las ideas expuestas sobre la coherencia en la Administración pública son totalmente adaptables a las características de nuestro Cuerpo.

EL ENTORNO DEL SISTEMA POLICIAL

Cuando nos centramos en una Unidad policial concreta, podemos considerar un entorno ajeno a la misma, interior a la organización a la que pertenece, constituido por las Unidades superiores y colaterales, que no son de la responsabilidad del Jefe de esa Unidad que consideramos, pero cuyo funcionamiento influye notablemente en la misma; este entorno podemos denominarlo *macrosistema interno*, y ha de ser considerado y conocido profundamente para adecuar la actuación y organización de la Unidad a las posibilidades reales (normativas,

presupuestarias, materiales, etc.) que el mismo permite.

Existe un segundo entorno de la Unidad, al cual podemos denominar como *macrosistema externo*, que está constituido por el resto de la sociedad que rodea a la Unidad considerada. La importancia de conocer sus influencias, positivas y negativas, la posible evolución, los condicionantes, etc., ha de ser un factor primordial a la hora de abordar un proceso de estructuración y planificación, para lograr la mayor adecuación al medio en el que ha de efectuarse nuestra actividad policial, lo cual constituye la base del éxito en nuestro servicio.

EL ANALISIS DE SITUACION PREOPERACIONAL

Como se ha expresado anteriormente, es fundamental conocer la realidad en la cual hemos de operar; la calidad del servicio que prestemos a los ciudadanos "debe medirse en función de los atributos que demandan los usuarios", y esa percepción de eficacia por parte de los ciudadanos está en continua evolución, dependiendo del desarrollo sociocultural, de forma que cada vez se exigen mayores cotas de seguridad ciudadana y un incremento del aspecto preventivo del servicio policial, dentro de unos límites rigurosos de respeto a la libertad individual y al marco legal. Delitos frecuentes en otras épocas despiertan oleadas de indignación y una gran alarma social y surgen figuras desconocidas que progresivamente se convierten en problemas de gran magnitud a los cuales hay que atender.

De todo ello se deduce la necesidad fundamental, previa a todo planeamiento estratégico u operativo, de conocer la realidad y adivinar su evolución, a lo cual pretende dar respuesta el "análisis de situación", que en su aspecto más concreto referimos al "preoperacional", para obtener unas conclusiones fiables de la situación.

Igualmente ha de destacarse que la realización de este estudio, previo a toda planificación del servicio policial, no supone una rémora ni una repetición innecesaria, pues una vez efectuado inicialmente y conocida la realidad del entorno y su influencia, habrá de irse actualizando periódicamente para introducir los cambios surgidos, conservando su validez los datos que permanezcan inalterables, con lo cual será una labor rápida de revisión.

LA INFORMACION Y LA PREVISION

Como base de funcionamiento de una organización, dentro de la teoría de sistemas, hemos visto que ésta recibe unas entradas, consistentes en unos recursos (humanos y materiales), y una información que oriente sobre las necesidades (debe permitir conocer los objetivos y sus prioridades), así como la evolución para adecuar los resultados, que en nuestro caso son los servicios policiales. Del adecuado conocimiento situacional, INFORMACION, y de la capacidad de adivinar el futuro, PREVISION, depende una gran parte del éxito de esa organización, por lo cual dedicaremos una breve reflexión a dichos aspectos, que aunque diferentes, constituyen un todo indivisible.

a) La Información en el sistema policial

En todos los aspectos de la vida, la información constituye un aspecto básico y fundamental, orientador de las actividades humanas. El conocimiento se basa en la información, aunque ésta pueda provenir de la observación directa (la que recibe un niño y que lleva a permitir una imitación), o mediante procedimientos más complejos y analíticos (experimentación). En todo caso, la información nos va a permitir conocer las necesidades a las cuales hemos de dar respuesta, es decir, lo que se demanda de nuestro ámbito de responsabilidad, bien sea por subdivisión de los objetivos marcados a la Unidad superior, o constituyendo objetivos específicos en base al nivel que consideremos o la singularidad del problema.

La información, considerada en sentido estricto, constituye una acumulación de datos, base imprescindible, pero no suficiente, para obtener unas conclusiones válidas, siendo necesario interpretar el significado de esos datos, valorar su fiabilidad, y relacionarlos con otros que poseamos anterior o simultáneamente; de esta forma convertimos esa información en inteligencia, que constituye un producto útil para su explotación práctica. Por eso el término información que hemos utilizado ha de entenderse en sentido genérico, referido al proceso completo del ciclo de inteligencia, que cada Unidad policial ha de realizar en la parte que le afecte.

Pero no sólo es en el momento inicial del sistema, entradas, cuando se necesita esa información, sino que afecta a todo el conjunto, como podemos ver si, a modo de ejemplo, analizamos un supuesto concreto.

Una Unidad policial necesita información:

— En la fase de entradas.

- Como información previa a la determinación de objetivos (índice delincencial, evolución, nuevos problemas, objetivos marcados, acontecimientos previstos que requieren una especial atención, etcétera).
- Los recursos humanos que se le proporcionan deben estar en función de los objetivos que se pretenden alcanzar (para ello debe conocerse el mercado laboral, para adecuar las retribuciones y la selección del personal a las posibilidades presupuestarias y a las necesidades reales), pues si este factor humano es insuficiente en número, o deficiente en su nivel o formación, no podremos alcanzar el fin previsto. Pero tampoco es conveniente una desproporción entre el nivel exigido y la futura utilización de ese personal, pues si se produce el efecto contrario, puede provocar unas frustraciones que generan desmotivación y tensiones internas al tener a un personal infrautilizado en sus capacidades.
- Los medios materiales deben aportar el soporte técnico y financiero adecuado y suficiente para nuestra actividad, lo cual exige una información sobre sus posibilidades, evolución técnica, necesidades del personal que ha de utilizarlo, cuantía, etc. Esta información vemos que se interrelaciona con los objetivos marcados y el personal que ha de utilizar los medios, lo cual pone de manifiesto la coordinación que debe existir entre las unidades de gestión (de personal, de apoyo, presupuestaria, etcétera), que constituyen subsistemas específicos, y las unidades operativas, para que las decisiones que se adopten estén basadas en una información concreta y fiable.

— En el proceso interno desarrollado en la Unidad policial, que constituye nuestro ámbito específico de responsabilidad, la información se presenta continuamente como prioritaria.

- Para planificar hemos de conocer el entorno, lo que requiere en cada momento, en base a los acontecimientos y a su evolución. Aquí aparece en primer

lugar la necesidad del análisis de situación preoperacional, al cual nos hemos referido anteriormente, y la necesidad de efectuar una planificación informativa, que partiendo de las necesidades, oriente el proceso de obtención y permita conseguir esa información elaborada que constituya la base de la planificación de los servicios.

- La estructura orgánica debe basarse igualmente en la información, para conocer los métodos más eficaces de gestión, los procedimientos innovadores y la incorporación de técnicas adecuadas, para permitir que la organización evolucione y no quede desbordada y aislada de su entorno; todo ello requiere la adecuada capacitación de los directivos y la creación de departamentos específicos de doctrina e investigación y desarrollo, que estando en contacto con la sociedad, recojan toda la información útil y la adapten a las particularidades del propio Cuerpo.

- En la fase de salida, es decir, cuando prestamos el servicio a los ciudadanos, fin esencial de nuestra organización, necesitamos una información básica para todo el funcionamiento del sistema, aquella que nos permite conocer si estamos alcanzando los objetivos previstos y en caso contrario dónde está la desviación y cuáles son las correcciones que hemos de introducir. Con esta información procederemos a una retroalimentación de todo el sistema para lograr su permanente adecuación a lo que de él se pretende.

De forma general, aunque no exhaustiva, hemos efectuado un análisis que pone de manifiesto la necesidad e importancia de la información en nuestro sistema, mereciendo una consideración especial y prioritaria.

b) La predicción

El anticiparse al futuro es la clave del éxito de toda organización, pues permite adaptarse de manera eficaz a las necesidades que los nuevos tiempos demanden. La previsión comprende un doble aspecto: "es retrospectiva en la medida que se apoya en el pasado para deducir el futuro; es prospectiva en cuanto se libera del peso del pasado para imaginar, y por consiguiente, para crear futuro" (15).

El aspecto retrospectivo es de suma importancia para una organización policial, y se basa

en la experiencia que emana de anteriores intervenciones, que de una u otra forma condicionan el futuro, que tiene una influencia de las decisiones adoptadas con anterioridad. No se trata de tener la visión determinista que niega la evolución, que se pone de manifiesto con la frase coloquial de "todo está ya inventado", pues aunque en el pasado existan las bases de progreso que el futuro exige, hay que efectuar un análisis crítico, detectar errores o falta de sincronía entre la organización y la evolución del entorno, detectar las tendencias del mismo, y adecuar la estructura y el funcionamiento de la organización hacia esa predicción, para evitar los errores anteriores y mejorar la eficacia.

Para complementar la predicción policial es conveniente añadir a la predicción derivada del pasado una predicción basada en el futuro, innovadora y dinámica, que no tiene el lastre del pasado, intentando detectar los factores que determinaron el cambio y a los cuales debe enfrentarse la organización.

La prospectiva, que por su horizonte de predicción (20 o más años) debe estar reservada a organismos especializados dentro de la estructura policial, procede en sentido inverso a la retrospectiva, partiendo del futuro lejano al próximo y de éste al presente. Es por tanto una actividad dinámica y requiere un método eficaz. Toda organización pública, y especialmente las policiales, sufren las influencias de múltiples factores externos, como se puso de manifiesto al hablar del análisis de situación, y que J. Wanty (16) clasifica de la siguiente forma:

- Factores políticos.
- Factores socioculturales.
- Factores tecnológicos.
- Factores asociados a las estructuras de organización y de información.
- Factores económicos.
- Factores ecológicos.

Partiendo de esta clasificación, pueden establecerse una serie de hipótesis, cuya amplitud de campo depende de la dimensión de la organización policial concreta, de la preocupación que sienta por la planificación estratégica y la variedad de los servicios que preste.

EL CONCEPTO ACTUAL DE DIRECTIVO POLICIAL

Partimos de la premisa de que todo mando policial es un directivo dentro de la organización

correspondiente y debe ejercer sus competencias en base al método de dirección científica, lo cual permitirá mejorar su eficacia y posibilita que sus superiores puedan aplicar criterios técnicos de evaluación y control al ejercicio de su dirección al frente de la Unidad, centro o servicio.

Es imprescindible que todo directivo policial que haya de ejercer el mando sobre un volumen elevado de personal (se considera elevado todo número superior a 25 personas bajo la dirección de un directivo), con una autonomía y responsabilidad territorial igualmente elevada, y un ámbito funcional amplísimo en relación con cualesquiera otro sector de la Administración para su nivel jerárquico, conozca las técnicas y procedimientos de dirección científica. En muchas ocasiones va a ser su buen juicio, intuición o el azar, sobre todo en sus primeras actuaciones de dirección con relevancia, los que condicionen su éxito o fracaso profesional y el de la propia institución que representa, cuando ello puede corregirse con una formación adecuada en este área de conocimientos, sin que por ello se pretenda eliminar el imprescindible "sentido común" para todas las actuaciones no previstas, pues una mente lógica y una metodología adecuada no sólo no se contradicen sino que son el complemento ideal.

Además, el directivo policial se va a desenvolver y adoptará sus decisiones en un ámbito de elevada incertidumbre, dentro de permanentes conflictos de intereses y con el handicap añadido de la gran repercusión social de sus intervenciones, especialmente cuando existe la necesidad de resolver en tiempo muy rápido situaciones delicadas. Por todo ello, dotarlo de un método y conocer los procedimientos de intervención y las posibles circunstancias que habrán de sucederse, resulta esencial dentro de su formación general (consciente de este problema la administración americana y en grado sumo el FBI centran la formación de sus cuadros de mando en las técnicas de dirección y los procedimientos de comunicación).

Las características específicas de las organizaciones policiales hacen que las personas que van a desempeñar las funciones directivas precisen conjugar en sus términos adecuados, con base en una formación técnica en diversas ramas, los criterios que le permitan desempeñar su servicio valorando aspectos muy variados, como los que se derivan de las características y circunstancias que pueden aparecer, y sobre los que van a tener repercusión sus intervenciones. Entre la multiplicidad de objetivos, circunstancias y puntos de vista que tendrán

que valorarse, destacamos algunas de las referidas a la función vital de los directivos (17):

- Reconciliar pareceres de personas o grupos de intereses contrapuestos.
- Considerar intereses externos a la organización.
- Formar, a su propio personal, de forma continua.
- Coordinar posiciones, tanto en tiempo como en espacio.
- Asegurar el logro de los objetivos en su área de responsabilidad mediante su propia planificación y toma de decisiones.
- Garantizar la continuidad y evaluación de su personal y los resultados alcanzados.
- Mantener e incrementar el número de servicios a prestar por su Unidad.
- Resolver conflictos internos.
- Motivar a su personal.
- Crear imagen de la Institución.

La adecuada consideración de todas ellas, supone materializar unos amplísimos cometidos, que en otras organizaciones se distribuyen y reservan a diferentes órganos y personal directivo; en nuestro caso, todos los cometidos los debe ejercer un mando intermedio a nivel personal, excepto los de presupuestación, selección de personal, adquisición de recursos materiales y algún otro muy puntual.

Al estudiar las distintas funciones y cometidos directivos, es de sumo interés hacerlo centrándonos en el prisma de la adecuada dirección e impulsión del personal, más que desde otras perspectivas no menos importantes, como la presupuestaria o la tecnológica, dado que nuestra principal herramienta de trabajo van a ser precisamente las personas que actúan bajo nuestras órdenes, orientando sus intervenciones y tratando de atender su problemática personal, que van a ser, por lo general, los factores que condicionen el éxito o el fracaso de las misiones que se nos encomienden y sobre los cuales podemos influir de manera continua y directa.

En las intervenciones como mandos, quizá sea la improvisación el peor de los males y la esencia de la mayor parte de los fracasos, pero la única forma de tratar de disminuir al máximo la necesidad de improvisar es, precisamente, organizando el trabajo con suficiente TIEMPO, METODO y PREVISION: ello puede representar un incremento de esfuerzo personal a medio plazo, pero se verá rápidamente compensado. Esta previsión y planificación va a permitir poder delegar en los subordinados, que rápidamente

aplicarán el método y los criterios utilizados, y lógicamente llegarán a soluciones muy similares a las que nosotros mismos habríamos adoptado. La tranquilidad que genera el saber que puede haber una sucesión en el mando con eficacia, constituye un elemento vital dada la permanencia que exige el ejercicio de la función policial.

No podemos terminar este trabajo sin volver a insistir en la gran repercusión que pueden tener nuestras intervenciones, por lo que si hemos utilizado un método de dirección científico, tendremos mayores garantías de prestar un servicio eficaz, al tiempo que podremos avalar las decisiones adoptadas con las argumentaciones y razonamientos que hemos seguido para ello, permitiendo justificar y dar consistencia a nuestras propuestas y peticiones al escalón superior, garantizando a la sociedad que los medios que ponen a nuestra disposición son dirigidos con profesionalidad y eficacia hacia el logro de los fines pretendidos.

NOTAS

- (1) Andrea ZERILLI. "FUNDAMENTOS DE ORGANIZACION Y DIRECCION GENERAL". Deusto, 1988, págs. 25-31.
- (2) Artículo 104.1 de la Constitución y Ley Orgánica 2/86, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Artículo 11.
- (3) Henry MINTZBERG. "MINTZBERG Y LA DIRECCION". Madrid, 1991. Ediciones Días de los Santos, pág. 16.
- (4) Marvin BOWER. "LA VOLUNTAD DIRECTIVA". Editorial Labor. Barcelona, 1974.
- (5) KOONTZ-O'DONNELL-WEHRICH. "ELEMENTOS DE ADMINISTRACION". Madrid, 1990. 3.ª edición. McGraw-Hill/Interamericana de México, pág. 15.
- (6) José M. RODRIGUEZ COLORADO. POLICIA Y SOCIEDAD. I Seminario de colaboración entre la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y la Dirección General de Policía. Santander, 17-21 de junio de 1989. Discurso inaugural, página 11.
- (7) Francisco J. PALOM IZQUIERDO. "MANAGEMENT: LA TECNOLOGIA PUNTA DEL MANDO". Marcombo Boixareu editores. Barcelona, 1989, pág. 25.
- (8) HAJMAN-SCOTT-CONNOR. "DIRECCION Y GERENCIA". Tomo I. Traducción de Alberto Pérez Alvarez de MANAGEMENT. Hispano Europea, 5.ª Edición. Barcelona, 1985, páginas 73-74.
- (9) Kenneth E. BOULDING, en su trabajo "TEORIA GENERAL DE SISTEMAS-ESQUELETO DE LA CIENCIA", publicado en la revista DIRECCION CIENTIFICA 21 número 3, 1956.
- (10) James MARCH y Herbert A. SIMON, "ORGANIZACIONES", 1958.
- (11) Charles KINDLEBEGER, economista Internacional y uno de los máximos representantes del "ENFOQUE DE CONTINGENCIAS".
- (12) Harold KOONTZ, en su artículo "LA SELVA DE LA TEORIA DE ADMINISTRACION", publicado por la revista científica Academia de Directivo, en su número 4, 1961.
- (13) Edgar F. HUSE - James L. BOWDITCH. "EL COMPORTAMIENTO HUMANO EN LA ORGANIZACION", Deusto, 1988, páginas 278 y siguientes.
- (14) Manuel ORTIGUEIRA BOUZADA. "LA CORPORACION CIBERNETICA", Publicaciones del CUR, 1984, págs. 1 a 5.
- (15) Manuel ORTIGUEIRA BOUZADA, op. cit., págs. 118 y siguientes.
- (16) J. WANTY. Recogido en la obra de ORTIGUEIRA, citada anteriormente.
- (17) M. C. D. Gestión Estratégica de los Recursos Humanos y de las Relaciones Industriales. Enero-junio, 1989.