

LA GESTIÓN DE CALIDAD EN LA GUARDIA CIVIL

BENITO SALCEDO MUÑOZ

Teniente Coronel de la Guardia Civil

INTRODUCCIÓN

La Guardia Civil se encuentra en una encrucijada histórica importante. Dotada en su creación de una organización militar para cumplir un servicio de seguridad civil, asumió un código de conducta que presentaba dos caras, por un lado los principios del honor, la disciplina, la entrega al servicio y la exigencia en el cumplimiento del deber a pesar del riesgo, procedentes de su naturaleza militar, y por otro la exigencia de moralidad, honradez, trato respetuoso a los ciudadanos, lealtad a la autoridad civil, neutralidad política, información y mantenimiento del orden público, celosa aplicación de la ley, e investigación y persecución de delincuentes, vinculadas al cumplimiento de su función como Cuerpo de seguridad pública.

La eficacia demostrada en la resolución del problema del bandolerismo, el carlismo, la delincuencia y el desorden en el medio rural, llevó a este Cuerpo a multiplicar sus efectivos y a desplegarse por todos los rincones del territorio español, convirtiéndose en el principal brazo de la seguridad a finales del siglo XIX, para hacer cumplir las leyes del reciente Estado liberal en un medio social dominado por el caciquismo, los privilegios de clase y la desigualdad de acceso a los recursos.

La industrialización traerá consigo cambios sociales importantes para la organización y la estructura social, al demandar una concentración de la población en torno a los centros de producción. Crecen los centros urbanos, desaparecen los lazos sociales tradicionales y surge una nueva conciencia social. Los movimientos y conflictos sociales surgidos en la España de principios de siglo ya anunciaban un nuevo enfoque de las relaciones entre el

poder y los ciudadanos, que va a afectar a la actuación de las Fuerzas de Seguridad.

Desde entonces la sociedad ha seguido evolucionando y un nuevo orden social se ha ido construyendo, en el que han de encajar su actuación las Fuerzas de Seguridad, tratando de responder con eficacia a las nuevas exigencias que plantea la seguridad pública en el momento actual.

La creciente complejidad de la organización social de la mano de las nuevas tecnologías, la globalización de los mercados, la facilidad de los transportes y las comunicaciones, y de las nuevas relaciones de producción y trabajo, en fin, han impregnado el ejercicio del poder convirtiendo al Estado en mediador social y productor de servicios, cuya efectividad ya no descansa tan sólo en la simple aplicación de un procedimiento regulado por la ley, sino además en la satisfacción real de necesidades, en la obtención de resultados y en la eficiencia de la gestión.

A esta complejidad no escapan las Fuerzas de Seguridad pues en este proceso la sociedad se ha fragmentado, y su cohesión se ha debilitado a la par que la autonomía y la libertad de los individuos ha crecido; como consecuencia el control social sobre las posibles desviaciones de la conducta ha disminuido y los ciudadanos perciben con inquietud la vulnerabilidad del orden social, del que depende su seguridad, precisamente cuando además su posición acomodada trata de evitar o al menos disminuir toda posibilidad de riesgo. Así pues, la rápida evolución de los cambios sociales introduce un factor de incertidumbre en la seguridad, y además el bienestar económico produce un incremento de la demanda de los ciudadanos, de aquí la necesidad de un nuevo enfoque en el tratamiento de estos problemas.

La Guardia Civil tiene ante sí un importante reto de servicio a los ciudadanos que demandan cada vez mayores niveles de seguridad, en un ámbito de actuación en el que coincide con una diversidad de entidades públicas y privadas prestatarias de servicios en parte concurrentes que tienen una incidencia más o menos directa en la seguridad ciudadana. La *gestión de calidad* representa una solución que puede ser aplicada con éxito para introducir mejoras en los servicios que presta la

Guardia Civil de forma próxima e inmediata a los ciudadanos y que no consisten en el tradicional ejercicio de la autoridad o de la simple aplicación de la ley, todo ello con las adaptaciones debidas a su propio universo de valores, y a su organización y estructura jerarquizadas.

El presente trabajo pretende estudiar la viabilidad de la aplicación del Modelo Europeo de Gestión de Calidad a la Guardia Civil. Para ello se analizará el proceso que ha llevado a los Estados a la exigencia de una gestión eficaz de sus Administraciones en la prestación de servicios a los ciudadanos, tratando de definir el contorno de la *gestión pública*, que a diferencia de la gestión privada debe conjugar la eficiencia en la búsqueda de resultados con los valores públicos y los intereses generales en juego en cada caso, en particular cuando éstos se refieren a la seguridad ciudadana.

CONSIDERACIONES PREVIAS

El Estado liberal de derecho nació como marco de posibilidad para un nuevo orden económico racional, sobre el que habría de sustentarse una nueva organización social capaz de generar mayor riqueza. El nuevo orden se basaba en la *especialización* que permitía producir más y mejor, si bien previamente debían afrontarse dos problemas derivados. Uno era el de la *motivación* para realizar cada tarea específica, en base a incentivos basados en la atribución de derechos de propiedad, y el otro el de la *coordinación* en la organización de la producción y en su intercambio, y cuyo problema central era el de acumular, procesar y suministrar la información dentro de un plan general coherente.

Así, para que un sistema económico funcionara eficientemente era necesario que los derechos de propiedad estuvieran bien definidos y asignados y fueran adecuadamente exigibles. Este es el origen del macrocontrato organizativo incompleto que es, en esencia, la organización estatal. El Estado surge para definir y proteger los derechos de propiedad, mediante el sistema judicial y los servicios de orden interno y de defensa exterior (1).

Para Adam Smith, el interés individual, dentro de un marco de interacción mutua, conduce a un equilibrio competitivo en el *mercado*

a través del mecanismo de los precios, donde productores y consumidores maximizan sus beneficios produciéndose una asignación eficiente de los recursos.

En su funcionamiento real el sistema de mercado produce ineficiencias de motivación y coordinación, los llamados *fallos del mercado*, con el consiguiente fracaso de éste para satisfacer las necesidades del conjunto de la sociedad. En este momento, el Estado, con todo su poder de legislar, de introducir impuestos, de redistribuir la propiedad, de planificar, de recibir y distribuir la información, y en fin, de coordinar, prohibir y obligar, se revela como un interventor adecuado del mercado, guiado por el interés colectivo y el bienestar de los ciudadanos.

Sin embargo la *gestión pública* pronto va a revelar también sus fallos, derivados de un lado de la dificultad para definir dinámica y racionalmente el interés colectivo en base al libre juego de los intereses de la opinión pública y de los grupos políticos y de interés, y de otro de las limitaciones inherentes a la propia gestión pública, caracterizada por la dificultad para introducir incentivos organizativos e individuales vinculados a los resultados de la gestión, ya que a falta de un sistema de precios y de otros criterios objetivos de éxito y fracaso, éstos son sustituidos por metas o criterios de la cultura organizativa que orientan el comportamiento individual dentro de la organización (2).

Además, las especiales características de la oferta y la demanda de actividades públicas van a dar lugar a costes redundantes y crecientes, debido a la separación existente entre beneficios y costes. Esto va a ocasionar un gasto creciente que a su vez dará lugar a la llamada *crisis fiscal del Estado*, crisis que pondrá de relieve la necesidad de una mayor eficiencia en la gestión pública y a la vez hará replantear los límites de su intervención.

La legitimidad del Estado y de la Administración.

En todo caso, el *Estado*, al convertirse en un productor de servicios, ha quedado sometido a la racionalidad técnico-organizativa común del mercado y su legitimidad, como la de cualquier otra organización o institución, vinculada al cumplimiento *eficaz* de su función.

Esta sociedad de la especialización constituye un sistema compuesto de elementos funcionalmente diferenciados cada uno de los cuales debe cumplir su propia finalidad, en comunicación constante con el resto y con el entorno social. De esta manera la legitimidad de cada organización vendrá vinculada al cumplimiento eficaz de su función en el marco de un sistema global orientado al desarrollo.

¿Cómo afecta esta nueva situación a las estructuras tradicionales del Estado y de la Administración?

A diferencia del Estado Liberal, el *Estado Social* constituye una síntesis de los valores de la personalidad individual propios del liberalismo y de los valores sociales inspirados en una justa distribución de los bienes económicos y culturales. Es, pues, un Estado que no se limita a salvaguardar un sistema supuestamente autorregulado, sino que ha de ser el regulador decisivo del sistema social. El Estado Social de Derecho resultaría así de la síntesis de dos contrarios hasta entonces excluyentes, la libertad y la igualdad (3). Pero a pesar de las profundas transformaciones que todo ello ha supuesto para el ejercicio del poder, siguen manteniéndose intactas las viejas estructuras del Estado y de la Administración.

La situación inicial en la que se construye el Derecho en el *Estado Liberal* viene sin embargo caracterizada por la existencia de un poder público monopolizado por el Estado, como poder contrapuesto al de la sociedad, por un interés público diferenciado del interés privado, por una organización estatal del ejercicio del poder público, y de un poder público basado esencialmente en el ejercicio de la autoridad en base a la cual se afectaba a los derechos de propiedad y libertad de los ciudadanos (4).

En el Estado de Derecho la formalización de los procedimientos decisorios tiene un doble sentido, por un lado ofrece garantías a los ciudadanos sobre un posible uso arbitrario del poder, por otro introduce una regularidad y una racionalidad que constriñe a la Administración a un comportamiento previsible. Para Weber la burocracia era un símbolo auténtico de racionalidad impersonal pues reducía la complicación, el desorden, la arbitrariedad y discrecionalidad tortuosas de las antiguas

administraciones señoriales o patrimoniales, sustituyéndolas por una red geométrica de estructuras y de procesos claros y diferenciados, en cuyo seno las relaciones mercantiles podían desarrollarse libremente (5).

En este esquema, la legitimación social del poder constituido se fundamenta en la legalidad, entendida aquí no como positividad formalmente correcta, sino como racionalidad procedimental. Las decisiones se justifican no a través de los resultados que se consiguen, sino a través de la reestructuración de las expectativas mediante un proceso de comunicación, centrado en la participación en un determinado procedimiento (6).

Pero si el Estado basa su legitimidad fundamentalmente en esa legalidad, que ahora constituye el campo donde juegan los distintos intereses sociales, económicos y políticos, debe desplazar su legitimación a lo único que parece quedar fuera de esa confrontación constante: la Constitución, que se convierte en la justificación principal del ejercicio del poder (7). En efecto, el orden jurídico que pretenden instaurar las Constituciones del siglo XX no parte de una realidad dada que simplemente ha de formularse, sino de una realidad por crear que comprenda Estado y Sociedad, de un proyecto de organización social respaldado por un consenso básico, fundante y legitimador.

Si bien se da actualmente una creciente exigencia de *legitimidad por rendimiento* al sistema político y a la Administración, los ciudadanos siguen otorgando importancia a los valores públicos asociados a la cultura democrática, los que vienen a conformar su legitimidad institucional. La legitimidad final es una resultante de la composición de ambas en proporción variable hasta alcanzar una situación de equilibrio que es particular para un sector de actividad o nivel dado de la Administración (8).

A la dominación legal del *Estado liberal* correspondía una legitimidad burocrático-formal de la Administración. El ejercicio de la autoridad sobre los ciudadanos se resolvía en el marco del ordenamiento jurídico, exigiéndose a los funcionarios profesionalidad y objetividad en la aplicación de la ley. La legiti-

midad de la Administración era dependiente de la del Estado, y ésta a su vez, de la eficacia de la ley. En el *Estado del bienestar*, sin embargo, la legitimidad ya no es sólo descendente, pues la *eficacia* de la Administración viene a influir en la legitimidad del sistema político.

Así pues, la Administración dispone de dos fuentes de legitimación: una relativa a su ubicación en el sistema de dominación legal tradicional que le confiere una legitimidad institucional derivada de la legitimidad del Estado; y otra referida al papel del Estado en el mercado, que le proporciona una legitimidad vinculada a la generación de rendimientos (9). A la primera correspondería el tipo de organización burocrático descrito por Weber, a la segunda otro de carácter empresarial, ya que aquél se muestra ineficiente para producir resultados.

Para identificar los valores relevantes para conseguir *legitimidad institucional* podemos articularlos alrededor de cuatro haces de valores relativos a: el Estado Democrático de Derecho, el bienestar social, el comportamiento ético y los métodos de gestión (10), en los que se inscriben principios tales como el de legalidad, el interés general, el respeto a los derechos y libertades, la igualdad de trato, la profesionalidad, que incluye la capacitación y la objetividad, la lealtad al Gobierno y la neutralidad política, el comportamiento ético, la honestidad, la transparencia, la oposición a la corrupción, la responsabilidad administrativa, donde confluyen valores como la receptividad, la flexibilidad, la competencia, la participación, y la responsabilidad en la rendición de cuentas, debidamente priorizados.

Por lo que respecta a la *legitimidad por rendimientos*, el problema reside en identificar criterios de evaluación socialmente aceptados, si bien puede recurrirse a criterios empresariales como la eficacia, la eficiencia y la calidad, a los que habría que añadir dos correcciones: el criterio de equidad de cada política o servicio público como criterio preferente, y una priorización inversa de los valores de eficiencia, eficacia y calidad requeridos por este orden en la empresa (11).

En cuanto a la distribución de la legitimidad institucional y por rendimientos en los distintos

niveles de la Administración puede afirmarse que en general, cuanto más alto es el nivel de gobierno, mayor peso tiene la legitimidad institucional, y al contrario, cuanto menor sea el nivel de gobierno, mayor importancia tiene la legitimidad por rendimiento.

La eficacia de la Administración Pública.

Desde el punto de vista del Derecho Administrativo se ha planteado la cuestión de la eficacia en nuestra Constitución. Allí encontramos el deber de los poderes públicos de conseguir que la libertad y la igualdad de los ciudadanos sean reales y efectivas (art. 9.2), la tutela judicial efectiva (art. 24.1), o la eficacia como principio de actuación de la Administración Pública.

El *Tribunal Constitucional* por su parte tiene admitido en diversas sentencias la naturaleza jurídica del principio de eficacia referido a la Administración Pública, de acuerdo con los siguientes términos (12):

- El principio consagra un bien o interés jurídico integrado en el orden constitucional material de valores y principios, incluidos los superiores; integración en la que juega una función servicial dirigida a asegurar el cumplimiento o realización reales y efectivos de dicho orden (STC 178/1989).
- El principio tiene un contenido amplio, cuya concreción queda remitida en cada caso al legislador.
- El principio se traduce en cualquier forma en un deber jurídico de la Administración pública (STC 178/1989).
- El contenido del principio alcanza a la organización misma de la Administración y al estatuto de los empleados públicos (STC 178/1989), y se extiende al funcionamiento del conjunto de las Administraciones (STC 27/1987).

La *eficacia administrativa* del artículo 103.1 es pues un principio jurídico constitucional que formaliza un valor o bien jurídicamente protegido, consistente en la realización efectiva de los intereses generales.

Este principio ha de imponerse sin merma alguna del sometimiento pleno

de la Administración a la ley y al Derecho. El problema de la eficacia administrativa no consiste en optar entre los elementos de la disyuntiva: Derecho o eficacia, sino en determinar las condiciones en que la actuación de la Administración, siendo conforme a Derecho, sea también efectiva, idónea para la satisfacción de los *intereses generales* (13).

El proceso de determinación del *interés general* en una sociedad fragmentada es de gran complejidad pues debe integrar, en cada caso, distintos bienes jurídicos materiales. Sin embargo la definición del interés general es elemento clave para el enjuiciamiento de la eficacia. El interés general es todo aquel en que se concreten bienes o valores jurídicamente protegidos por la Constitución. La ponderación de los distintos bienes en juego deberá realizarse teniendo en cuenta su inserción en el orden constitucional como unidad. La eficacia administrativa es la posible o factible en el tipo de Estado por él construido.

La eficacia administrativa está condicionada además por la objetividad que tiene por finalidad garantizar la corrección y el acierto de la actuación. Según esto, la eficacia administrativa no tiene valor por sí misma si no se predica de una actuación correcta.

Para la concreción del contenido del principio jurídico de *eficacia* es preciso recurrir a la significación de este concepto en la ciencia de la Administración, a saber, el grado de efectividad de la gestión técnico-racional, de la optimización medios-fines o de la capacidad de prestación, medido por la relación tiempo-coste-beneficio. La STC 22/1984 reconoce abiertamente que el principio de eficacia es susceptible de diversas concreciones, correspondiendo al legislador ordinario la decisión respecto a las normas, medios o instrumentos a emplear en cada caso, y también que entre esas posibles concreciones está la atribución de la potestad de autotutela a la Administración, en virtud de su obligación de realizar efectivamente los principios del Estado Social.

Por su parte la STC 178/1989 además de proclamar el principio de eficacia para toda actuación administrativa, lo extiende a "... lo que es previo a la actividad administrativa, la

organización, y en consecuencia, el *aparato burocrático* o, dicho de otro modo, el régimen de la función pública, entendida ésta en sentido amplio”.

Cabe interrogarse sobre las posibilidades de una mayor concreción del contenido y alcance del principio de eficacia diferenciando las principales formas que reviste o adopta la actividad de la Administración y las consiguientes “*categorías de eficacia*” para cada una de ellas: actividad como poder o de *imperium*, actividad de gestión económico-patrimonial y de agente económico y actividad prestacional (14).

En la *Administración prestacional*, de la que es un claro ejemplo la municipal, se trata de alcanzar el máximo de beneficio o utilidad en la prestación de los servicios públicos, por lo que resulta esencial la optimización de la relación medios-objetivos. Sin embargo la eficacia no se agota en la eficiencia, pues éste es sólo uno de los fines –y no necesariamente el más importante– a los que la Administración prestadora de servicios públicos sirve. Junto a él aparecen normalmente fines sustantivos o cualitativos, incorporados a la definición del interés general a satisfacer y difíciles de reducir al juego de la eficiencia. La Administración debe, sin más, alcanzar su realización, tal como se encuentran determinados legalmente. La eficacia incluye aquí un mandato incondicionado de materialización, que supera la lógica de la simple eficiencia (15).

La dificultad principal para la desembarazada aplicación en la Administración prestacional de la eficacia en versión eficiencia (16) radica en la importancia de la componente sustantiva del interés general o público, diferente a los fines propios de la actividad económica privada. Esta componente expresa la formalización normativa de decisiones políticas del Estado-poder, cuyas condiciones de ejecución y realización no son legítimamente manipulables mediante la fijación de objetivos basados en la pura y simple economía y productividad.

La *Administración de imperium* o de autoridad es la realizadora de la efectividad del Derecho, siendo lo determinante en su actuación los fines y no los medios, debiendo éstos adecuarse y disponerse según aquéllos. Así lo acreditan las reglas tradicionales en el

Derecho de la política del orden y la seguridad: necesidad, idoneidad y proporcionalidad de los medios empleados (17).

La idea central que preside la actuación administrativa es la de la necesidad jurídica del cumplimiento del fin. Por tanto, lo decisivo nunca puede ser el mayor aprovechamiento de los medios o el mejor rendimiento de los recursos, sino la realización del interés general, la plena eficacia, en términos de completud, corrección y prontitud.

Esta eficacia dista de la postulada para la actividad económica privada, basada en la eficiencia, la productividad y el rendimiento, y por ello exige la elaboración de criterios específicos de valoración y medida propios de la cultura del sector público, que son de difícil determinación por la dificultad de someter a medida la satisfacción del interés general que se pretende, y cuya solución pasa por la desagregación de la distinta relación fines-medios implicados en cada actividad concreta.

No obstante, la necesaria limitación de los recursos presupuestarios pone con frecuencia en primer lugar los medios disponibles por delante de los fines, y entonces la plena eficacia se torna en la máxima eficacia alcanzable partiendo de unos medios dados, con lo que la eficiencia viene aquí también a dar sentido a la eficacia.

Según Parejo (18) hay una *imposibilidad lógica y jurídica para la eficacia total de la actuación administrativa en su conjunto* debido en primer lugar a la imprecisión del interés general, es decir, de los fines a los que sirve la actuación administrativa en la mayoría de los casos, en segundo lugar a la imposibilidad de independizar los intereses generales en juego para evitar interferencias recíprocas ya que forman un conjunto de complejas e indisolubles relaciones, y en tercer lugar a la interdicción del ejercicio arbitrario del poder (art. 9.3 CE), que incluye la regla y el mandato de proporcionalidad entre medios y fines, lo que a su vez excluye la consecución de la eficacia a cualquier precio, así si exigiera sacrificar bienes como la libertad y la seguridad de los ciudadanos.

En cualquier caso se impone la ponderación entre todos los bienes jurídicos presentes, para cuyo ejercicio no hay un orden o jerarquía de prioridades claramente establecido que

podiera servir de guía, lo que viene a dar soporte y razón de ser a la Administración Pública misma.

La Gestión Pública como gestión eficiente del interés general.

Puesto que la *eficacia* en la Administración Pública se conecta con el servicio a los intereses generales es preciso integrar su formulación en la racionalidad técnico-organizativa que exige aquélla para dar lugar a un modo de gestión propio de lo público.

En la sociedad de la especialización se generan una pluralidad de intereses y de valores a ellos asociados que compiten libremente dentro del marco fijado por el ordenamiento jurídico. El interés público no está fijado de antemano sino que ahora se construye dinámicamente a través de las relaciones entre el Estado y los agentes sociales en el seno de la sociedad civil. La intervención de los poderes públicos se realiza bajo la guía del conjunto de los valores públicos, cuya composición se efectúa en cada caso a la luz de una orientación política, y produce un determinado resultado o bien público que viene a satisfacer el interés de una mayoría.

La *Administración burocrática* se centra en la corrección del procedimiento, en la garantía de la aplicación de la ley conforme unos principios, lo que asegura el beneficio para el interés general. El procedimiento administrativo consiste en la aplicación de un sistema lógico deductivo de raíz jurídica para hacer consistentes las decisiones particulares tomadas por un órgano administrativo con las normas establecidas por el legislador con carácter general. El sistema se completa con una estructura jerárquica que asegura la realización práctica de las decisiones adoptadas por los órganos superiores. De esta manera se reduce la discrecionalidad de la Administración y se afianza el control político del funcionamiento de la Administración, en un sistema de libre mercado autorregulado.

En la *Administración posburocrática* las normas a aplicar contienen distintos valores e intereses cuyo juego viene a reflejar en definitiva el difícil equilibrio entre la libertad y la igualdad en el Estado Social de Derecho. Este entorno fragmentado, complejo y cambiante

necesita una gestión estratégica de los objetivos en los que se ha de materializar la aplicación de la ley. Además, en tanto en cuanto la Administración interviene para hacer efectivo el interés general delimitado, necesita aplicar una *gestión operativa* eficiente de los recursos disponibles para producir el resultado deseado.

Así como la Administración burocrática está basada en la autoridad que aplica formalmente la ley, la Administración posburocrática es receptiva y abierta a la participación de los ciudadanos tanto en el nivel de formulación de las políticas que expresan una determinada concreción del interés general, como en el de prestación de los servicios a los ciudadanos-clientes (19), donde tiene su aplicación práctica dicho interés de una forma concreta y singularizada.

La interpretación del interés general en su aplicación concreta requiere una actitud abierta orientada a la satisfacción del interés de los ciudadanos. La plena satisfacción del interés general en cada caso vendrá a determinar la eficacia y la calidad del servicio público, de igual manera que la satisfacción del cliente viene a orientar la gestión en los servicios privados, por lo que en principio pueden ser aplicados allí los criterios de ésta.

Sin embargo, al emplear las categorías de cliente y de servicio, procedentes de la *gestión empresarial* en el contexto de un mercado competitivo de servicios, es preciso reconocer los límites de su aplicación en la *gestión pública*, entre ellos el que impone la legalidad, las decisiones políticas, y el uso de la coacción y el control por el Estado (así en la seguridad ciudadana), a lo que cabría añadir que aquí se trata de satisfacer intereses colectivos más que individuales, y además que no se da un mercado competitivo que permita al consumidor la elección entre varias opciones.

El concepto de *usuario* permite introducir una estructura competitiva dentro de la Administración Pública, a fin de estimular la actividad administrativa, orientarla a la prestación de servicios y resolver las ineficiencias propias de un modelo de control jerárquico basado en reglas procedimentales burocráticas, pero no conduce necesariamente a la introducción de la competición y a la regulación propia del mercado. En todo caso este

modelo de *gestión de servicios* implica que la Administración ha de gestionarse como si fuera un proveedor y ha de tratar al usuario como si fuera un cliente en un mercado competitivo.

Pero puesto que de hecho la producción de servicios públicos no se da en un mercado autorregulado es preciso sustituir la capacidad del cliente de elegir entre varios productos por su *participación* en la elaboración y servicio de cada producto, a través de una aproximación de la Administración al público (desconcentración, descentralización, apertura, receptividad, accesibilidad, atención, etc.), y del impulso a una implicación más activa y directa de los usuarios en los procesos de servicios (sistemas de petición, queja y reclamación, buzón de sugerencias, mecanismos deliberativos y de consulta, participación directa en la producción de servicios, etc.) (20).

La aplicación del concepto de cliente debe aplicarse según la *misión* de cada unidad de la Administración, pues lo cierto es que el Estado continúa cumpliendo misiones de supervisión, vigilancia y represión, que no se corresponden con el tipo de conceptos y estructuras propias del modelo de prestación de servicios (21).

El concepto de servicio no puede sustituir al de *control* de otras unidades administrativas (control de legalidad o financiero), o al control social, pues en estos supuestos los procedimientos garantistas parecen mantener, con ciertas modificaciones, toda su vigencia (22).

Pero la mayoría de las unidades de la Administración constituyen unidades de servicio y a ellas cabe aplicar en su integridad el cambio de orientación que supone el modelo de gestión al servicio del cliente, basado en la actuación responsable frente al cliente, la valoración de los resultados y la calidad en el servicio.

En este modelo, el procedimiento administrativo es sustituido por la actividad administrativa, es decir el propio *proceso* de producción de servicios y bienes públicos. En la medida en que esto es así, es posible sustituir, al menos en parte, el principio de control jerárquico por el de adhesión voluntaria de los funcionarios a la consecución de unos objetivos, donde lo relevante es la motivación, la cualificación, la iniciativa, la responsabilidad personal y el trabajo cooperativo o en equipo.

Una vez que la actividad administrativa queda conceptualizada como proceso es posible aplicar los conceptos clave de resultado, control de calidad y servicio, y efectuar mediciones y evaluaciones a través de las distintas técnicas de análisis (*policy analysis*), y de gestión, como la dirección estratégica –basada en la negociación, el acuerdo y el liderazgo–, y el control de calidad.

El primer paso del nuevo modelo de *gestión pública* ha de consistir en rediseñar la estructura de la Administración distinguiendo, de acuerdo con la misión de cada unidad administrativa, tres tipos de unidades diferentes: aquellas a las que se les ha encomendado misiones de control y garantías; aquellas que prestan servicios internos a la Administración, y aquellas otras que prestan servicios externos, esto es, al ciudadano (23).

El modelo de Gestión de Calidad.

La filosofía de la calidad total en Japón nace de la necesidad de mantener una alta tasa de producción y beneficios de forma sostenida dentro de una estrategia de desarrollo y creación de empleo a largo plazo tras la guerra. El factor central de esta estrategia era el *cliente*, su *fidelidad* a los productos y servicios, la cual es función de su grado de *satisfacción*. Esta a su vez depende de la conformidad de los productos o servicios con los requerimientos o expectativas de los clientes, esto es de su *calidad*, donde cabe distinguir entre calidad *negativa*, que está por debajo de la esperada por el cliente, y calidad positiva, por encima de ella, la única que garantiza una verdadera satisfacción.

La calidad positiva depende de la capacidad de idear y desarrollar productos mejores que los de la competencia, identificando y aislando las expectativas y *necesidades latentes* de los clientes, lo cual convierte en protagonista al proceso de desarrollo de los productos, o lo que es lo mismo, a la *mejora continua* (*kaizen*) de los procesos involucrados en la producción, cada uno de los cuales supone una serie de actividades desarrolladas por unidades o departamentos que generan valor añadido al producto recibido y en definitiva al producto final (24).

La mejora continua es posible porque el

hombre posee capacidades ilimitadas para llevarla a cabo y requiere la participación de todo el personal. Se basa en la detección en origen de los problemas, remontándose desde los efectos hasta sus causas a través de la aplicación repetida del proceso PDCA (Plan-Do-Check-Act) (25) y de las técnicas de control de calidad, y en la innovación de los productos.

Con el programa de calidad japonés la gestión de los *recursos humanos* se transforma profundamente con respecto al modelo tradicional (26). En la base de esta nueva gestión hay tres convicciones:

- Primera, que el éxito a largo plazo de la empresa depende en gran medida de la gestión de los recursos humanos.
- Segunda, que los recursos humanos no tienen límites en cuanto a sus capacidades, siempre y cuando:
 - Se les trata como a seres humanos inteligentes.
 - No se les pone nunca en una posición en la que su dignidad pueda estar comprometida.
 - Se les trata siempre con respeto.
 - Se les permite involucrarse en el logro de los objetivos de la empresa.
 - Están bien entrenados.
 - Se les permite contribuir significativamente al trabajo que desarrollan.
 - Tiene fe en que el éxito al que han contribuido repercutirá positivamente en ellos.
- Tercera, deben potenciarse las dotes positivas de los colaboradores y minimizar las negativas.

En la nueva gestión de recursos humanos la *relación jefe-colaborador* no está basada en el control de los *resultados* alcanzados en la persecución de unos objetivos, sino en las actividades o *procesos* que se realizan para alcanzar tales objetivos y en el *esfuerzo* aplicado para obtener los resultados. En el modelo tradicional la dirección del personal se produce a través del *control*, y en el nuevo a través de la *formación*, desarrollando las capacidades de los colaboradores en la gestión de procesos y cultivando sus motivaciones por medio de la

satisfacción de sus necesidades superiores (27) y el reconocimiento de los esfuerzos.

En el modelo japonés los puntos fundamentales de las actividades operativas son el proceso y su control. Sólo cuando el proceso está bajo control se puede pensar en mejorarlo. De aquí la importancia de las técnicas de *control del proceso*.

El *control de calidad* japonés se centra en la acción sobre las causas y no sobre los efectos, como en el control tradicional, es por tanto fundamentalmente preventivo. Se basa en la aplicación continua y reiterada del ciclo PDCA, el cual a su vez obliga a enmarcar las acciones en términos cuantitativos, a través de hechos y datos, y a aplicar el pensamiento estadístico y sus herramientas.

Gestión de Calidad y Gestión Pública.

En el modelo de gestión de calidad que se ha expuesto subyace una filosofía que tiene puntos en común con los principios en los que descansa la gestión pública.

Si la calidad en la gestión privada consiste en la satisfacción de las expectativas del cliente, la calidad en el servicio público viene dada en función del grado de satisfacción del interés general.

Al centrar el interés en la satisfacción del cliente por encima de la cuenta de beneficios se está adoptando una estrategia que prima la rentabilidad a largo plazo, obtenida como consecuencia de la adhesión de nuevos clientes a los productos de calidad de la empresa, sobre los resultados económicos inmediatos que pudieran alcanzarse al centrar la atención en éstos.

Si la eficacia en la empresa ya no se mide por los beneficios sino por la calidad y la satisfacción del cliente, y si además su gestión se centra en el control de los procesos de producción, podemos sentirnos atraídos a establecer una asociación entre la gestión de calidad y la gestión propia de la Administración, centrada a su vez en la satisfacción del interés general y en la corrección de los procedimientos administrativos.

La satisfacción del cliente dista sin embargo de poder asimilarse a la satisfacción del ciudadano, ni tampoco a la satisfacción del interés general.

En primer lugar aquí no existe la posibilidad para el *ciudadano-cliente* de elegir entre varios productores del mismo servicio, por lo que se desconoce su grado real de aceptación.

Realmente no resulta fácil simular las condiciones de un mercado libre, competitivo y autorregulador. Ni siquiera resulta fácil establecer comparaciones sobre el precio de un determinado servicio público para el ciudadano, cuyo pago se efectúa vía impuestos, con otros servicios privados de referencia.

En segundo lugar la empresa puede elegir el perfil de sus clientes y el diseño del producto a vender, en cambio la Administración se mueve entre unos límites ciertamente más estrechos impuestos por la legalidad y la igualdad de los ciudadanos ante la ley.

La Administración es un gran monopolio público que necesita conectarse con el ciudadano en su doble calidad de cliente y accionista de éste, para guiar su actividad dentro de ese margen de discrecionalidad que permiten la ley y el juego de los principios democráticos. Esta conexión no sólo es posible sino que además viene demandada por la profundización del control democrático de las instituciones a través de una creciente y ordenada *participación* de los ciudadanos en las decisiones y los asuntos públicos, a través de mecanismos de consulta, deliberación y elección.

Una de las primeras tareas que tiene por delante la gestión pública para actuar con rigor consiste en descubrir instrumentos de medición fiables de la satisfacción pública respecto de la actividad de la Administración en un contexto ajeno al mercado. Sin ellos la Administración actúa de forma ciega pues carece de elementos para evaluar, corregir su actuación y mejorarla a través de la retroalimentación de la planificación de su actividad.

Esta actividad comprende por un lado la definición precisa del interés general, la identificación de la finalidad u objetivo a alcanzar, y el diseño del producto o de la actuación administrativa concreta, y por otro la gestión de los medios y del proceso para alcanzar aquél, o la optimización del resultado.

La satisfacción del interés general no tiene por que coincidir con la satisfacción de los ciudadanos pues la actuación de la Administración casi siempre comporta una cierta *imposición*, incluso cuando se trata de prestar un servicio, ya que la eficacia de éste no busca fidelizar ciudadanos sino satisfacer una necesidad general de la manera más eficiente posible teniendo en cuenta las prioridades públicas y los recursos disponibles.

En este sentido puede considerarse que los objetivos políticos y estratégicos en la Administración condicionan, al igual que también sucede en la empresa, los objetivos relacionados con la calidad de los servicios. De alguna manera ambos tipos de objetivos son sin embargo convergentes ya que persiguen el mismo fin último: la satisfacción del interés, bien sea de forma general o particular.

En la gestión del proceso será preciso, de acuerdo con los principios de la calidad, someter a medición y control preventivo sus diferentes fases, validando su ejecución conforme a los objetivos marcados en la planificación, a fin de detectar anticipadamente los problemas y las posibles soluciones, usando las técnicas y herramientas disponibles y adecuadas en cada caso.

Parece posible en definitiva la implantación de un programa de calidad en la Administración en general, sin descontar el carácter normalmente mixto, impositivo y de servicio de su actuación, por medio de la integración de los principios y herramientas de la gestión de calidad con aquellos otros que son característicos de la actuación pública.

El Modelo Europeo de Gestión de Calidad aplicado a la Administración Pública.

La Fundación Europea para la Gestión de Calidad (European Foundation for Quality Management) fue creada en 1988 por 14 organizaciones europeas con objeto de impulsar la mejora de la calidad de las empresas europeas. En 1992 lanzó el *Modelo Europeo de Gestión de Calidad*, conocido internacionalmente como modelo EFQM de autoevaluación, y promueve su utilización mediante la creación del Premio Europeo a la Calidad. En 1997 el Club de Gestión de Calidad en España publicó unas directrices para la aplicación del modelo EFQM al sector público, incluyendo

una lista de organizaciones de posible aplicación, entre las que se citan las *Fuerzas de Seguridad*.

El Ministerio de Administraciones Públicas a su vez, para dar cumplimiento al Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de julio de 1998 por el que se promueve la implantación de sistemas de evaluación en la Administración General del Estado, ha publicado y difundido una *Guía de Autoevaluación para la Administración Pública*, que ocupa un lugar fundamental en el Plan de Calidad en la Administración Pública, y que supone una adaptación del Modelo Europeo de Gestión de Calidad con el fin de poder ser utilizado por las unidades de la Administración Pública, permitiendo a aquellas que implanten el modelo conocer su situación y aprender de sus puntos fuertes y de sus áreas de mejora.

La Administración es concebida en esta Guía como un conjunto de órganos e instituciones prestatarias de servicios requeridos por la sociedad, al servicio de la capacidad de elegir que tienen los ciudadanos y usuarios, y de sus exigencias de calidad.

La gestión de calidad en la Administración se fundamenta en el respeto a los usuarios, la búsqueda de resultados, la motivación de los funcionarios y empleados públicos para construir una *nueva Administración* como protagonistas activos y la implantación de la mejora continua, a partir de la utilización del conocimiento y las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones en todas las partes de la organización.

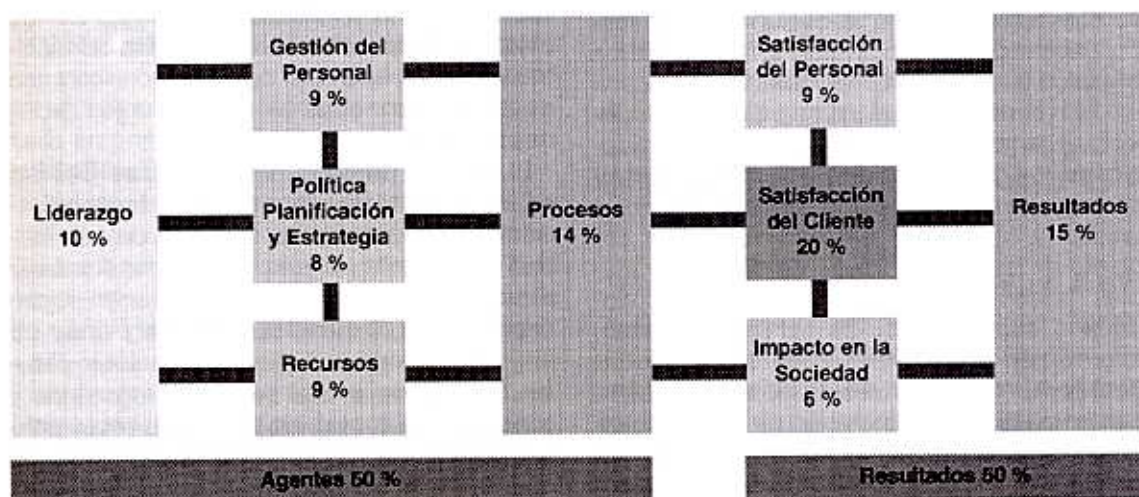
El Modelo Europeo tiene un carácter abarcante que cubre todos los aspectos del funcionamiento de una organización, permitiendo, por lo tanto, efectuar una aproximación integral a todos sus procesos de desarrollo y a todos los niveles de su estructura, todo ello dentro de un marco de referencia que se basa en los conceptos fundamentales de la gestión de calidad.

El Modelo Europeo de Gestión de Calidad es al mismo tiempo un instrumento de *autoevaluación* y de *gestión*, sirve tanto para conocer la situación de la organización, sus puntos fuertes y débiles y áreas críticas, como para orientar su gestión de acuerdo con los principios de la gestión de calidad.

En resumen, el Modelo Europeo aplicado a la Administración Pública persigue *la satisfacción de los clientes y usuarios de las unidades administrativas, de su personal, y su impacto positivo en la sociedad, a través de un liderazgo que impulse permanentemente su planificación y estrategia, la gestión de su personal, de sus recursos y de sus procesos hacia la consecución de la mejora continua de sus resultados*.

El modelo se compone de nueve criterios interrelacionados, divididos en subcriterios y éstos a su vez en áreas de diagnóstico, y reunidos en dos grandes grupos: los criterios agentes y los criterios resultados, aludiendo los primeros a factores causales cuyos efectos se materializan a través de los segundos.

Los criterios quedan reflejados con su correspondiente peso específico en el siguiente esquema:



Donde el *liderazgo* es la capacidad de los directivos de una unidad administrativa para estimular, apoyar y fomentar la gestión de calidad, y comprender y comprometerse con su *cultura*; la *política/planificación y estrategia* es el marco general de la unidad donde se integran la *visión* (imagen de la realidad futura, deseable y alcanzable, de la unidad), la *misión* (la razón de ser permanente de la unidad), los *valores* (que orientan y describen el comportamiento del personal y determinan todas sus relaciones) y la *dirección estratégica* (que constituye la orientación a medio plazo de los planes de acción de una unidad con el fin de lograr su misión y alcanzar su visión) de la unidad, partiendo de la información más relevante y global, y se establecen sus planes de acción, distribuyendo las responsabilidades de cada estrategia; la *gestión de personal* se orienta a aprovechar al máximo todo el potencial del personal de la unidad, actualizando sus capacidades, y conciliando sus aspiraciones con las necesidades de la unidad, a través del diálogo y la comunicación, y el fomento de la iniciativa, la implicación y la responsabilización del personal en las actividades de aquella; el criterio *recursos* describe cómo gestiona cada unidad sus recursos de manera eficaz y eficiente, atendiendo especialmente a la gestión de la información y a la utilización de las nuevas tecnologías; los *procesos* son la serie de actividades donde se va añadiendo valor al servicio que presta la unidad, cuya gestión incluye la identificación de los procesos críticos que inciden más significativamente en los resultados, la definición de estándares, la aplicación de sistemas normalizados para su gestión (ISO 9000), la información y valoración de su calidad, su mejora, la designación de responsables de cada actividad y la distribución orgánica y funcional de las tareas dentro de la unidad; el *cliente* es el usuario directo del servicio, y también los ciudadanos, las organizaciones, los grupos sociales y la sociedad en su conjunto, cuya percepción en relación con la unidad y la calidad del servicio deben ser objeto de estudio, a través de distintas variables (accesibilidad del servicio para el ciudadano, comodidad de las instalaciones, trato, información y comprensión de sus necesidades, por un lado, y profesionalidad, competencia, preparación y motivación de los funcionarios, rapidez de servicio, equidad en la prestación, eficacia, fiabilidad, defectos, erro-

res, quejas y sugerencias, por otro); la *satisfacción del personal* está íntimamente vinculada a la gestión del mismo e incide en su motivación, promoción, información, formación, reconocimiento del esfuerzo, iniciativa y autonomía, participación, estilo de dirección, trato respetuoso y digno, imagen de la unidad, y su visión, misión y valores, retribuciones, condiciones de trabajo, absentismo, accidentes, quejas, recursos, acción social, etc.; el *impacto en la sociedad* mide el grado de satisfacción de las necesidades y expectativas de los grupos sociales y de la sociedad en general a través de la realización periódica de encuestas, informes, reuniones, etc.; y los *resultados* son los logros obtenidos a corto, medio y largo plazo de acuerdo con la planificación y la estrategia y los procesos más críticos, medidos a través del análisis de ejecución del presupuesto y de otros indicadores no económicos.

La *adaptación* del modelo a la Administración Pública se ha realizado sobre las áreas de los subcriterios, adecuándolas a la realidad del trabajo diario desarrollado por las unidades administrativas, pero respetando su arquitectura y todo su potencial de diagnóstico, evaluación y orientación.

Cada unidad administrativa (Secretaría de Estado, Dirección General, etc.) habrá de analizar si las áreas de los subcriterios le permiten efectuar una autoevaluación adecuada a su realidad concreta o si resulta necesario realizar una redefinición de las mismas.

Los criterios agentes reflejan cómo la unidad administrativa enfoca cada uno de los subcriterios. Los criterios resultados analizan a su vez cuál es la tendencia en el logro de los objetivos perseguidos por la unidad administrativa, o incluso en comparación con los alcanzados por otras unidades u organizaciones similares.

El Modelo Europeo de Gestión de Calidad es, esencialmente, un modelo de autoevaluación o *diagnóstico* de la situación de una unidad que permite detectar sus *puntos fuertes* y *áreas de mejora*, y a la vez efectuar un *seguimiento* de la implantación de los planes de mejora mediante una acción de carácter *circULAR* a través de la cual se van incorporando y consolidando sucesivamente los avances conseguidos y se progresa en la definición de nuevas áreas de mejora.

El Modelo Europeo de Gestión de Calidad expuesto puede implantarse en cualquier unidad administrativa. Pueden considerarse como tales una Secretaría de Estado, Subsecretaría, Dirección General, Subdirección General, una Dirección Provincial, etc., y dentro de ellas también los Servicios o Centros que posean una entidad suficiente y unas características comunes (28).

La *integración* del proceso de *planificación general* de la unidad administrativa con el de *autoevaluación* comprende a su vez varias fases: en la primera se elaboran de manera separada el plan general de la unidad y el plan de mejora resultante de la autoevaluación, ambos en desarrollo de la misión, visión y valores de la unidad administrativa; en la segunda el proceso de Autoevaluación tiene en cuenta los datos de la planificación tradicional y sus resultados se combinan para establecer un plan general y de mejora; en la tercera ya hay un único proceso de evaluación en el que se revisan y vuelven a combinarse ambos tipos de datos formando un único conjunto de datos y un plan único e integrado, administrativo y de mejora; y en la cuarta se incluye en el proceso de evaluación del plan general la revisión y mejora de la Misión, Visión y Valores de la organización (29).

A la hora de proceder a la implantación del modelo de gestión de calidad es preciso considerar especialmente la estructura y la cultura de la organización de que se trate.

Si de lo que se trata es de poner en marcha un programa de administración de *calidad total* la estructura más coherente tendería a ser descentralizada, con intervalos de control amplios, reducida división vertical, horizontal y del trabajo, apoyo a la constitución de equipos interfuncionales, procesos flexibles, y sustentada en una adecuada formación del personal y un liderazgo efectivo desde arriba (30).

Por otro lado deben superarse las limitaciones de los planteamientos burocráticos formales en la dirección de las personas para centrarse en las posibilidades de desarrollo personal del individuo integrando sus intereses con los objetivos de la organización.

McGregor sintetizó las creencias económico-racionales tradicionales sobre la dirección y el control de una organización en lo que denominó la *Teoría X* (31):

1. El ser humano siente una repugnancia intrínseca hacia el trabajo y lo evitará siempre que pueda.
2. La mayor parte de las personas tienen que ser obligadas a trabajar por la fuerza, controladas, dirigidas y amenazadas con sanciones para que desarrollen el esfuerzo adecuado a los objetivos de la organización.
3. El ser humano común prefiere que lo dirijan, quiere soslayar responsabilidades, tiene relativamente poca ambición y desea más que nada su seguridad.

McGregor planteó en su *Teoría Y*, en oposición a la Teoría X, que muchas de las creencias tradicionales que hasta entonces sustentaban la dirección eficaz de las personas eran erróneas, pues, en línea con las aportaciones del psicólogo Maslow, la dirección y el control externo son métodos inútiles para motivar a la gente cuyas necesidades fisiológicas y de seguridad están razonablemente satisfechas cuando sus necesidades de *realización personal* son predominantes, proponiendo por el contrario una dirección basada en la *motivación* de las personas para comprometerse con los objetivos de la organización.

Las consecuencias de esta visión de la dirección de las personas son, una mayor autonomía profesional de los empleados, una evolución del estilo de mando desde el jefe al líder facilitador, y una evolución también hacia estructuras organizativas más aplanadas y ágiles, al disminuir los escalones de control, la formación de equipos de trabajo que deben asumir responsabilidades inherentes a los niveles jerárquicos suprimidos, y la mejora de los procesos y puestos de trabajo y de la comunicación interna para lograr una adecuada motivación de las personas.

En realidad, la implantación de un nuevo estilo de *dirección de las personas* supone junto a la *orientación al cliente-ciudadano*, los factores principales de cambio en la cultura, valores, relaciones y también en la estructura de una organización, que están implícitos en el Modelo Europeo de Gestión de Calidad.

LA APLICACION DE LA GESTION DE CALIDAD A LOS SERVICIOS DE LA GUARDIA CIVIL

La Guardia Civil, desempeña una función que forma parte del núcleo esencial de la legitimación del Estado liberal: el mantenimiento y garantía de la pacífica convivencia, tarea cuyo ejercicio ha permanecido tradicionalmente ligado a la aplicación de la ley y el aseguramiento del orden por medio del uso de la coacción pública.

Desde los primeros momentos, la Guardia Civil se manifestó como un instrumento eficaz para cumplir la tarea que se le había encomendado a pesar de la dispersión de su despliegue territorial en base a pequeños Puestos. Esto era posible gracias a la profesionalidad que le imprimió su fundador a través de un código de conducta detallado basado en el honor, la moralidad y la honradez, la prudencia y la firmeza en su actuación, el espíritu de servicio al Estado y la protección y auxilio a los ciudadanos, y una disciplina enmarcada en una organización militar fuertemente jerarquizada íntimamente unida a la exigencia rigurosa en el cumplimiento de sus obligaciones, que han llegado a conformar con el paso del tiempo el espíritu de este Cuerpo, o en terminología más actual, la cultura de su organización.

El servicio de la Guardia Civil ha sido tradicionalmente un servicio al Estado constitucional y al orden público como máxima expresión del interés general expresado por la ley, permaneciendo en un segundo plano la protección de los derechos individuales.

Sin embargo tras el acento puesto en los derechos humanos por las sociedades más desarrolladas el orden de los valores ha venido a invertirse y la protección de aquéllos se sitúa incluso por delante de la seguridad ciudadana, que de ser un valor independiente no representa ahora sino la posibilidad del ejercicio de los derechos individuales.

La seguridad ha venido a convertirse así en otro derecho básico de los ciudadanos, tan exigible como los demás, que ha pasado a formar parte del núcleo de su calidad de vida.

De esta manera, y a pesar de formar parte del conjunto de valores básicos que posibilitan la democracia, junto con la justicia, la libertad, la igualdad y el pluralismo, la seguridad ya no

es un *servicio al Estado*, ya no es *seguridad del Estado*, si se pretende entender a éste como un ente abstracto y autónomo con valor independiente o superior al de los ciudadanos que lo componen, sino un servicio de protección a los ciudadanos, la *seguridad ciudadana* en expresión constitucional.

Para cumplir la nueva misión encomendada a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad por la Constitución, la ley ha venido a desarrollar los *principios básicos de actuación* de aquéllas, con los que se ha pretendido reforzar la *protección de los derechos humanos*. A estos principios cabe añadir los que exigen a la Administración *servir con objetividad los intereses generales* de acuerdo con los principios de *eficacia*, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho, y más recientemente la exigencia de prestar servicios eficaces y de *calidad* a los ciudadanos.

Esta nueva filosofía de modernización que orienta el servicio de la Administración hacia los ciudadanos posibilita en principio la aplicación de los principios de la gestión de calidad al servicio de seguridad ciudadana que presta la Guardia Civil.

Sin embargo cabe preguntarse si este servicio, en general, puede ser mejor satisfecho introduciendo los nuevos conceptos de la gestión de calidad basados en la orientación al cliente o si por el contrario, al comprender ciertos servicios básicos en los que debe anteponerse el *interés general* y los valores fundamentales de nuestra democracia a los intereses y necesidades concretas de los ciudadanos, no resultan siempre aplicables los conceptos unidos a la gestión de calidad.

También cabe considerar el posible conflicto entre los principios de jerarquía, legalidad y eficacia, ya considerado en secciones anteriores, y la necesidad de limitación recíproca entre ellos en función del interés general en cada caso.

Por todo ello podemos formular las siguientes cuestiones:

¿Deben clasificarse los servicios de seguridad ciudadana según su diferente forma de gestión y relación con los ciudadanos, y el grado de imposición necesario y de definición del interés general en cada caso? ¿Qué implicaciones se derivan para la *organización* de la Guardia Civil?

Además, en la medida en que los servicios de seguridad ciudadana deban integrar los valores inherentes a la calidad, ¿en qué forma y medida deben incorporarse éstos al código de conducta profesional de la Guardia Civil, teniendo en cuenta su estructura jerarquizada, su disciplina y sus valores tradicionales?, o expresado de otra manera, ¿cuál es el impacto sobre la cultura de la Institución?

Si es posible aplicar los principios de gestión de la calidad, y más concretamente el *Modelo Europeo de Gestión de Calidad en su adaptación a la Administración Pública*, a los servicios de seguridad que presta la Guardia Civil, será preciso configurar un *plan implantación* y adaptar el método de autoevaluación a las circunstancias concretas de la organización.

La creación de la Guardia Civil y la conservación del orden público.

La Guardia Civil fue concebida en sus orígenes como una Fuerza de Orden Público dotada de organización militar y destinada a cumplir ordinariamente funciones de seguridad y protección de las personas y los bienes.

La fundación de la Guardia Civil se inscribe en una panorámica de desorden y bandolerismo en el medio rural que arrancaba en el Antiguo Régimen y que se acentuó tras la guerra de la independencia y la carlista, fenómenos a los que habría de sumarse el malestar producido con ocasión del reparto de tierras en el nuevo orden económico liberal.

La Guardia Civil respondía a la necesidad de un Cuerpo único de seguridad capaz de operar con eficacia en todo el territorio nacional. Se trataba de reforzar el poder central para garantizar un orden legal, racional, universal y de progreso económico en todo el Estado, superando la disparidad legal y de fueros, la falta de división de poderes, la confusión funcional y la autarquía territorial de los viejos señores, que caracterizaba al Antiguo Régimen (32). El Gobierno necesitaba agentes directos distribuidos por todo el territorio nacional que hiciesen cumplir sus órdenes. Era preciso disponer de un cuerpo de funcionarios altamente profesionales, disciplinados y jerarquizados para ello, y el modelo a imitar iba a ser el de los Cuerpos del Ejército, fuera del cual no se concebía ninguna solución eficaz (33).

El Decreto de fundación de 28 de marzo de 1844 determinaba la creación de un Cuerpo de Guardias Civiles dependientes del Ministerio de la Gobernación, con el objeto de proveer al buen orden, a la seguridad pública y a la protección de las personas y de las propiedades fuera y dentro de las poblaciones, y del Ministerio de la Guerra en cuanto a la organización y disciplina (34). Al poco tiempo se promueve un nuevo Decreto según el cual el nuevo Cuerpo pasa a depender del Ministerio de la Guerra en lo concerniente a su organización, personal, disciplina, material y percibo de haberes, y del Ministerio de la Gobernación en lo relativo a su servicio peculiar y movimientos.

El Duque de Ahumada, que había recibido el encargo de organizar el nuevo Cuerpo, preocupado por su fortaleza moral, se ocupó de preparar una Cartilla de uso interno, que debía contrarrestar las tensiones disolventes producidas de un lado por la dispersión territorial del nuevo Cuerpo, y de otro por la dependencia funcional de la autoridad política.

La *Cartilla* de Ahumada es un compendio de normas muy variadas dirigidas a los guardias civiles y jefes de Puesto, con una primera parte que comprende: *principios deontológicos generales* (el honor, la honradez, la dignidad y la moralidad, el cumplimiento del deber); *principios básicos de actuación en el servicio* (la serenidad ante el peligro, la prudencia y la firmeza sin violencia, la obligación de velar por la propiedad y seguridad de todos, el altruismo en el servicio, el trato respetuoso a los ciudadanos, el respeto a los domicilios privados, el empleo de las armas); *normas de comportamiento* detalladas, dentro y fuera del servicio (relativas a: policía personal, urbanidad, cortesía, saludo, silencio, seriedad y gravedad, compañerismo, formas de presentación y tratamiento a los superiores, prohibición de las malas compañías y diversiones impropias, obligación de conducirse en privado como en el servicio); y *procedimientos de prestación de los servicios*; y una segunda parte conteniendo obligaciones y normas específicas para los *jefes de Puesto*, como pieza fundamental de la organización.

Los principios de la *Cartilla* de Ahumada, desarrollados posteriormente a través de múltiples Circulares, imprimieron un fuerte carácter al nuevo Cuerpo y a la vez tornearon y siguen torneando el espíritu de sus miembros.

Otros reglamentos posteriores no hicieron sino recoger y actualizar en cada momento dichos principios.

En 1846, la Guardia Civil tiene 500 puestos y cuenta con 5.000 hombres. Su expansión territorial se va a efectuar a través de dos acciones complementarias. Por un lado, mediante un avance por círculos concéntricos que le lleva a dominar sucesivamente el nivel regional (Tercio), el nivel provincial (Compañía), el nivel de partido judicial (Sección) y, por último, el nivel municipal (el Puesto). La otra dirección expansiva tiene un sentido radial, desde Madrid, jalonando las comunicaciones. Su despliegue llegará a abarcar la totalidad del territorio nacional, contando a partir de 1898 con 2.442 Puestos. La progresiva atribución de funciones a la Guardia Civil, llevó además a duplicar y hasta triplicar su plantilla en 1897, con un total de 18.200 hombres.

La eficacia del nuevo Cuerpo, de la que da fe su expansión territorial y funcional a lo largo del siglo XIX, puede explicarse a través de su adaptación al entorno en el que debía desenvolver su actuación, es decir a su *modernidad*. Su código de valores profesionales y su organización venían a soportar su actuación eficaz.

Durante ese primer período la Guardia Civil hubo de hacer frente a los conflictos sociales generados primero en el proceso de transición desde el Antiguo Régimen al nuevo orden liberal, y después en la subsiguiente industrialización y urbanización que comenzó en el último tercio del siglo XIX, en una España hasta entonces predominantemente rural.

Los viejos conceptos de *autoridad* y *orden público* que presidían la actuación de la Guardia Civil, todavía anclados en el orden moral del Antiguo Régimen, se van a ver sin embargo incapaces de estructurar la emergente sociedad industrial y de apaciguar las demandas de los movimientos obreros.

El espíritu de la Constitución de 1978. La seguridad ciudadana.

Asentado hoy el Estado social y democrático de derecho la Guardia Civil debe seguir como

antafío manteniendo las condiciones de convivencia necesarias que permitan a los ciudadanos ejercer pacífica y libremente sus derechos. Aquellas condiciones y circunstancias no son sin embargo las de hoy, y la actuación profesional de la Guardia Civil debe acomodarse al tiempo presente. Antes había que mantener o conservar el *orden público* como valor supremo, y hoy *proteger los derechos y libertades* como máxima de nuestro ordenamiento.

Es este concepto de orden el que ha pasado hoy ha recibir una orientación diferente: ha dejado de tener un valor autónomo y ha pasado a ser función de los derechos y libertades de los ciudadanos, que ahora ocupan un lugar preferente. Así lo recoge el artículo 10.1 de la Constitución de 1978: "La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social".

La sociedad admite hoy cierto grado de desajuste, conflicto o desorden producidos como consecuencia de la iniciativa e interacción de los múltiples agentes sociales; una sociedad plural, abierta y en equilibrio inestable, sin un orden moral universal, ni grandes ideologías, y donde la diferencia, la competición, y la capacidad de innovación, son estimadas como fuente de progreso y bienestar social. Ya no hay un orden superior que mantener, sino unos derechos individuales a respetar y una tranquilidad pública a mantener.

Los ciudadanos actuales, con niveles crecientes de vida y educación esperan sobre todo una protección eficaz de sus Fuerzas de Seguridad a través de la atención a sus demandas y necesidades y la prestación de unos servicios de calidad, así como por el respeto a sus derechos y libertades. Esta expectativa se inscribe en el principio democrático de *participación* de los ciudadanos en los asuntos públicos, en el seno de una administración receptiva, orientada al ciudadano, diseñada desde su punto de vista, accesible, comprensible y transparente.

Para cumplir su misión de protección a los ciudadanos las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad necesitan un respaldo legal y también un apoyo social. El Estado mismo encuentra su legitimación en la aplicación efectiva del Derecho, lo que a su vez garantiza

la pacífica y ordenada convivencia de los ciudadanos. Y dicha aplicación necesita en última instancia de un instrumento de coacción que la respalde, el cual se deposita en manos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a través de la autoridad política.

La *legitimación legal e interna* de su actuación basadas en el cumplimiento de las leyes, reglamentos y ordenanzas internas, ha de verse acompañada de una *legitimación política*, basada a su vez en la lealtad a las directrices políticas, y de una legitimación social (35). Los ciudadanos han de aceptar la necesidad del ejercicio de la Autoridad y de la coacción, para lo cual es imprescindible un correcto funcionamiento de las Instituciones a las que se confía su aplicación.

Las claves de esta legitimidad social ya han sido apuntadas pudiendo precisarse que los ciudadanos reclaman un servicio de protección eficaz, un respeto absoluto a la ley, una actuación neutral e imparcial y guiada por la objetividad, un trato correcto, cercano y respetuoso, un ejercicio discreto de su autoridad pero también efectivo, y una utilización restringida y proporcional de la fuerza y de las armas.

El entorno actual de la seguridad ciudadana.

La seguridad se ve hoy comprometida por la complejidad de las relaciones sociales en un contexto de globalización, de grandes cambios tecnológicos en la producción y la comercialización y también en la organización del trabajo, bajo el imperio de los medios de comunicación y el dominio de la información, sometido a una dinámica de competitividad e individualismo, en una sociedad fragmentada y manipulable, donde se producen fenómenos como la drogadicción, los comportamientos antisociales, el crecimiento de la violencia y la inseguridad, y la aparición de nuevas identidades colectivas (el auge del sentimiento nacionalista, las sectas, los grupos racistas, y las tribus y bandas urbanas) sustentadas en ciertas fobias o sentimientos de grupo.

La inseguridad ciudadana presenta hoy varios frentes que pueden identificarse así: 1) el de las pequeñas infracciones, faltas o incluso delitos menores contra la propiedad que afectan de manera directa y próxima a los

ciudadanos y cuya incidencia en la seguridad viene dada en función de su mayor o menor *generalización o extensión* al conjunto de la población, 2) el de los delitos graves que afectan a la integridad, la libertad u otros derechos fundamentales de los ciudadanos, cuya incidencia en la seguridad es función de su *frecuencia y gravedad*, 3) el de la *delincuencia organizada*, de carácter nacional o internacional, y 4) el de las amenazas más graves contra la población o los ciudadanos en general, la *convivencia* o las instituciones.

La *inquietud* hacia la inseguridad (36) por parte de los ciudadanos tiene una componente de miedo concreto a ser personalmente víctima de determinados actos violentos cuya dimensión es pequeña, y otra componente de miedo difuso según la cual los ciudadanos aprecian la criminalidad violenta o más peligrosa como una amenaza general, lejana y difusa, aunque inquietante, y observan con preocupación la elevada tasa de delitos menores como un peligro social con posibles repercusiones sobre sus propias vidas.

Aunque este miedo difuso no siempre responde a la realidad de los hechos lo cierto es que debe ser igualmente atendido por los Cuerpos de Seguridad debido a los negativos efectos que puede producir sobre la comunidad, creando sentimientos de desamparo, desconfianza y angustia, alterando el estilo de vida y la conducta de los ciudadanos, generando comportamientos insolidarios cuando no persecuciones hacia determinados sectores sociales o minorías, desencadenando medidas individuales y colectivas de autoprotección con sus consiguientes excesos, y reclamando un reforzamiento de la autoridad pública y de su intervención en detrimento de las libertades ciudadanas. El miedo puede también convertirse en instrumento de manipulación de la población y en vehículo de transmisión de determinadas ideologías, y llegar a deteriorar la convivencia produciendo un aislamiento y deterioro en las relaciones sociales.

El fenómeno de espectacular crecimiento de las agencias de seguridad privadas en los últimos años se inscribe plenamente en la general apreciación de inseguridad por las empresas y ciudadanos que contratan sus servicios, a la que se acompaña una consideración de la seguridad como un bien de consumo (37).

Desde un punto de vista objetivo la pérdida de *confianza* de los ciudadanos en las instituciones que le proporcionan seguridad es en sí mismo un hecho grave que afecta a los fundamentos de la convivencia, y por tal motivo debe ser observada y atendida adecuadamente, con independencia de su base real. Esta confianza viene a depender de dos factores asociados a las amenazas contra la seguridad: su extensión y su gravedad, y ambos deben ser considerados por igual dada su importancia relativa.

En el escenario concreto de actuación de la Guardia Civil parece confirmarse por lo demás una tendencia al crecimiento de la población tanto fija como estacional en la demarcación *rural* donde ejerce sus funciones la Guardia Civil, una variación en la composición social de sus habitantes en zonas periurbanas y costeras, un incremento del nivel educativo de las nuevas generaciones, y una renta por lo general más baja que en el medio urbano, además de la precarización del empleo, y la penetración de la nueva cultura y de los modos de vida y relación urbanos, con la consiguiente desaparición de los controles sociales tradicionales y sus problemas añadidos.

La complejidad del escenario donde ha de desenvolverse su actuación la Guardia Civil y la exigencia de una mayor participación ciudadana y de calidad en el servicio plantean un reto importante de adaptación a las condiciones en las que ha de desenvolverse actualmente el servicio de seguridad.

La prevención del delito.

El incremento de la delincuencia, la aparición de nuevas formas de criminalidad, las repercusiones económicas negativas del delito y sus efectos desfavorables sobre la calidad de vida de los ciudadanos; la sensación, en fin, de inseguridad que éstos perciben, demanda un enfoque adecuado de la prevención del delito que permita afrontar lo más eficazmente posible el problema.

El bajo índice de esclarecimiento del pequeño delito contra la propiedad no cabe duda que favorece su crecimiento. Y no hay que desdeñar su importancia pues constituye muy a menudo la iniciación a otros más graves.

Las fuerzas de seguridad no pueden atender debidamente todos los casos por lo que resulta imprescindible la *colaboración* de testigos, víctimas y de la comunidad en general para lograr averiguar estos delitos.

Según el "modelo comunitario" no es posible una prevención eficaz del delito sin la participación de la ciudadanía, que debe asumir una parte de responsabilidad en la erradicación de este fenómeno.

Está comprobado que el porcentaje de esclarecimiento de la mayoría de los actos delictivos disminuye a medida que transcurren los primeros días de su comisión. Más concretamente, si la víctima o los testigos no transmiten la información que poseen en los primeros momentos a los agentes de patrulla, los sospechosos serán difícilmente identificados más tarde en razón de investigaciones concretas cuya prolongación en el tiempo imposibilita llegar a descubrir la totalidad de los delitos que se cometen (38).

Las altas tasas de criminalidad en el medio urbano se suelen atribuir a la desaparición de los controles sociales tradicionales y a la pérdida de las relaciones comunitarias inherentes a dicho medio. También se dan ocasiones más favorables para cometer actos ilícitos con impunidad, ocasiones que los ciudadanos deben contribuir a disminuir adoptando medidas de seguridad, vigilancia y autoprotección previo asesoramiento e información por las autoridades y agentes encargados de la seguridad pública.

A las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad añaden especialmente la vigilancia, la protección de los derechos y libertades, el mantenimiento del orden, el auxilio a las víctimas de los delitos, su averiguación y el descubrimiento de los culpables. Como policía comunitaria también les compete estar en contacto con la población, buscar su colaboración, atender sus demandas y necesidades en materia de seguridad, proteger y aconsejar sobre los medios de prevención que deben tomar a los ciudadanos y especialmente las personas más vulnerables, participar en los programas de información, asistencia y reinserción social, y hacer una detección precoz de las conductas próximas a la delincuencia.

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado deben además hacer frente a la criminalidad organizada, y a las amenazas para la

seguridad colectiva, para la que están especialmente dotadas gracias a su organización centralizada, la cual posibilita unificar las informaciones e investigaciones, una formación especializada, una actuación sin barreras territoriales, y la colaboración con las policías de otros países.

La Guardia Civil, como Cuerpo de Seguridad del Estado con vocación de presencia en todo el territorio nacional ha de asumir las anteriores exigencias y requerimientos y configurarse como un Cuerpo de Seguridad que inspira confianza en el ciudadano, atiende sus demandas y obtiene su colaboración, que actúa con rapidez y eficacia en el esclarecimiento de los delitos, y que también es capaz de hacer frente a la delincuencia organizada y especializada.

Una Fuerza de Seguridad preventiva y próxima.

Tales exigencias podrían resumirse en la necesidad de evolucionar hacia un modelo de organización de *calidad* orientado a la *participación del ciudadano* y a obtener su *confianza* y *colaboración*, a la *prevención activa* de riesgos y amenazas en todas las dimensiones de la seguridad y a la *mejora continua* de los servicios.

En primer lugar será necesario disponer de *análisis* avanzados capaces de predecir la aparición y evolución de los conflictos sociales, especialmente de los que pueda presumirse su desenvolvimiento violento, no sólo de los que puedan darse a escala local, regional o nacional, sino también de aquellos que produciéndose en el exterior de nuestras fronteras puedan llegar a influir en nuestra seguridad, a fin de prevenir su amplitud, duración y gravedad y tratar de aminorar su impacto.

En segundo lugar será preciso seguir avanzando en el terreno de la *cooperación* policial nacional e internacional y dedicar esfuerzos crecientes a la investigación especializada, a fin de contrarrestar los efectos de las redes internacionales del crimen organizado y de la delincuencia especializada.

En tercer lugar habrá de continuar garantizándose la seguridad próxima de los ciudada-

nos y el libre ejercicio de sus derechos en pacífica convivencia a través de:

- La investigación de las causas de las conductas antisociales.
- La observación y seguimiento de los grupos de riesgo potencialmente delictivos.
- La prospección de las demandas de seguridad de la población, el acercamiento a sus necesidades y la obtención de la confianza y la colaboración de los *ciudadanos*.
- La protección, información y asesoramiento a las *víctimas*.
- La *mejora continua* de la calidad de los servicios.
- La *vigilancia*.
- La *cooperación* con otras policías y agentes sociales ocupados también en el control del delito y en la prevención social.
- La definición de las *políticas de prevención* de la criminalidad y la *planificación* de objetivos concretos a alcanzar a escala nacional, regional y provincial, y su posterior evaluación.

En cuarto lugar será preciso adaptar el despliegue territorial a las diferentes condiciones de la seguridad ciudadana en cada zona a fin de garantizar ésta en iguales condiciones para toda la población.

En quinto lugar será necesario actualizar la organización, el código de conducta profesional y los procedimientos de actuación, de acuerdo a las nuevas exigencias de eficacia y calidad.

Aplicación de la Gestión de Calidad en la Guardia Civil.

La gestión de calidad está íntimamente unida a la *mejora continua* de los productos y servicios a fin de satisfacer las expectativas e intereses de los clientes o ciudadanos y conseguir su adhesión. Para lograr la mejora continua es necesario involucrar a todo el personal de la organización que participa de una u otra forma en los diferentes procesos productivos, por lo que cobra especial importancia la dirección de las personas, su motivación y capacitación, pero también resulta ineludible adecuar la cultura y la estructura de la organización, diseñar un plan estratégico, establecer

prioridades, objetivos y procedimientos para alcanzarlos, y especialmente planificar y evaluar midiendo los resultados alcanzados en todas las unidades y fases de los procedimientos de la organización, para así emprender las medidas correctoras oportunas.

Si las dos ideas principales unidas a la gestión de calidad son la mejora continua y la orientación al cliente, ambas son aplicables en la Administración, si bien en la primera es preciso atenerse a los recursos disponibles, y en la segunda resulta fundamental explorar el *interés general* en juego, que en el caso de las Fuerzas de Seguridad y en su formulación más general, no es otro que la protección de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

En la protección de los derechos y libertades la prioridad en la actuación debe recaer en favor de aquellos derechos más expuestos a ser vulnerados en orden a su importancia relativa. Para conocer el riesgo es preciso contar con todos los datos que permitan obtener una idea lo más precisa posible de la situación real de inseguridad en cada caso, y también de su componente subjetivo, en virtud del cual los ciudadanos pueden llegar a autolimitarse el ejercicio de sus propios derechos.

Cuando se trata de amenazas a la seguridad ciudadana no sentidas directamente por los ciudadanos, la prioridad en su garantía deberá atender al orden de los valores y derechos generales amenazados y a la importancia y circunstancias de las amenazas, que deben ser evaluadas por los responsables de las Fuerzas de Seguridad. También aquí hay que tomar en consideración la opinión de los ciudadanos, para los que las encuestas vienen reflejando reiteradamente su preocupación por la droga y el terrorismo como fenómenos más amenazantes para la convivencia pacífica.

El grado de satisfacción del interés general debido a la actividad de las Fuerzas de Seguridad tiene entonces una componente que puede obtenerse pulsando la opinión de los ciudadanos y otra que al depender de la evaluación realizada por las propias Fuerzas de Seguridad en función de los datos conocidos sobre cada situación, no puede ser medida más que por éstas según la variación

experimentada en la situación como consecuencia de la aplicación de una política determinada. Resulta deseable incluso en este último caso una mayor participación de los ciudadanos, que debe estar basada en un conocimiento suficiente de las situaciones de inseguridad a través de la difusión fiel, veraz y objetiva de aquellos datos y noticias más relevantes. De esta manera la satisfacción de los ciudadanos vendrá a coincidir y reflejar en mayor medida también la del interés general.

La *dirección de las personas* resulta especialmente relevante para el éxito de la gestión de calidad en una organización al considerar que la capacidad de las personas de una organización es su mayor potencial. Para que esta capacidad se manifieste es preciso dotar de una formación adecuada al personal, motivarle y favorecer su iniciativa aprovechando la información disponible en todos los niveles y actividades de la organización.

Esta concepción parece opuesta pero puede ser complementaria a la concebida bajo los principios de la dirección clásica de las organizaciones burocráticas, basada en la garantía de racionalidad de su actividad, construida sobre procedimientos definidos y controlados por una estructura jerarquizada, reforzada con un régimen disciplinario, y con poco lugar para la improvisación, todo ello en un entorno estable sin incertidumbre.

Aplicada en la Administración Pública, la *dirección burocrática* viene a constituir una garantía de imparcialidad en su actuación y de sometimiento a la voluntad general a través del estricto cumplimiento de la legalidad. Complementariamente, el ejercicio de la autoridad y del mando en el entorno actual de actuación debe estar dirigido a aprovechar todas las capacidades humanas, a motivar y a incentivar las iniciativas de mejora en el servicio de los subordinados, favoreciendo la comunicación ascendente y su actuación coordinada dentro del conjunto de la organización.

La *coordinación* en la dirección burocrática se efectúa verticalmente a través de una estructura jerárquica que se vuelve lenta a medida que aumenta su tamaño, el número de escalones, la especialización y la dispersión geográfica, debido al largo camino que debe recorrer la información para llegar de un punto a otro de la organización si no se establecen canales horizontales de comunicación. Re-

sulta plenamente efectiva en la medida en que se precise una coordinación general de la actividad, pero debe ser compensada con la iniciativa sea individual o de equipo ante situaciones imprevistas, que pueden no resultar frecuentes cuando la actividad está muy reglada, o constituir por el contrario un hecho corriente, como en el caso de la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, donde no se da precisamente una profusión de reglamentos de actuación, lo que exige de cada agente una interpretación y aplicación puntual y discrecional de la Ley adaptada en cada caso concreto a la situación, valorando en tiempo real intereses complejos e importantes, si no vitales.

La organización más idónea para las Fuerzas de Seguridad no debe cumplir otros requisitos que los derivados de los principios de actuación de las Administraciones Públicas en general y de éstas en particular, conjugando la necesidad de una actuación imparcial, neutral, objetiva, de acuerdo con la voluntad general expresada en las leyes, y garantizada a través de una estructura jerárquica, con la de actuar coordinada y eficazmente al servicio de los intereses generales, que se satisfice a través de una organización flexible capaz de conocer y atender de forma próxima y especializada las distintas exigencias de la seguridad ciudadana, para lo que se requiere una estructura más plana y con posibilidad de coordinación horizontal.

La cultura de las organizaciones policiales por su parte debe incorporar no sólo aquellos elementos que favorecen el control, la cohesión, la identidad y la cooperación de sus miembros, sino también su dignidad, motivación, formación e iniciativa, así como la orientación del servicio al ciudadano y los de calidad y mejora continua.

La adaptación de la estructura de la organización.

Para adaptar la estructura de la organización a las exigencias de la gestión de calidad, es preciso comenzar por analizar y clasificar previamente en grupos homogéneos las funciones de seguridad que ejerce la Guardia Civil teniendo en cuenta el interés general compro-

metido en cada tipo de riesgo o amenaza y el grado de participación del ciudadano en su definición, o por el contrario, de necesaria imposición de la voluntad pública, de acuerdo con los distintos estados de equilibrio del conjunto de principios que caracterizan la actuación de las Administraciones Públicas en general: eficacia, jerarquía, desconcentración, coordinación y legalidad.

Los servicios que presta la Guardia Civil como Fuerza de Seguridad del Estado en todo el territorio nacional y su mar territorial responden a una extensa y variada gama de funciones que para simplificar pueden reducirse a tres.

Desde la pequeña escala más próxima como *policía de seguridad ciudadana*, preventiva y administrativa, para atender los pequeños problemas de inseguridad que afectan al ciudadano de forma cercana, y vigilar la observancia de la ley como *policía administrativa* en aquellas materias o aspectos cuya competencia se reserva el Estado, tales como el *control de armas y explosivos*, el *resguardo fiscal*, y la *vigilancia del tráfico* o el *medio ambiente*, en este último caso de forma concurrente con las policías autonómicas; a la escala más distante y general como *policía de seguridad interior*, dedicada a la custodia de la seguridad en nuestras fronteras y a la obtención de *información* para la prevención de los conflictos y el mantenimiento y restablecimiento del *orden público*; y un paso más allá, colaborando con las *Fuerzas Armadas* en misiones propias de éstas, como fuerza de seguridad; pasando por una escala intermedia como *policía judicial* especializada en la investigación de los delitos más graves que afectan a la vida o la libertad de las personas y en la lucha contra la criminalidad organizada en general.

El cumplimiento de este abanico de funciones en escalas de tan distinta proyección y con la debida calidad y eficacia es un reto que presenta unas dificultades obvias para la homogeneidad de un cuerpo de seguridad de *naturaleza militar* como la Guardia Civil. Para un observador externo podría parecer obvio que en virtud de esta naturaleza la Guardia Civil está más adaptada al cumplimiento de las funciones aquí denominadas de seguridad interior, y sin embargo, si se contempla la actuación de este Cuerpo con suficiente perspectiva histórica, descubrimos que el ejercicio

tradicional de sus funciones ha estado asociado preferentemente a aquellas funciones relativas a la seguridad ciudadana y la policía judicial (39).

Atendiendo a la progresiva construcción del Estado plural, participativo y descentralizado de las autonomías y en el contexto de un hipotético desarrollo del actual *modelo policial*, el conjunto formado por las policías autonómicas (propias o adscritas) y locales vendría a capitalizar gran parte de las funciones de seguridad ciudadana, policía administrativa y judicial que actualmente ejerce la Guardia Civil, en virtud de su natural proximidad al ciudadano, y entonces quedarían contraídas las funciones de ésta a las de seguridad interior, en actual consonancia con su particular naturaleza y estructura.

Y es que la seguridad ciudadana requiere hoy un ejercicio de acercamiento a los ciudadanos, lejos de la racional, pero también fría y distante aplicación de la ley característica de la administración más burocrática, sea civil o militar, de antaño, penetrada, en el caso de la seguridad, de cierta desconfianza y una actitud de control hacia los administrados.

El futuro del sistema policial está sin embargo aún por escribirse y la adaptación de la Guardia Civil a esta nueva situación ha de influir en la posición que le quepa finalmente ocupar en el conjunto.

Esta adaptación pasa por un lado por afrontar plenamente la *especialización* funcional, según las tres líneas básicas ya descritas, y adoptar una distribución, una estructura y un despliegue adecuados de sus recursos humanos y unidades. Por otro, paralelamente, será necesario reafirmar la unidad interna, y a la vez la *identidad* y la diferencia de este Cuerpo respecto de otros Cuerpos de Seguridad, adaptando su cultura tradicional a la actual exigencia de calidad en los servicios. A este respecto es pertinente recordar que tanto la especialización como la identidad y la diferenciación vienen demandadas no sólo por las exigencias de calidad y eficacia, sino también por aquéllas relacionadas con el entorno competitivo en el que se desenvuelve la actuación de la Guardia Civil.

En general, la Guardia Civil deberá *flexibilizar* su organización, combinando la tradicional eficacia de la administra-

ción burocrática basada en la garantía de la formal e imparcial aplicación de la ley, con la calidad del servicio orientado a los ciudadanos, lo que implica sobre todo una *actitud más receptiva en el estilo de mando y dirección y en la ejecución* de los servicios, que afecta a todos sus miembros, y que han de orientarse hacia el ciudadano, la colectividad o el interés general, según el caso, y la introducción de la filosofía de la *mejora continua* en el servicio y de la *planificación y medición de resultados* a través de indicadores; así como cierto *aplanamiento de la estructura vertical* de la cadena de mando, la creación de *estructuras de coordinación horizontal* para absorber la mayor complejidad derivada de la especialización, y el establecimiento de canales de *comunicación ascendente y lateral*.

Esta flexibilización deberá en particular ser más acusada cuando se trate del ejercicio de funciones relacionadas con la seguridad ciudadana más próxima.

La desconcentración de funciones, la adaptación del despliegue territorial a las Comunidades Autónomas, la supresión de los Tercios y de las Líneas, la creación de equipos interfuncionales de lucha contra la delincuencia organizada (EDO), y la previsión de un Consejo Asesor en la reciente Ley de Régimen del Personal de la Guardia Civil, no vienen sino a confirmar una tendencia evolutiva de adaptación de la Guardia Civil a la nueva realidad de la seguridad.

La especialización funcional por su parte afecta ya desde hace tiempo no sólo a las especialidades más conocidas como la Agrupación de Tráfico, el Resguardo Fiscal, la Policía Judicial y la Protección del Medio Ambiente, sino también a la seguridad interior, con antecedentes lejanos en los Tercios de Fronteras, los Tercios Móviles y las Brigadillas de Información, y cada vez es menos frecuente la intervención en este campo de unidades no especializadas.

Una nueva exigencia se presenta ahora: la *especialización en seguridad ciudadana*, función que siendo menos trascendental y más ordinaria que aquélla, presenta una exigencia inmediata que no puede eludirse y además

tiene empeñados una gran parte de los esfuerzos y los efectivos de la Guardia Civil.

La adaptación de la cultura institucional.

Cabe preguntarse si la adaptación a los requerimientos de las distintas funciones de seguridad entraña riesgos para la *cohesión*, la unidad y el llamado espíritu de Cuerpo, y en definitiva para la jerarquía, la disciplina y la unidad de mando de la Guardia Civil.

Desde una perspectiva histórica estos conceptos, surgidos a la par que los Ejércitos profesionales en el moderno Estado-Nación, han perseguido por un lado el control de la Institución, y por otro la eficacia en su actuación, cuando ésta dependía sobre todo de la actuación cohesionada del conjunto. Hoy siguen siendo válidas ambas razones, si bien la creciente importancia de la técnica ha introducido la necesidad de especializar y diferenciar (40), habiéndose avanzado a la vez en el establecimiento de distintos instrumentos para facilitar la coordinación en unas estructuras cada vez más complejas, producto de dicha especialización.

En la Guardia Civil se acentuaron desde el principio tanto la necesidad de control político de la Institución como de un código de honor propio que viniera a dar cohesión e identidad al nuevo Cuerpo, necesidad aquí acentuada por su diseminado despliegue territorial, su doble dependencia ministerial y las consiguientes dificultades de coordinación y homogeneidad en la actuación profesional, en un país de incipientes comunicaciones, en el que había de instaurarse la aplicación universal de las leyes y reglamentos. Y esta situación es la que vino a marcar la necesidad de un fuerte carácter para la Guardia Civil, necesidad vislumbrada por Ahumada y traducida en su primera *Cartilla*.

Hoy día subsiste la dificultad para coordinar una actuación tan dispersa y que además descansa en la iniciativa de sus agentes de base. Sigue siendo necesaria por tanto una fuerte identidad de la organización capaz de *motivar* actualmente a sus componentes, constituida sobre un código básico de *valores* que guíen la actuación profesional, donde ha de incluirse la disciplina como exigencia en el cumplimiento del deber, pero ello no ha de resultar incompatible con la especialización, ni con la

apertura y la receptividad hacia el medio social (41).

Hoy, como en el momento de su creación, existe una razón de profundo calado para esta cohesión que tiene que ver con la tradicional concepción del orden público en España, el cual ha de sostenerse en último término por medio del ejercicio de la autoridad, especialmente cuando puedan darse graves conflictos que amenacen la *seguridad interior del Estado*. En este sentido la Guardia Civil constituye una reserva de autoridad y seguridad capaz de mantener la paz interior frente a situaciones graves, evitando o retrasando la intervención de las Fuerzas Armadas en el mantenimiento de la seguridad interior, a la vez que una Fuerza de Seguridad idónea, por su especial naturaleza, para colaborar con las Fuerzas Armadas cumpliendo misiones de seguridad en beneficio de la Defensa Nacional (42).

Si bien estos cometidos no son los que ordinariamente desempeña la Guardia Civil, son de tanta trascendencia que el legislador los ha considerado de entidad suficiente como para justificar la organización militar y la disciplina específica de este Cuerpo.

Ahora bien, es preciso decir también que la Institución ha de adaptarse al conjunto de la misión encomendada a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la cual comprende, además de la función de seguridad interior, otras funciones de *seguridad ciudadana* y *policía judicial*, cuyo eficaz ejercicio no debe verse comprometido por la necesaria cohesión. Será necesario por lo tanto conseguir un punto de equilibrio en la organización tal que satisfaga lo más cumplidamente posible el ejercicio de todas las funciones a desempeñar.

Afirmar en otro caso la organización por encima del cumplimiento del conjunto de las funciones no conduciría sino a una pérdida de legitimidad por desviación de sus fines y a un aislamiento y una pérdida de percepción o sensibilidad ante las cambiantes condiciones del medio social y de las exigencias de la seguridad.

Pero especialización e institucionalización tienen un punto de encuentro necesario, puesto que la identidad y la imagen diferenciada de un Cuerpo de seguridad, en la que en definitiva viene a sustentarse su legitimidad social, viene dada no sólo por su actuación de

acuerdo a principios que garantizan la legalidad, neutralidad e imparcialidad de su actuación, sino también por su saber hacer y sus resultados (43), es decir por su *eficacia*, la cual conduce inevitablemente a la división en el trabajo, es decir a la especialización funcional.

Las instituciones deben organizarse para cumplir eficientemente los fines señalados. La organización burocrática sigue siendo válida para el cumplimiento de ciertas misiones, pero debe adaptarse, valores incluidos, para cumplir mejor otras.

Valores como el honor, la dignidad, la honradez, la neutralidad e imparcialidad, o la exigencia en el servicio y el estilo de vida correcto, la austeridad, entrega y altruismo, o el trato respetuoso con los ciudadanos, que figuran inscritos como principios básicos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, siendo necesarios para preservar los derechos fundamentales de las personas, no son suficientes para rendir un servicio eficaz a los ciudadanos y deben completarse con los derivados de una mayor participación de éstos en los asuntos públicos, tanto en la planificación estratégica y operativa como sobre todo en la evaluación de los resultados, usando como instrumento los principios y herramientas inherentes a la gestión de calidad.

Implantación de la Gestión de Calidad en la Guardia Civil según el modelo de Autoevaluación de la EFQM.

La implantación de la Gestión de Calidad en la Guardia Civil requiere seleccionar previamente las unidades piloto en una primera fase experimental. Teniendo en cuenta lo ya expuesto hasta aquí las *unidades* más idóneas para comenzar la implantación serían las provinciales (Comandancias) en el ejercicio de aquellas *actividades* de seguridad ciudadana próxima según la clasificación funcional propuesta.

Considerando además la necesidad de implicar en el proyecto a la *alta dirección* de la Guardia Civil desde el primer momento, también se verían afectados la cadena de mando en sentido ascendente y los Servicios de las especialidades operativas de la Subdirección General de Operaciones, así como las Subdirecciones Generales de Personal y Apoyo y el Gabinete de la actual estructura de la Dirección General, que se verían implicados en los diferentes criterios del Modelo Europeo de Gestión de Calidad, en relación a su implantación en las Comandancias, de acuerdo con sus respectivas funciones:

Criterios	SG Operaciones	SG Personal	SG Apoyo	Gabinete
Liderazgo	Wavy pattern			
Planificación y Estrategia	Wavy pattern	Hexagonal pattern	Diagonal pattern	Horizontal lines
Gestión del Personal	Wavy pattern	Hexagonal pattern		
Recursos	Wavy pattern		Diagonal pattern	
Procesos	Wavy pattern			
Satisfacción del Cliente/Ciudadano				Horizontal lines
Satisfacción del Personal		Hexagonal pattern		
Impacto en la Sociedad				Horizontal lines
Resultados	Wavy pattern	Hexagonal pattern	Diagonal pattern	Horizontal lines

Por último, para gestionar el proceso de implantación será necesario crear una *Comisión de Calidad*, apoyada por una *Oficina de Calidad*, al mando de un responsable del proyecto de implantación, integrada por jefes de las unidades superiores implicadas, entre los que se encontrarían los responsables de la planificación, con los siguientes cometidos:

- Realización de un estudio de *viabilidad* del proyecto. Evaluación de la cultura y la estructura de la organización, e impacto de la aplicación del Modelo Europeo de Calidad sobre la estrategia, los objetivos operativos, y el servicio a los ciudadanos.
- Definición de la *estrategia de calidad* a seguir, en el marco de la estrategia general.
- Elaboración de la *directiva de calidad* y del *plan de calidad* correspondiente, de acuerdo con la estrategia adoptada y de forma coordinada con la directiva de planeamiento general, con las siguientes tareas:
 - Definición de los *subcriterios* a aplicar siguiendo el modelo de autoevaluación de la EFQM.
 - Selección de las *Unidades* participantes y de las *actividades* a gestionar.
 - Fijación de *Objetivos y Planes de acción* a desarrollar por las unidades, estableciendo *prioridades*.
 - Plan de adaptación de la *cultura* y la *estructura* de las unidades.
 - Definición de *estándares* de los procedimientos e identificación de los *procedimientos críticos*.
 - Selección de los *métodos, herramientas y técnicas* de gestión, medición y evaluación y establecimiento de *indicadores* de seguimiento.
 - Designación de *responsables directos del proyecto* en cada unidad afectada.
 - Establecimiento de *equipos de calidad* constituidos por representantes de las unidades implicadas en las funciones, actividades o procesos a coordinar que se consideren claves o especialmente importantes.
 - *Plan de comunicación* interna y externa, ascendente y descendente, que incluirá

la *mentalización y sensibilización* de los mandos y del personal afectado en general, la *información* a los ciudadanos, y los *sondeos de opinión*.

- *Plan de formación* progresiva en los principios y técnicas del Modelo Europeo de Gestión de calidad.
 - Realización de la *autoevaluación*.
 - Determinación de las *áreas de mejora* prioritarias.
 - Elaboración de los planes de mejora.
 - Ejecución y seguimiento de los planes de mejora.
 - *Verificación de los resultados* obtenidos y *comparación* con los de otras unidades ajenas al proyecto.
 - Redefinición de los subcriterios y realización de una nueva *autoevaluación*.
 - *Integración progresiva* del plan de calidad en la planificación general de la organización.
 - *Extensión progresiva* de la gestión de calidad a toda la organización.

NOTAS

(1) Emilio Albi, José Manuel González-Páramo, Guillem López Casanovas. Gestión pública. Fundamentos, técnicas y casos. Capítulo 1. Ariel, 1995.

(2) Emilio Albi, José Manuel González-Páramo, Guillem López Casanovas. Gestión pública. Fundamentos, técnicas y casos. Capítulo 1. Ariel, 1995.

(3) Joan Subirats, citando a García Pelayo y García Cutarelo. Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración. MAP.

(4) Luis Ortega. El reto dogmático del principio de eficacia. RAP, n.º 133, 1994.

(5) Joan Subirats. Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración. MAP.

(6) Joan Subirats. Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración. MAP.

(7) Joan Subirats. Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración. MAP.

(8) Rafael Bañón. La legitimidad de la Administración Pública, en La nueva administración Pública, capítulo 2.

(9) Rafael Bañón. La legitimidad de la Administración Pública, en La nueva administración Pública, capítulo 2.

(10) Rafael Bañón. La legitimidad de la Administración Pública, en La nueva administración Pública, capítulo 2.

(11) Rafael Bañón. La legitimidad de la Administración Pública, en La nueva administración Pública, capítulo 2, citando a Crompton y Lamb, Marketing Government and Social Services, 1986.

(12) Luciano Parejo Alfonso. La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública. DA, n.º 1218-219, 1989.

(13) Luciano Parejo Alfonso. La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública. DA, n.º 1218-219, 1989.

(14) Luciano Parejo Alfonso. La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública. DA, n.º 1218-219, 1989, siguiendo a W. Leisner, en Estudio de la eficacia estatal en el derecho alemán.

(15) Luciano Parejo Alfonso. La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública. DA, n.º 1218-219, 1989.

(16) Luciano Parejo Alfonso. La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública. DA, n.º 1218-219, 1989, siguiendo a W. Leisner, en Estudio de la eficacia estatal en el derecho alemán.

(17) Luciano Parejo Alfonso. La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública. DA, n.º 1218-219, 1989, siguiendo a W. Leisner, en Estudio de la eficacia estatal en el derecho alemán.

(18) Luciano Parejo Alfonso. La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública. DA, n.º 1218-219, 1989.

(19) Brugué Q., Amorós M., y Gomá R., proponen la especificidad de la gestión pública con participación de los ciudadanos en la definición de los objetivos políticos, superando el modelo consumerista centrado en la esfera prestacional del Estado. En "La Administración Pública y sus clientes: ¿Moda organizativa u opción ideológica?".

(20) Brugué Q., Amorós M., y Gomá R. En "La Administración Pública y sus clientes: ¿Moda organizativa u opción ideológica?".

(21) Carles Boix. Hacia una Administración Pública eficaz: Modelo institucional y cultura profesional en la prestación de servicios públicos. GAP n.º 1, 1994.

(22) Carles Boix. Hacia una Administración Pública eficaz: Modelo institucional y cultura profesional en la prestación de servicios públicos. GAP n.º 1, 1994.

(23) Carles Boix. Hacia una Administración Pública eficaz: Modelo institucional y cultura profesional en la prestación de servicios públicos. GAP n.º 1, 1994.

(24) Giorgio Merli. La Calidad Total como herramienta de negocio. 1995.

(25) Alberto Galgano. Calidad Total. 1993.

(26) Alberto Galgano. Calidad Total. 1993.

(27) De acuerdo con Maslow los niveles de necesidades del hombre en orden creciente serían: 1) necesidades fisiológicas, 2) de seguridad, 3) sociales, 4) del yo -independencia, conocimiento y reputación-, y 5) de autorrealización -desarrollo personal y creatividad-. Giorgio Merli. La Calidad Total como herramienta de negocio. 1995.

(28) Guía de Autoevaluación para la Administración Pública. MAP. Ministerio de la Presidencia. BOE, 1999.

(29) Autoevaluación 1998. Directrices para el Sector Público. EFQM.

(30) Robbins, Stephen P., Coulter Mary, Administración, México, 1996.

(31) Citado en Salvador García, Shimon L. Dolan. La Dirección por Valores, 1997.

(32) Diego López Garrido. *El aparato policial en España*, 1987, cap. 2.

(33) Diego López Garrido. En la misma obra.

(34) Para Diego López Garrido hay un mimetismo estructural hacia el Ejército en la pirámide del poder civil como la única forma de establecer un aparato equilibrador del poder militar. "La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista", 1982.

(35) La legitimación interna está subordinada a la legal y a la política. Por su parte, la legitimidad social puede ser auscultada a través de métodos de investigación social. Véase a este respecto el artículo de Juan Díez Nicolás "La imagen pública de la Guardia Civil", en Cuadernos de la Guardia Civil, n.º 1, 1989.

(36) Véase el estudio de José María Rico y Luis Salas "Inseguridad ciudadana y policía", Madrid 1988.

(37) Véase a este respecto el artículo de Iñaki Agirreazkuenaga, "Perfiles y problemática de la Seguridad Privada en el ordenamiento jurídico español", RAP n.º 118, 1989.

(38) Véase el estudio "Inseguridad ciudadana y policía", de José María Rico y Luis Salas, Madrid 1988.

(39) El Real Decreto de 9 de octubre de 1844, del Ministro de la Gobernación, que aprueba el *Reglamento para el Servicio de la Guardia Civil* recoge en su artículo 1.º que "la Guardia Civil tiene por objeto:

1.º La conservación del *orden público*.

2.º La *protección de las personas y las propiedades*, fuera y dentro de las poblaciones.

3.º El *auxilio que reclame la ejecución de las leyes*".

Y el artículo 2.º que "Cuando lo permita el servicio de que habla el artículo anterior, podrá emplearse la Guardia Civil, como *auxiliar*, en cualquiera otro servicio público que reclame la intervención de la fuerza armada".

En el capítulo III, relativo a las obligaciones y facultades de la Guardia Civil, se fijan los *servicios* a prestar poniéndose el acento en aquellos que reclame el *orden público*; la *seguridad en los caminos*; la *protección, auxilio y socorro de las personas* en los caminos, campos y despoblados; velar por la observancia de las leyes y disposiciones relativas a los caminos, montes y bosques, caza y pesca, bienes y propiedades públicas, comunales o particulares, y en general todo lo que constituye la *policía rural*; tomar noticia de la perpetración de cualquier delito o hecho contrario a las leyes; recoger los bagamundos y fugados de las cárceles, prófugos y desertores; *perseguir y detener a los delincuentes o infractores*; exigir la presentación de pasaportes, pases y licencias de uso de armas o de caza o pesca; *prestar servicio en el interior de las poblaciones*, cooperando con los agentes de Protección y Seguridad; y el *auxilio a las autoridades judiciales* para asegurar la buena administración de la justicia, dando cuenta de los delitos, remitiendo las sumarias instruidas y poniendo a su disposición los delincuentes.

(40) La división formal en armas, cuerpos y servicios en las Fuerzas Armadas es un producto de la industrialización, que se entrecruza con la división jerárquica vertical de los empleos y cargos. Rafael Bañón y José Antonio Olmeda. "El estudio de las Fuerzas Armadas". En "La institución militar en el Estado contemporáneo", Alianza Universidad, Madrid, 1985.

(41) Las organizaciones militares con mayores probabilidades de supervivencia son las que adoptan una pauta matricial, esto es, las que se constituyen como sistema permeable al contexto, y desarrollan su capacidad de adaptación ambiental y de diferenciación interna, a la vez que impulsan mecanismos que permitan la conservación de la estabilidad en un ambiente de cambios turbulentos. Rafael Bañón y José Antonio Olmeda. "El estudio de las Fuerzas Armadas". En "La institución militar en el Estado contemporáneo". Alianza Universidad, Madrid, 1985.

(42) Véanse los trabajos de Miguel Domínguez Berrueta, Dionisio Sánchez Fernández y Marcos Fernando Pablo, "El modelo policial ante el Tribunal Constitucional", RAP, n.º 123, 1990; y de Yolanda Gómez Sánchez, "La Guardia Civil entre la defensa nacional y la tutela de los derechos y libertades y la seguridad pública", Cuadernos GC, n.º 3, 1990.

(43) El peso de la tradición puede conducir a una diferenciación negativa o aislamiento de la organización respecto de su entorno y de los cambios sociales y tecnológicos, y en definitiva al anacronismo. Por contra la falta de identidad conduce a la disolución en el entorno. Por ello resulta importante conseguir un equilibrio entre ambas opciones. Véase Gerke Teitler "La génesis de los cuerpos de oficiales profesionales". En "La institución militar en el Estado contemporáneo". Alianza Universidad, Madrid, 1985.