

Cuadernos de la Guardia Civil

Revista de Seguridad Pública

25 Aniversario



CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

REVISTA DE SEGURIDAD PÚBLICA

3ª ÉPOCA

DIRECTOR:

Santiago García Martín, Gabinete Técnico de la Guardia Civil

REDACTOR JEFE:

José María Blanco Navarro, Gabinete Técnico de la Guardia Civil

REDACTORA JEFE ADJUNTA:

Eulalia Castellanos Spidla, Gabinete Técnico de la Guardia Civil

SECRETARÍA:

Centro de Análisis y Prospectiva

Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil
Guzmán el Bueno, 110
28003 MADRID
Teléf. 91 514 29 56
E-mail: CAP-cuadernos@guardiacivil.org

AUTORA Y PROPIETARIA

Dirección General de la Guardia Civil
ISSN: 2341-3263
NIPO: 126-15-005-2

EDITA

Ministerio del Interior
Secretaría General Técnica
Dirección General de la Guardia Civil
Centro Universitario de la Guardia Civil

Página oficial de Cuadernos de la Guardia Civil
<http://bit.ly/1Fdw213>

Lista de los números en KOBLI
<http://bibliotecasgc.bage.es/cgi-bin/koha/opac-shelves.pl?viewshelf=59&sortfield=>

Catálogo general de publicaciones oficiales
<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

CONSEJO EDITORIAL

Francisco Javier Ara Callizo, General de División, Jefe del Gabinete Técnico
Fanny Castro-Rial Garrone, Directora del Instituto Universitario de Investigación en Seguridad Interior
Florentino Portero Rodríguez, Universidad Nacional de Educación a Distancia
Carlos Echeverría Jesús, Universidad Nacional de Educación a Distancia
Oscar Jaime Jiménez, Universidad Pública de Navarra
Arturo Ribagorda Garnacho, Universidad Carlos III
Daniel Sansó-Rubert Pascual, Universidad de Santiago de Compostela
Santiago García Martín, Teniente Coronel, Gabinete Técnico Guardia Civil
José María Blanco Navarro, Director del Centro de Análisis y Prospectiva

CONSEJO DE REDACCIÓN

Francisco Javier Ara Callizo, Gabinete Técnico de la Guardia Civil
Fanny Castro-Rial Garrone, Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior
Francisco Javier Alvaredo Díaz, Jefatura de Enseñanza de la Guardia Civil
José Ignacio Criado García-Legaz, Estado Mayor de la Guardia Civil
José Duque Quicios, Secretaría Permanente para la Clasificación y Evaluación de la Guardia Civil
Eduardo Isidro Martínez Viqueira, Subdirección General de Personal de la Guardia Civil
Fernando Cubillo Santos, Oficina de Relaciones Informativas y Sociales de la Guardia Civil
Manuel López Silvelo, Estado Mayor de la Guardia Civil
Rafael Morales Morales, Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil
Fernando Moure Colón, Centro Universitario de la Guardia Civil
José Joaquín Díaz García, Subdirección General de Apoyo de la Guardia Civil
Iván Hormigos Martínez, Academia de Oficiales de la Guardia Civil
Ana Pilar Velázquez Ortiz, Asesora Jurídica de la Guardia Civil
Santiago García Martín, Teniente Coronel, Gabinete Técnico Guardia Civil
José María Blanco Navarro, Director del Centro de Análisis y Prospectiva

A lo largo de los años, la Guardia Civil ha venido haciendo una gran labor divulgativa con la publicación de la Revista de Estudios Históricos, lo que ha contribuido a la comprensión de su carácter, su tiempo, sus actividades y funciones.

Desde 1989 este esfuerzo en difusión de cultura de seguridad ha desembocado en la elaboración de los "Cuadernos de la Guardia Civil".

Se trata de una publicación académico profesional, de contenidos originales y periodicidad semestral, con contenidos relevantes sobre seguridad nacional, seguridad pública, técnica policial, riesgos y amenazas, en todas sus dimensiones (histórica, jurídica, estratégica, táctica, etc.). Los géneros documentales admitidos son los artículos de investigación, los artículos profesionales, y la reseña de libros. Los destinatarios son expertos en seguridad, académicos y profesionales, tanto del sector público y privado, estudiantes, así como cualquier ciudadano interesado en la materia.

Cuadernos de la Guardia Civil está abierta a cualquier autor, a cuyos efectos se establecen dos periodos para la recepción de artículos: el 1 de mayo y el 1 de noviembre. El primer número de cada año se publica durante el mes de enero, y el segundo durante el mes de julio. Se pueden publicar adicionalmente números especiales o suplementos. Los artículos propuestos serán enviados respetando las normas de publicación que figuran al final del número. Las propuestas se pueden enviar en formato electrónico a: CAP-cuadernos@guardiacivil.org

La evaluación y selección de los artículos se realiza previa evaluación mediante un sistema por pares, en el que intervienen evaluadores externos a la editorial, y posterior aprobación por el Consejo Editorial. Los artículos pueden ser escritos en español, inglés o francés.

La Revista Cuadernos de la Guardia Civil se compromete a mantener altos estándares éticos, y especialmente el "Code of conduct and best practices guidelines for journal editors" del Committee on Publication Ethics (COPE).

Los contenidos de la Revista Cuadernos de la Guardia Civil se encuentran referenciados en los siguientes recursos de información: LATINDEX, DICE (Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas) y DIALNET.

Especial referencia merece su inclusión en el sistema bibliotecario de la Administración General del Estado, a través de la Plataforma KOBLI:

<http://bibliotecasgc.bage.es/cgi-bin/koha/opac-shelves.pl?viewshelf=59&sortfield=>

Este servicio permite consultar y realizar búsquedas por cualquier criterio bibliográfico (autor, tema, palabras clave...), generar listas. Permite la descarga en formatos PDF, Mobi y Epub. Adicionalmente es posible la suscripción a un sistema de alerta, cada vez que se publique un nuevo número, solicitándolo a la cuenta : CAP-cuadernos@guardiacivil.org.

PREFACIO

Después de varias décadas de dedicación profesional a la política, al inicio de esta Xª Legislatura desarrollada bajo la Constitución de 1978, el Presidente del Gobierno confió en mí para que me hiciera cargo del Ministerio del Interior.

Para este reto y este compromiso con España, he contado, y sigo contando, con los mejores aliados posibles: los miembros de nuestras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, guardias civiles y policías.

Ya sabía, desde mis tiempos como Gobernador Civil en Asturias, que la Guardia Civil estaba compuesta por profesionales siempre dispuestos, comprometidos con el servicio y totalmente implicados en conseguir la mayor seguridad y bienestar de los ciudadanos.

Ahora, como Ministro del Interior, he vuelto a comprobar que esa vocación sigue ahí y que, por ello, entre otras razones, la Guardia Civil es la institución pública que más confianza genera en los españoles. Entiendo perfectamente a los ciudadanos, pues hoy la Guardia Civil es imprescindible al presta un servicio del que España no pueda carecer, siendo depositaria del afecto ganado tras 171 años de servicio a los españoles.

Estoy convencido que su éxito social, y, asimismo, su eficacia policial, se deben a que ha sabido sacar el máximo partido a sus mejores fortalezas, queriéndome referir con ello a las cualidades inherentes a su naturaleza que caracterizan de manera inconfundible a este Cuerpo benemérito.

Considero, para empezar, que la Guardia Civil sabe hacer valer su posición auténtica y singular dentro del modelo policial y de seguridad vislumbrado por el constituyente y consolidado por el legislador. Aunque la Guardia Civil no se cita en la Carta Magna, su dimensión orgánica ha sido definida por el Tribunal Constitucional como “tertium genus”, como un cuerpo de seguridad de naturaleza militar, definición que mantiene la reciente Ley 29/2014 de Régimen de Personal, ocupando un espacio intermedio entre Fuerzas Armadas y el resto de Cuerpos de Policía.

Como ocurre en los países de nuestro entorno con cuerpos de seguridad de naturaleza gendármica, la Guardia Civil ocupa un lugar propio y exclusivo dentro de nuestro sistema de seguridad nacional que no puede considerarse un capricho político, sino una opción política absolutamente necesaria. Un lugar propio y una identidad que por historia, por responsabilidades y por prestigio, debe ostentar y exhibir con ambición y sin complejos.



La Guardia Civil, además, no se explica sin destacar su “espíritu benemérito” y su capacidad de sacrificio y entrega en el servicio que ha llevado, a los guardias civiles de todos los tiempos a ser capaces de dar hasta su vida por asistir y auxiliar a los ciudadanos, aspirando a ser un “un pronóstico feliz para el afligido”.

La Guardia Civil es, en definitiva, un Cuerpo con valores. Desde su nacimiento en 1844, si hay una máxima que los guardias civiles han sabido interiorizar es que “el honor ha de ser la principal divisa del Guardia Civil” y que “una vez perdido no se recobra jamás”, una determinación, que encuentra su máxima expresión en la Cartilla del Guardia Civil y que los tiempos han ido actualizando a través de normas posteriores como la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la Ley de derechos y deberes de los guardias civiles y la nueva Ley de régimen de personal, aprobada en esta legislatura.

Mi experiencia como Ministro del Interior también me ha permitido apreciar la gran preparación técnica e intelectual de los guardias civiles, un elemento racional que complementa de la mejor manera esa sólida formación en principios y valores.

Así se constata en los distintos números publicados de “Cuadernos de la Guardia Civil”, una publicación que ya cuenta con cincuenta números y que está demostrando ser un espacio propicio, y por desgracia poco generalizado, para el pensamiento, la reflexión y el análisis de los distintos aspectos que afectan a la seguridad pública. Es enriquecedor comprobar, asimismo, que a lo largo de su trayectoria de divulgación también ha sido habitual la participación de personas y profesionales ajenos al Cuerpo vinculadas a la judicatura, la universidad, la política, el periodismo, etc.

Con motivo de este número, quiero felicitar a los responsables de esta publicación por su contribución a crear “cultura de seguridad” y por crear un espacio plural de participación que viene a demostrar la vigencia de otro valor esencial en la trayectoria secular de esta institución como es la imparcialidad y la neutralidad.

En esta nueva etapa de “Cuadernos de la Guardia Civil”, quiero finalizar expresando mis mejores deseos de futuro para esta publicación, riguroso y eficaz medio de divulgación al servicio de este Cuerpo benemérito que siempre gozará de mi mayor consideración y aprecio.

Jorge Fernández Díaz
Ministro del Interior

PRESENTACIÓN

Con los únicos límites del rigor intelectual y el respeto a los principios democráticos y a nuestro ordenamiento jurídico-constitucional nació Cuadernos de la Guardia Civil. En aquel año, la Revista de Estudios Históricos inició un nuevo rumbo en su ya dilatada andadura, ampliando el horizonte de sus estudios, no sólo enfocados al pasado sino también al análisis del presente y del futuro de la Guardia Civil, contribuyendo así a la comprensión de su carácter, sus actividades y sus funciones. Se trataba de un gran esfuerzo en la difusión de la cultura de seguridad, que se ha mantenido desde 1989, dentro de lo que podríamos calificar como un exitoso esfuerzo colectivo que ha colocado a la Guardia Civil como la institución pública que más confianza genera en la sociedad española.



En momentos de vertiginoso cambio y creciente incertidumbre es preciso establecer y consolidar foros para el pensamiento y la reflexión sobre los aspectos que configuran la seguridad pública, que ayuden a arrojar luz sobre los riesgos a los que se enfrentan nuestras sociedades y la forma de afrontarlos desde una perspectiva policial y de seguridad. Cuadernos de la Guardia Civil contribuye a dicho fin.

Nuestro objetivo es simple: contribuir, dentro de nuestras posibilidades, a hacer del mundo un lugar más seguro, como vía necesaria para el ejercicio de los derechos y libertades. Un esfuerzo que requiere la participación de todos, puesto que el conocimiento orientado al servicio público no tiene propiedad. En un entorno de cambio vertiginoso, creciente complejidad y altas dosis de incertidumbre, es preciso aunar tanto las sensibilidades como las capacidades de todos los integrantes de un sistema de seguridad nacional, tal y como señala la Estrategia de Seguridad Nacional. Con ese fin, la generación y difusión de una cultura de seguridad se configura como un pilar de dicho sistema, que cuenta con el sector público, el sector privado, organizaciones no gubernamentales, centros de conocimiento y los propios ciudadanos como actores fundamentales.

Por esto, Cuadernos de la Guardia Civil se ha erigido como una publicación académica y profesional, caracterizada por artículos originales y periodicidad semestral, con contenidos relevantes sobre seguridad nacional y seguridad pública, sobre técnica policial y riesgos y amenazas, en todas sus dimensiones. Con ello no sólo se pretende interactuar con la sociedad y los ciudadanos en su conjunto, sino apoyar y estrechar lazos con el profesional en este ámbito y con un abanico aun más amplio de expertos en seguridad, académicos y profesionales, tanto del sector público como del privado,

en materias que son de su interés.

Todo esto se ha realizado y se ha procurado mantener en las distintas etapas contando con una fidelidad absoluta a nuestro 'leit motiv': *calidad en los contenidos, rigor intelectual y respeto a la verdad y los valores que nos son propios*, con un especial énfasis en los principios que inspiran el "Code of conduct and best practices guidelines for journal editors" del Committee on Publication Ethics (COPE).

Las materias que aborda nuestra Revista de Seguridad se encuentran referenciadas en distintos recursos de información, como LATINDEX, DICE (Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas) y DIANET e incluida en el sistema bibliotecario de la Administración General del Estado a través de la Plataforma KOBLI, que acerca nuestra publicación a un nivel global a todo aquel que esté interesado en su documentación.

Los distintos contenidos se han desarrollado en medio centenar de números y más de 565 artículos publicados, tratando temas históricos, de técnica policial, seguridad nacional e internacional, cuestiones jurídicas, riesgos y amenazas para nuestras sociedades, gestión de los diversos elementos de la Guardia Civil, o modelos policiales -tal y como figura en la siguiente tabla- y han contado con la colaboración de un gran número de profesionales de prestigio en diversos ámbitos, que han querido compartir con nuestros lectores sus conocimientos.

CATEGORÍA	Nº DE ARTÍCULOS
HISTORIA	96
TÉCNICA POLICIAL	21
SEGURIDAD	101
JURÍDICO	172
RIESGOS Y AMENAZAS	75
GESTIÓN GUARDIA CIVIL	25
MODELOS POLICIALES	65
SOCIEDAD	12

Recientemente daba la bienvenida desde estas páginas a la 3ª Época de la Revista Cuadernos de la Guardia Civil, presentando su adopción del formato electrónico y su divulgación por vía telemática. Entonces asumíamos entusiastas la necesidad de renovación y de planteamiento de un nuevo modelo de revista, más actual y cercano a todos los foros de conocimiento posibles, tanto académicos como institucionales y sociales.

Por último, señalar que en este número se van a encontrar artículos que hablan sobre temas tan interesantes como la estrategia, la calidad, la responsabilidad social corporativa, la gestión del conocimiento o el futuro de la Guardia Civil. Espero que sea del interés de todos los lectores y que podamos seguir contando con su fidelidad en sucesivos números.

Arsenio Fernández de Mesa Díaz del Río
Director General de la Guardia Civil

ÍNDICE

<i>PREFACIO</i>	4
<i>PRESENTACIÓN</i>	6
<i>LA APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA BALANCED SCORECARD A LA GUARDIA CIVIL: EL PROYECTO SIGEST</i> Manuel López Silvelo	9
<i>EL PLANEAMIENTO DE ALTO NIVEL INSTITUCIONAL</i> Carlos de Miguel García	32
<i>GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO Y CULTURA DE SEGURIDAD</i> José María Blanco Navarro	48
<i>LA GUARDIA CIVIL DEL FUTURO</i> Carlos Caro Teller	72
<i>LA CARTA DE SERVICIOS DE LA GUARDIA CIVIL: UN COMPROMISO CON LA CIUDADANÍA</i> Santiago García Martín	86
<i>LA CALIDAD EN EL SERVICIO DE CRIMINALÍSTICA DE LA GUARDIA CIVIL</i> José Juan Lucena Molina y Emilio Rodríguez Jiménez	113
<i>LA RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA EN LA GUARDIA CIVIL</i> María Dolores Gimeno Durán y Santiago García Martín	133
<i>DATOS SOBRE LOS AUTORES DE ESTE VOLUMEN POR ORDEN ALFABÉTICO</i>	160
<i>NORMAS PARA LOS AUTORES</i>	162
<i>INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN SOBRE SEGURIDAD INTERIOR</i>	164

LA APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA BALANCED SCORECARD A LA GUARDIA CIVIL: EL PROYECTO SIGEST

MANUEL LÓPEZ SILVELO

ESTADO MAYOR DE LA GUARDIA CIVIL

RESUMEN

En la actualidad, ninguna empresa u organización, tanto privada como pública, puede permitirse el lujo de no tener identificada cuál es la razón de ser de su propia existencia y el punto hacia dónde debe dirigirse para llegar a ser un referente dentro del ámbito de desarrollo de sus actividades.

Partiendo de esa realidad, la Guardia Civil ha adoptado la metodología *Balanced Scorecard* para introducir un modelo de gestión estratégica que, sobre la base de los sistemas de planificación utilizados y con el horizonte puesto en la búsqueda de una constante modernización y en la mejora de la calidad del servicio que se presta al ciudadano, permitirá plasmar la estrategia de la Institución en una serie de objetivos que se pueden visualizar en un mapa.

Esos objetivos, considerados fundamentales, son medidos a través de una serie de indicadores y están ligados a unas metas, iniciativas y planes de acción que facilitan la alineación de las actividades desarrolladas por todas las Unidades y permiten visualizar cómo el comportamiento de cada uno de los guardias civiles contribuye al logro de los objetivos generales del Cuerpo.

Palabras Clave: estrategia, Balanced Scorecard, Cuadro de Mando Integral, SIGEST, planificación estratégica, gestión estratégica, mapa estratégico, objetivos estratégicos, oficina de gestión estratégica

ABSTRACT

Nowadays, no single enterprise or organization be it private or public, can afford not to identify its own reason to exist and the point to head to in order to become a reference within its field of activity.

Based on this fact, Guardia Civil has adopted the methodology of the *Balanced Scorecard* to introduce a model of strategic management that will allow to translate the strategy of the organization into objectives that can be visualized on a map, on the basis of the planning systems used and with a view to a constant modernization and improvement of the quality of service delivered to the citizens.

These fundamental objectives are to be measured through a number of indicators and are linked to goals, initiatives and action plans that provide for alignment among the activities performed by the different Units, allowing at the same time to visualize how the behavior of each and every Officer contributes to the achievement of the general objectives of Guardia Civil.

Key words: strategy, Balanced Scorecard, SIGEST, strategic/strategy planning, strategic/strategy management, strategic map, strategic objectives, office of strategy management (OSM)

1. INTRODUCCIÓN

Hoy en día cualquier organización debe ser capaz de hacer frente a un constante proceso de adaptación a un entorno caracterizado por una vertiginosa evolución, la cual tiene lugar en el marco de un mundo globalizado.

Partiendo de esa realidad, todas las instituciones necesitan implementar modelos de dirección capaces de conjugar la necesidad de mantener una visión estratégica orientada hacia su fin último, con las adaptaciones orgánicas y de procedimientos internos necesarios para llegar a cumplir sus objetivos.

La mayoría de las empresas y organizaciones no tienen excesivos problemas a la hora de describir la estrategia que deben seguir para la consecución de sus objetivos; no obstante, las verdaderas dificultades surgen a la hora de traducir esa estrategia en procesos coherentes de reparto de tareas, de ejecución de los cometidos encomendados y de exigencia de responsabilidades.

Es precisamente esa desconexión entre los objetivos estratégicos definidos y los procedimientos seguidos para alcanzarlos donde se manifiesta, en toda su magnitud, el potencial de concepto del *Balanced Scorecard (BSC)* o, en su versión traducida al español, del *Cuadro de Mando Integral (CMI)*, desarrollado por los profesores de la Universidad de Harvard, Robert S. Kaplan y David P. Norton.

El *Balanced Scorecard* se configura como un sistema que permite conjugar los tres componentes básicos de la estrategia: la descripción, la medición y la gestión; de tal modo que consigue fijar un rumbo al conjunto de la organización en el cumplimiento de los diferentes objetivos estratégicos que repercutirán, de forma decisiva, en el logro de la misión de dicha organización.

La Guardia Civil, como institución dinámica, no ha sido ajena a la necesidad de una constante adaptación para estar en disposición de ofrecer el mejor servicio a la sociedad, verdadera razón de ser de su existencia.

De esta forma, desde el año 2005 abordó el reto de configurar un sistema de definición, gestión y representación de la estrategia propia, basado en el *Balanced Scorecard*, capaz de identificar y establecer los objetivos y metas generales que permitiesen alcanzar la misión encomendada al Cuerpo.

Para ello se constituyó, en su día, un amplio grupo de trabajo integrado por representantes de todos los ámbitos de la Institución que, con el asesoramiento inicial de un consultoría externa especializada, culminó con la confección del “*Mapa Estratégico*” de primer nivel de la Guardia Civil.

Reconociendo la importancia de ese logro, hay que señalar que no constituyó sino el primer paso de un proceso más amplio, que trataremos de presentar a lo largo del presente documento y que ha permitido que, en este momento, la Guardia Civil pueda ser considerada como una “*Organización Enfocada a la Estrategia*”,

entendida en el sentido definido por los creadores del concepto del Cuadro de Mando Integral¹.

2. LA DIRECCIÓN ESTRATÉGICA

En la actualidad, las sociedades de prácticamente todos los países del mundo se enfrentan a cambios profundos que han afectado, afectan y van a afectar a la demografía, a la política y a la sociedad. Vivimos inmersos en un período de profunda transformación, caracterizado fundamentalmente por las posibilidades que ofrece el acceso a las nuevas tecnologías. Además, el contexto en el cual se desarrolla esta nueva “*Era de la Información*”² tiene como características definitorias la *globalización* y la *incertidumbre*.

Pero sería un error adoptar únicamente una visión simplista y no apreciar que se trata de un cambio más radical, que afecta al núcleo fundamental de las sociedades y a los ciudadanos que las componen; los cuales deben adaptarse a nuevos modelos de pensamiento, formación e interacción, tanto en el seno de su propio entorno como en su relación con otros entornos diferentes. Por lo tanto, cualquier tipo de institución, tanto pública como privada, necesitará adaptarse a ese cambio y, en la medida de lo posible, “*predecir*” el futuro con el fin estar preparada para afrontarlo con sólidas expectativas de progreso y mejora.

Toda organización desarrolla sus actividades en el marco de una situación, momento y circunstancias determinadas que le afectan, con independencia de su naturaleza o sus fines. Esto origina que la incertidumbre se convierta en un aspecto común y cotidiano de sus actividades, lo cual, a su vez, genera la necesidad de implementar mecanismos que reduzcan, en la medida de lo posible, dicha incógnita.

Sobre esa base, la dirección estratégica de cualquier entidad u organismo deberá estar en condiciones de fijar y describir su estrategia, considerándola como el arte de planificar, gestionar y ejecutar una serie de actividades y acciones para que, como un todo y de un modo sinérgico, se alcancen los correspondientes objetivos globales que favorezcan la consecución de la misión de dicha institución.

Por ello, sus cuadros de mando directivo deben desarrollar estrategias específicas para conseguir sus objetivos, que les conduzcan a lo que la corporación quiere ser (*visión*), dentro de la razón de ser de ésta (*misión*) y teniendo en cuenta la propia idiosincrasia y los aspectos que forman parte de la esencia misma de la organización (*valores*), con el objeto de que la empresa pueda consolidar una posición sostenible en el mercado, bien para conseguir un producto determinado a un menor coste que la competencia o bien para proporcionar un mayor valor a sus accionistas³.

Este es el marco conceptual en el que arrancan, en el año 1990, los estudios de

-
- 1 Strategy Focused Organization (SFO). KAPLAN, Robert S. y NORTON, David P. “Cómo utilizar el Cuadro de Mando Integral”. Barcelona: Gestión 2000, S.A. 2000. Págs. 7 – 36.
 - 2 En el sentido desarrollado por el Profesor DRUCKER, Peter F. “La empresa en la sociedad que viene”. Barcelona: Editorial Urano. 2003. Pág. 10.
 - 3 PORTER, Michael E. “What is strategy?”. Harvard Business Review. Noviembre – diciembre, 1996. Págs. 61 – 78.

los profesores Kaplan y Norton, que tenían como finalidad explorar y aportar nuevos métodos de medición del rendimiento empresarial.

El resultado de dicho proyecto se materializó en el nacimiento, en el año 1992, del concepto *Balanced Scorecard*, cuyo fin último es la satisfacción de las inquietudes y necesidades de los directivos de las organizaciones, al facilitar la ejecución de la estrategia empresarial mediante su descripción, medición y gestión, alcanzando con ello unos resultados innovadores y, en muchos casos, exitosos.

3. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE BALANCED SCORECARD

Las empresas de la segunda mitad del siglo XX optaron básicamente por tomar los *activos financieros* como sistema de referencia para medir la creación de valor de dichas organizaciones. Por lo tanto, para poder llevar a cabo el seguimiento de la estrategia diseñada necesitaban disponer de los adecuados sistemas de medición que les pudieran aportar los datos necesarios.

De este modo surgen diferentes métodos, basados en la contabilidad financiera, que permitían evaluar cómo la inversión en los distintos sectores, actividades y procesos de la empresa suponía un aumento en los resultados financieros. No obstante, con el transcurso de los años resultó evidente que estos sistemas no ofrecían una visión global de la empresa, sino que se caracterizaban por proporcionar una serie de datos estancos, parciales y excesivamente rígidos.

Con estos antecedentes, los profesores Kaplan y Norton comenzaron a desarrollar un proyecto de investigación que tenía por objeto buscar un nuevo método para valorar el rendimiento en las empresas. El centro de gravedad de esas investigaciones se concretó en apreciar la importancia que podía suponer el *conocimiento* basado en el valor añadido que podían aportar los empleados y las *tecnologías de la información* en el sector empresarial.

Fruto de esos estudios se llegó a la conclusión de que los directivos de las compañías se centraban fundamentalmente en los sistemas de medición y, por el contrario, obviaban otra serie de parámetros. Por ello, a corto plazo, se podía crear valor basándose únicamente en los resultados financieros pero, si se quería mantener la creación de valor a largo plazo y de modo constante, Kaplan y Norton consideraban que era necesario disponer de una serie de indicadores que permitieran valorar los activos intangibles de las empresas.

Los resultados de la investigación fueron publicados en la prestigiosa revista *Harvard Business Review*⁴, naciendo así el concepto del *Balanced Scorecard*, traducido al castellano como “*Cuadro de Mando Integral*”, que añade a los sistemas tradicionales de medición, basados en la perspectiva financiera, otras tres más: la de *clientes*, la de *procesos internos* y la de *aprendizaje y desarrollo*.

La aplicación práctica del *Balanced Scorecard* reveló que este sistema, además de útil para la valoración y evaluación del rendimiento empresarial, resultaba útil para vincular a cada organización con su propia misión, visión y valores y, sobre esa base, desarrollar

4 KAPLAN, Robert S. y NORTON, David P. “The Balanced Scorecard: Measures that drive performance”. *Harvard Business Review*. Enero – febrero, 1992. <https://hbr.org/1992/01/the-balanced-scorecard-measures-that-drive-performance-2>.(Fecha última consulta: 21 de noviembre de 2014).

una estrategia empresarial que le permitiese ser competitiva y crear valor⁵. Dicho de otro modo, permitía traducir esa estrategia en procesos coherentes encaminados al logro de los objetivos encomendados a cada uno de los departamentos de la empresa.

La definición de objetivos estratégicos concretos, en el marco de cada una de las cuatro perspectivas reseñadas, permite establecer una serie de *relaciones causa – efecto*, de tal modo que cualquier actuación sobre una de ellas tiene una repercusión inmediata sobre todas las demás. De esta forma, incidiendo en el correcto alineamiento de los activos intangibles, éstos favorecen un mejor rendimiento de los procesos internos, los cuales crean una proposición de valor a los clientes, lo que, a su vez, contribuye a un incremento de los aspectos financieros de la empresa.

Este proceso abre la posibilidad de lograr un enfoque global y omnicomprendivo de los recursos de la organización de tal forma que permite la aplicación correcta de la estrategia de la institución y facilita su traducción a términos operativos⁶; alinear la empresa con su propia estrategia; hacer de esa estrategia un proceso continuo; catalizar el cambio a través del liderazgo directivo y concienciar a los miembros de la empresa de la importancia de su labor cotidiana.

Al mismo tiempo, el *Balanced Scorecard*, a través de la confección de Mapas Estratégicos⁷, cuenta con la posibilidad de elaborar una herramienta gráfica que facilita la visualización, de manera explícita, de las relaciones causa – efecto que enlazan los diversos objetivos definidos dentro de las cuatro perspectivas del BSC reseñadas⁸.

Las grandes virtudes de este concepto se ubican, pues, en los campos de la *descripción* y de la *comunicación*. Por un lado, el Mapa Estratégico facilita la descripción del proceso de creación de valor y de transformación de los activos intangibles en resultados tangibles; y por otro proporciona, tanto a los directivos como a todos los componentes de la organización, una base para comunicar y conocer las iniciativas estratégicas y los programas de acción para poder alcanzar las metas en los plazos temporales previstos.

4. LA APLICACIÓN DEL BSC A LAS EMPRESAS DEL SECTOR PÚBLICO

Aun cuando la idea inicial del BSC estaba dirigida, en un principio, hacia la empresa privada, el progresivo desarrollo del concepto y la decidida apuesta de determinadas instituciones públicas permitieron demostrar su capacidad de adaptación y su utilidad en un campo para el que no estaba originariamente concebido.

El hecho de aplicar el BSC como una mera herramienta de medición no fue excesivamente complejo. Pero sí que lo era el hecho de tratar de gestionar la estrategia cuando, en la mayoría de los casos, las organizaciones carecían de una definición de

5 KAPLAN, Robert S. y NORTON, David P. "Cuadro de Mando Integral". 2ª Ed. Barcelona: Gestión 2000, S.A. 2002. Págs. 213 – 216.

6 KAPLAN, Robert S. y NORTON, David P. "Cómo utilizar el Cuadro de Mando Integral". Op. cit. Págs. 14 – 25.

7 KAPLAN, Robert S. y NORTON, David P. "Having Trouble with your Strategy? Then Map it!". Harvard Business Review. Enero – febrero, 2001. <https://hbr.org/2000/09/having-trouble-with-your-strategy-then-map-it>.(Fecha última consulta: 21 de noviembre de 2014).

8 KAPLAN, Robert S. y NORTON, David P. "Mapas Estratégicos: Convirtiendo los activos intangibles en resultados tangibles". Barcelona: Gestión 2000, S.A. 2005. Págs. 36 – 38.

estrategia propia y se limitaban al cumplimiento de la misión asignada, de un modo simplista y a corto plazo, sin que existiese una visión de hacia dónde se debía encaminar la institución para desarrollar su tarea de servicio a los ciudadanos de la forma más eficiente posible.

Esto obligó a las organizaciones del sector público a modificar su concepción de estrategia, definiendo de manera concreta y determinada su misión y visión institucional, de modo que permitiera su difusión a todos sus integrantes y facilitara la descripción de las tareas que debían ser llevadas a cabo por sus miembros para la consecución de los objetivos finales.

También es necesario resaltar la necesidad de readaptar las perspectivas descritas anteriormente dentro del ámbito de las empresas privadas. Resulta obvio decir que las perspectivas financiera y de clientes de las empresas privadas no tienen semejanza alguna con el ámbito del sector público, donde el servicio al ciudadano constituye la razón de ser de la Administración Pública.

Sobre la base de los razonamientos expuestos, podemos concluir que la implantación de la metodología BSC en el seno de las organizaciones del sector público proporciona los siguientes beneficios:

- Ofrece una visión clara del estado de situación de la institución con respecto a los ciudadanos, al Gobierno, a otras administraciones y a otros grupos de interés.
- Articula la creación de valor de la organización con respecto a sus grupos de interés.
- Muestra las prioridades y las relaciones entre los resultados y la manera de alcanzarlos.
- Facilita la descripción y ejecución de la estrategia institucional al traducirla en objetivos, indicadores y metas concretas, susceptibles de ser medidas.
- Involucra y determina los niveles de responsabilidad sobre la consecución de objetivos de todos los llamados a diseñar la estrategia corporativa.
- Permite la difusión, a cada uno de los escalones, de los elementos clave que le afectan para la consecución de la estrategia.

5. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN LA GUARDIA CIVIL

La planificación al más alto nivel dentro de la Guardia Civil no es algo novedoso, sino que ha tenido una larga tradición que transcurre paralela a la evolución de los órganos de apoyo y asesoramiento al mando que han existido a lo largo de la historia del Cuerpo. No pretende ser objeto del presente estudio el análisis de cada uno de ellos sino que, a los efectos que nos ocupan, podemos señalar como premisa validada históricamente que, en cada momento, en la Guardia Civil han existido órganos encargados de llevar a cabo una programación detallada de los medios materiales y humanos con los que contaba la Institución para dar respuesta a las demandas de seguridad de la sociedad evitando, con ello, una dispersión y pérdida de esfuerzos.

Es precisamente el concepto de “*programación*” del empleo de esos medios

materiales y humanos en el que queremos hacer hincapié para resaltar como el fin último de la planificación estratégica se limitaba, en la práctica, a la disposición eficaz y eficiente de aquellos recursos con los que se contaba en cada lapso temporal para cumplir las misiones que, en los diferentes contextos históricos, eran encomendadas a las Unidades del Cuerpo. Este tipo de procesos, considerados desde la óptica actual, han ido evolucionando hacia lo que hoy en día se entiende como “*sistemas de gestión global*”, que se orientan hacia un objetivo estratégico institucional final, claramente definido y medible, que permite ofrecer una visión integradora y conjugar, al mismo tiempo, la razón de ser de la existencia de la propia Institución y hacia dónde se dirige en su vocación de servicio a los ciudadanos.

A finales de los años 80 del pasado siglo, algunos pioneros comenzaron a desarrollar la idea de implantar un sistema de planeamiento propio en el seno de la Guardia Civil. Para ello tomaron como base el “*Sistema de Dirección por Objetivos*”⁹, entonces en boga, con el que se pretendía por un lado definir y estructurar los objetivos corporativos y, por otro, establecer las áreas de responsabilidad de cada departamento, como base para asegurar la interrelación entre metas y objetivos, así como la medición y evaluación de los resultados finales a alcanzar.

Esos estudios terminaron cristalizando en el año 1998 cuando, mediante la Orden General número 34, de 29 de diciembre, se definió el Sistema de Planeamiento interno de la Guardia Civil. En dicha Orden General se concebía el sistema de planeamiento como un proceso continuo dividido en ciclos bienales, que completaban una serie de plazos de carácter estratégico (corto plazo, dos años; medio plazo, seis años; y largo plazo, 12 años).

El ciclo se iniciaba con el examen del *marco de referencia* en el que se integraba la Institución y que derivaba en la formulación de la *Directiva de Planeamiento* del director general del Cuerpo. A partir de ahí se elaboraba (o revisaba) el *Plan Estratégico*, al objeto de completar los planeamientos a medio y largo plazo.

La consecuencia de todo ello se plasmaba en la elaboración del *Programa de Objetivos Globales del Cuerpo* que, finalmente, era remitido a la Comisión de Planificación y Presupuestación para ser integrado en la Propuesta de Presupuestos de la Dirección General de la Guardia Civil.

Es conveniente destacar que el Ciclo de Planeamiento que se estableció suponía, desde el punto de vista conceptual, un extraordinario avance. No obstante, presentaba una serie de problemas de los cuales conviene resaltar dos: en primer lugar, la poca

9 Tan sólo a modo de introducción podemos decir que la Dirección por Objetivos (DpO) o, en su versión inglesa, el Management by Objectives (MBO), fue una filosofía de dirección introducida por primera vez en el campo de la gestión empresarial por Peter Drucker, en su obra “The Practice of Management” (1954). Puede considerarse como un sistema que, sobre la base de una especial atención al comportamiento y motivación humanos en todos los niveles y áreas funcionales de la organización, trata de poner de manifiesto las metas institucionales, los resultados que se esperan de cada uno de sus integrantes y el valor real que cada uno de ellos considerados individualmente aportan al conjunto. De este modo, la DpO se convierte en una herramienta de integración de la planificación sectorial dentro de la planificación estratégica de la organización, alineando los distintos tipos de objetivos y sirviendo de punto de referencia para el análisis de los problemas, la toma de decisiones y el establecimiento de un sistema coherente de evaluación en función del cumplimiento de esos objetivos; todo ello a través de un estilo de gestión participativo que facilita la delegación y la descentralización.

claridad de la conexión de dicho proceso con el planeamiento llevado a cabo por instancias superiores (fundamentalmente la Secretaría de Estado de Seguridad y el Ministerio del Interior); y, en segundo, la carencia de medios de control objetivos que permitiesen medir y evaluar el grado de alcance de dichas metas.

A fuer de ser realistas, el proceso de planificación que preveía la Orden General 34/98 no llegó a completarse nunca plenamente. Y, de esta forma, se llega al año 2005, en el que dicho sistema se vio superado, más por vía de hecho que de modificación normativa, para aproximarlo a un modelo de planificación estratégica basado en la *Teoría de Sistemas*, de acuerdo con la cual la Guardia Civil forma parte de un conjunto de elementos interrelacionados que, aunque estructuralmente puedan dividirse en partes, funcionalmente conforman un sistema unitario; y, dentro de esta teoría, en el llamado *Enfoque de Contingencias*, que establece que dentro de todo proceso de planificación es necesario identificar la situación y las circunstancias particulares que, en cada momento, contribuyen a la obtención de las metas de la organización.

Estos fueron los fundamentos de los procesos de planificación que culminaron, en su momento, con la aprobación del *Plan Estratégico Operativo a Corto Plazo 2005 – 2006*, que tuvo continuación en el *Plan Estratégico de la Policía y de la Guardia Civil 2007 – 2008 (Parcela Corporativa Específica de la Guardia Civil)*.

En ellos se conjugaban los parámetros expuestos al plasmar unas líneas de acción que tenían como objetivo último maximizar los niveles de seguridad ciudadana en el ámbito propio de la Guardia Civil y en el marco de un sistema global de Seguridad Pública.

Para la correcta comprensión del momento en el que tiene lugar la elaboración del primero de los planes citados es necesario hacer mención a la creación, en el año 2004, del *Comité Ejecutivo para el Mando Unificado de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (CEMU)*¹⁰, al que se le encomendó la responsabilidad de garantizar la coordinación orgánica y operativa entre el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil y, en concreto, “*elaborar, ejecutar y supervisar los programas, procedimientos y servicios de actuación integrada de ambos Cuerpos, con la finalidad de garantizar la coordinación orgánica y operativa de las Fuerzas de Seguridad del Estado*”.

Al objeto de completar ese marco de referencia debemos mencionar la comparecencia del secretario de Estado de Seguridad ante la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados, de fecha 15 de septiembre de 2004, en la que se expusieron las líneas generales de la Política de Seguridad que iba a desarrollar ese Departamento en la Legislatura 2004 – 2008¹¹.

Los cinco primeros ejes expuestos serán los que alumbren este proceso de

10 Orden INT/1251/2004, de 7 de mayo, por la que se crea el Comité Ejecutivo para el Mando Unificado de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

11 En dicha comparecencia se hicieron públicos los seis ejes estratégicos sobre los cuales se fundamentaría esa política que eran, en primer lugar, la lucha contra el terrorismo como una prioridad máxima de la política de seguridad; en segundo lugar, la modernización y el reforzamiento de los instrumentos operativos del Estado; en tercer lugar, la mejora de la lucha contra la criminalidad; en cuarto lugar, la puesta en marcha de actuaciones específicas dirigidas a la protección de colectivos de riesgo; en quinto lugar, el reforzamiento del control y de la cooperación con el sector de la seguridad privada y, finalmente, como sexto eje, la transparencia y la participación en la puesta en marcha y en el desarrollo de la política de seguridad.

planificación estratégica en la Institución¹². Cada uno de ellos marcó las prioridades y se convirtió en un *Área Funcional* de actuación del Plan Estratégico Operativo que, a renglón seguido, se ordenó elaborar. Tras diversas vicisitudes y pese a lo paradójico de su nomenclatura, puesto que desde un punto de vista puramente conceptual un plan estratégico no debería llevar aparejado el calificativo de operativo ni estar inicialmente concebido para una vigencia que se mueva en el ámbito temporal del corto plazo, dicho documento fue aprobado por el CEMU en su reunión de 3 de marzo de 2005.

Sin entrar en mayores detalles sobre los aspectos técnicos relacionados con la definición de las áreas funcionales y de los objetivos generales y específicos, así como del minucioso sistema de control establecido a través de indicadores concretos para cada uno de ellos; la verdadera dimensión de la importancia de este Plan debe ser entendida desde el punto de vista que supuso el salto de calidad definitivo dentro de los sistemas de planeamiento del Cuerpo al constituir el primer documento estratégico, que se completó en toda su extensión temporal, se evaluó y sirvió de base para una planificación de naturaleza estratégica sucesiva en el tiempo.

Sobre esos pilares, el ya mencionado Plan del bienio 2007 – 2008 fue concebido desde una nueva base conceptual, no solo por el ámbito al que iba dirigido¹³, Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil, sino también porque se abordaron aspectos que superaban el ámbito puramente operativo para abarcar también otros relacionados con los recursos humanos y materiales.

Para ello, desde el último trimestre de 2006, se constituyó un grupo de trabajo integrado por representantes de la Dirección Adjunta Operativa del Cuerpo y de las Subdirecciones Generales de Personal y de Apoyo, que permitieron dar al nuevo Plan esa visión multidisciplinar.

El documento inicial resultante fue el de las líneas prioritarias de un plan estratégico que serviría de base para la redacción del Plan Estratégico de la Policía y de la Guardia Civil, con parcelas diferenciadas para ambos Cuerpos, y sobre el que cabe destacar su carácter continuista, en relación con el Plan anterior, en cuanto a la definición de los objetivos estratégicos y al desarrollo de los mismos en pos de unas metas concretas y definidas.

Como conclusión de lo expuesto podemos decir que la concepción y, en su caso, el desarrollo de los planes referidos, permitió incrementar los niveles de eficacia y eficiencia en el cumplimiento de las misiones que la Guardia Civil tenía encomendadas; así como, al disponer de parámetros concretos de medición de la actividad propia, facilitar la intervención de la Institución en los niveles de decisión y actuación coordinada y conjunta de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

12 El sexto eje, centrado en la transparencia y participación en el desarrollo de la Política de Seguridad, trataba de fomentar un mayor protagonismo de la ciudadanía en la administración de la Seguridad Pública. Se estimó que no tenía, pues, un reflejo operativo a nivel de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

13 A la hora de analizar el momento histórico en el que se confecciona y aprueba ese documento, debemos tener en cuenta que la entrada en vigor del Real Decreto 991/2006, de 8 de septiembre, de desarrollo de la estructura básica del Ministerio del Interior, procedió a la creación de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil que refundía las, hasta entonces existentes, Dirección General de la Policía y Dirección General de la Guardia Civil.

6. LA GESTIÓN ESTRATÉGICA EN LA GUARDIA CIVIL: EL PROYECTO SIGEST¹⁴

A partir del segundo semestre de 2005 comienza a abordarse decididamente, en el seno del Gabinete Técnico del director general de la Guardia Civil, el reto de configurar un sistema de definición, gestión, descripción y comunicación de la estrategia propia, con el fin de señalar los elementos críticos de la misión encomendada al Cuerpo, destacar las fortalezas, identificar las debilidades y determinar los ámbitos de mejora, de tal forma que se puedan establecer objetivos y metas globales.

Como *directiva inicial* del desarrollo del Proyecto, denominado “*Sistema de Gestión Estratégica*” (SIGEST), se dispuso que la metodología que debería ser implantada en el seno de la Institución debería basarse en el modelo BSC; y para su materialización se constituyó un amplio *Grupo de Trabajo*, integrado por representantes del Gabinete Técnico del director general, de la Dirección Adjunta Operativa y de las Subdirecciones Generales de Personal y Apoyo, bajo los auspicios de un oficial general, director del Proyecto.

Los estudios elaborados en el seno del mismo eran presentados periódicamente a una *Comisión de Seguimiento y Validación del Proyecto*, constituida por el director adjunto Operativo, los subdirectores generales de Personal y Apoyo y el general jefe del Gabinete del director, dentro de la que se tomaban las decisiones clave.

Además, para la elaboración de los trabajos se contó en todo momento con el *asesoramiento externo* de una Unión Temporal de Empresas (UTE) constituida sobre la base de las Empresas Consultoras EVERIS¹⁵ y PALLADIUM¹⁶, que prestaron al Grupo de Trabajo el apoyo técnico y especializado para la adaptación de los conceptos básicos del BSC a la Guardia Civil.

7. EL MAPA ESTRATÉGICO DE LA GUARDIA CIVIL

El sistema seguido para el desarrollo del mencionado Proyecto se basó, en primer término, en varias entrevistas llevadas a cabo por personal del grupo de trabajo a una serie de personas que se consideró clave dentro de la Institución; en un pormenorizado análisis de la documentación necesaria; en reuniones y en estudios individuales

14 Para mayor información al respecto se puede acceder a la página de la Intranet corporativa: <http://www.intranet.gc/export/sites/guardiaCivil/es/portalGuardia/interesProfesional/sistemaGestionEstrategica/index.html> (Fecha última consulta: 24 de octubre de 2014).

15 EVERIS es una empresa consultora multinacional que opera en ámbitos relacionados con las telecomunicaciones, entidades financieras, industria, energía, seguros, sanidad y Administraciones Públicas. Dicha empresa trata de ofrecer soluciones de negocio, estrategia y desarrollo, mantenimiento de aplicaciones tecnológicas y outsourcing. Para ello ha desarrollado una metodología propia con la que busca generar soluciones individualizadas para cada uno de sus clientes. (Fuente: www.everis.com. Fecha de la última consulta: 24 de octubre de 2014).

16 PALLADIUM es una empresa consultora especializada en la “Ejecución de la Estrategia”, es decir, en facilitar la conexión entre el mundo de la estrategia y las operaciones necesarias para que pueda ser ejecutada correctamente en aras al cumplimiento de los fines de las empresas o instituciones. Para ello, desarrolla una metodología contrastada que tiene, como fin último, dotar a las organizaciones de capacidades y procesos internos que permitan que todos los actores estén alineados en pos del logro de sus objetivos estratégicos. Esta tarea tiene como uno de sus pilares fundamentales el desarrollo de la metodología “Balanced Scorecard”. (Traducción libre sobre la base de la información contenida en la página Web www.thepalladiumgroup.com. Fecha de la última consulta: 24 de octubre de 2014).

que, finalmente, culminaron en la propuesta de Mapa Estratégico, la cual cristalizó en la aprobación del “*Mapa Estratégico de la Institución*”¹⁷ por la Comisión de Seguimiento y Validación en el mes de noviembre de 2007, que se hizo público en los primeros meses del año 2008.

El proceso de elaboración del Mapa Estratégico de primer nivel del Cuerpo estuvo presidido por una serie de consideraciones de base que sirvieron, a un tiempo, de guía y de límite para el correcto enfoque y dimensionamiento del mismo; y que pueden quedar sintetizadas en los siguientes puntos:

- Con la construcción del Mapa Estratégico se pretendió reflejar los objetivos considerados clave para la Guardia Civil como institución, mostrando cuál era la contribución de todas las áreas a la Estrategia global del Cuerpo¹⁸.
- Los objetivos estratégicos deducidos contemplaban un horizonte de largo y medio plazo, matiz que los diferenciaba así de otros objetivos, también importantes, pero de un carácter más inmediato.
- Los objetivos propuestos intentaron reflejar los elementos que, en ese momento, se consideraron prioritarios para la Institución, sin que esto significase que no pudieran existir otros objetivos, también importantes, que debían estar alineados con los primeros, pero cuya gestión debería ser realizada desde el nivel operacional o, incluso, desde el táctico.
- La construcción del Mapa Estratégico no debía suponer, en ningún caso, una ruptura con la línea estratégica existente¹⁹. Los objetivos estratégicos propuestos se identificaron a partir de los planes de trabajo vigentes y a partir de la priorización realizada por personas clave de todas las áreas de la Institución.

A lo largo del segundo y tercer trimestre del año 2014 se ha llevado a cabo una actualización del mencionado Mapa Estratégico. Esta evolución, aprobada definitivamente en los primeros meses de 2015, por parte de los escalones más altos de la Institución, ha estado presidida por unos criterios de reafirmación y continuidad con respecto a los pilares básicos que sostenían en el primer Mapa. Con ella se pretende llevar a cabo el reajuste de ciertos aspectos, que se ha considerado pertinente poner en relieve en el momento presente, así como modificar y renovar determinados objetivos que ya habían quedado superados o sobre los que se pretende incidir, a medio plazo, desde unas líneas de acción más actuales y concretas.

Partiendo pues de esas notas básicas, en cuanto a su proceso de elaboración, pasaremos a presentar una visión descriptiva de los distintos elementos que componen este Mapa Estratégico de primer nivel. Para ello comenzaremos por el análisis de la *misión*, entendida como el propósito o razón de ser de la Institución, la cual quedó expresada de acuerdo al siguiente tenor literal: “*Garantizar la seguridad pública y asistir*

17 Para visualizar el Mapa Estratégico del Cuerpo se puede acceder a la página de la Intranet corporativa: http://www.intranet.gc/export/sites/guardiaCivil/documentos/estado_mayor/mapa_estrategico.ppt. (Fecha última consulta: 24 de octubre de 2014).

18 Siguiendo la metodología descrita en KAPLAN, Robert S. y NORTON, David P. “Mapas Estratégicos: Convirtiendo los activos intangibles en resultados tangibles”. Op. cit. Págs. 34 – 43.

19 Tal y como se pone de manifiesto en los estudios efectuados por ANDREU ALEBARTA, Eduardo y MARTÍNEZ VILANOVA – MARTÍNEZ, Rafael. “Cómo gestionar una PYME mediante el Cuadro de Mando”. Madrid: Editorial ESIC. 2007. Págs. 29 – 59.

a los ciudadanos de forma excelente y cercana, contribuyendo así al bienestar de la sociedad”. Tres son las notas sobre las que queremos llamar la atención en relación con ese enunciado:

- El concepto de “*seguridad pública*”, enmarcado dentro de otro más amplio, que es el de “*Seguridad Ciudadana*” y que centra, de modo más realista, el campo de actuación de las Fuerzas de Seguridad.
- La “*cercanía*” en el servicio al ciudadano, característica propia de la Institución desde el momento mismo de su fundación. La Guardia Civil es una institución cuyas competencias van más allá de las de un cuerpo policial considerado en un sentido clásico del concepto ya que, además de llevar a cabo ese tipo de funciones concretas, en concurrencia o coordinación con el resto de Fuerzas de Seguridad estatales, autonómicas y locales existentes en España, el Cuerpo se configura también como un elemento vertebrador del Estado, constituyendo en muchos pueblos del territorio nacional la única presencia de la Administración Central, merced a una articulación operativa constituida por casi 2.000 Puestos desde los que se presta un servicio directo al ciudadano.
- Por último, la “*excelencia*” en la prestación del servicio al ciudadano. Para lo que resulta esencial mantener una orientación hacia la mejora constante de los niveles de seguridad de los ciudadanos, satisfaciendo a la vez sus necesidades de auxilio, información y atención mediante la prestación de servicios de la mayor calidad.

La *visión* se define como la declaración que describe la realidad futura, deseable y alcanzable de la Institución. Expresa lo que ésta quiere llegar a ser en un horizonte temporal de medio–largo plazo. Su enunciado, “*Ser un cuerpo de seguridad de naturaleza militar cercano al ciudadano y referente por calidad, versatilidad y disponibilidad*”, dibuja una perspectiva marcada por la búsqueda de la *calidad* en la prestación del servicio y por una maximización de sus características de *versatilidad*, centrada en la capacidad de adaptación a las circunstancias mutantes en las que la Guardia Civil desarrolla su tarea, y de *disponibilidad*, para dar una respuesta a las necesidades y demandas de los ciudadanos en el menor lapso de tiempo posible, adaptándose permanentemente a las necesidades de seguridad de los ciudadanos con el fin de cumplir, del modo más eficaz y eficiente, la misión que tiene encomendada. Pero eso sí, manteniendo intacta su propia esencia diferencial que queda plenamente garantizada por la naturaleza militar del Cuerpo.

Por lo que respecta a los *valores* cabe señalar que, conceptualmente hablando, constituyen referencias que orientan y describen el comportamiento de las personas de la organización, que determinan sus relaciones y que son practicados, transmitidos y reforzados por sus miembros.

Es difícil en una institución como la Guardia Civil, con una fuerte cultura organizativa forjada a lo largo de su dilatada historia, precisar qué valores se consideran de interés prioritario para la Institución. No obstante, se ha optado por reseñar aquéllos en los que se quiere hacer especial hincapié en el horizonte temporal de vigencia del Mapa Estratégico. Sobre la base de esa idea, los valores apuntados han sido los siguientes:

- *Honor*: Entendido como la cualidad moral que lleva al más exacto cumplimiento del deber, para con los demás y con uno mismo, y que debe inspirar todos los actos de los que integran nuestra colectividad.
- *Espíritu de servicio*: Entendido como la disponibilidad para llevar a cabo cualquier servicio y como el constante deseo de ser fiel a los propósitos del mando, con amor a la responsabilidad y espíritu de iniciativa.
- *Disciplina*: Factor que constituye el compendio de todas las virtudes militares y que tiene su expresión en la observancia de las normas y en el cumplimiento responsable de las órdenes recibidas.
- *Lealtad y Compañerismo*: Entendidos como pilares en los que se asienta la voluntad de asumir solidariamente el cumplimiento de nuestra misión.

Continuando con el estudio del Mapa podemos observar, con meridiana claridad, el protagonismo que, desde el punto de vista de la *perspectiva externa*, cobra la orientación al ciudadano y al resto de grupos identificados como de atención prioritaria a la hora de focalizar la actividad de las Unidades operativas del Cuerpo, con el fin de contribuir “*al bienestar de la sociedad con servicios cercanos y de calidad*”. Los objetivos considerados dentro de esta perspectiva definen, pues, las notas diferenciales del servicio que la Guardia Civil ofrece a los *ciudadanos*, a los que se debe garantizar la seguridad y prestarles el auxilio, atención e información que demandan; a las *Administraciones Públicas*, entendidas en su más amplio sentido como los tres niveles (central, autonómico y local) en los que la Constitución concibe y estructura nuestro modelo de Estado; y a *otros organismos*, entre los que se incluyen organizaciones y entidades, nacionales e internacionales, con los que es necesario establecer cauces de cooperación, colaboración, coordinación y apoyo.

Pasando ahora al análisis de la *perspectiva interna*, debemos comenzar por señalar que ésta engloba lo que, en su origen, Kaplan y Norton definieron como perspectivas de procesos internos, de aprendizaje y crecimiento, así como la financiera; las cuales, en este Mapa, han adoptado las denominaciones de perspectivas de *procesos internos*, de *capital humano y organizativo* y de *capital físico*, respectivamente²⁰.

De esta forma, los *procesos internos* explicitados responden a la necesidad de focalizar las actividades internas de la organización en aquellos procesos considerados *críticos* para la consecución de los objetivos de ciudadanos y grupos de interés. Con ellos se pretende reseñar los que se consideran clave y proporcionan un valor añadido en el desarrollo de la estrategia corporativa, buscando ofrecer una respuesta a la pregunta: *¿En qué procesos tenemos que ser excelentes para satisfacer las necesidades de nuestros clientes?* En este apartado se han definido nueve objetivos estratégicos cuyo horizonte se agrupa en torno a tres lemas: “*Eficacia policial en beneficio del ciudadano*”, “*Proyección de la imagen pública y fortalecimiento de nuestra identidad*” y “*Relaciones reforzadas*”.

Los objetivos estratégicos relacionados con el *capital humano y organizativo* tratan de centrar los esfuerzos en los recursos humanos básicos que permitirán alcanzar la excelencia en los procesos internos clave. Son cinco los objetivos estratégicos

20 Tal y como se describe en KAPLAN, Robert S. y NORTON, David P. “Cómo utilizar el Cuadro de Mando Integral”. Op. cit. Págs. 145 – 175.

determinados, que se reúnen bajo el lema “*Guardias civiles capacitados, comprometidos e ilusionados con su profesión*”.

Por lo que respecta a los objetivos descritos dentro del aparatado relacionado con el *capital físico*, podemos señalar que buscan orientar los esfuerzos y establecer cuáles son los recursos materiales que permitirán alcanzar la excelencia en los procesos internos clave. Los tres objetivos estratégicos descritos en este campo se agrupan bajo el lema “*Recursos alineados con necesidades y prioridades*”.

El Mapa Estratégico de la Guardia Civil constituye la piedra angular con la que se pretende dar a conocer la estrategia global del Cuerpo, y comunicarla, siendo válida tanto para los propios miembros de la Institución, como para todos aquellos ciudadanos que quieran acercarse a ella para tener un conocimiento más pormenorizado de la misma.

En ese Mapa se pueden visualizar los objetivos estratégicos y los vínculos existentes entre todos ellos. El conocimiento y el control de estas interrelaciones permitirán establecer las líneas y las iniciativas estratégicas que coadyuvarán a la consecución de los objetivos definidos.

8. LA OFICINA DE GESTIÓN ESTRATÉGICA DE LA GUARDIA CIVIL

Tal y como ya se ha apuntado anteriormente, el principal de los problemas identificados por los profesores Kaplan y Norton es la desconexión entre los objetivos que han sido definidos como estratégicos y los procedimientos desarrollados para alcanzarlos. Esa realidad constituirá el punto de partida para el desarrollo de la tercera gran idea que, junto a la del equilibrio de las perspectivas que se presentan en el Cuadro de Mando Integral y a la de los Mapas Estratégicos configuran, en su conjunto, el concepto del Balanced Scorecard.

La “*Oficina de Gestión Estratégica*” (“*Office of Strategy Management, OSM*”)²¹ se concibe como un órgano encargado de servir como nexo de unión entre todos aquellos agentes que, por un lado, participan en la concepción de la estrategia institucional y, por otro, en la gestión de la misma; y que, actuando a modo de “*voz de la conciencia*”, se convierte en una pieza clave para supervisar que la actividad desarrollada esté orientada al cumplimiento de los objetivos predefinidos.

De esta forma, la Oficina de Gestión Estratégica deberá estar en condiciones de facilitar, entre otros, el desarrollo de los siguientes cometidos²²:

- Fortalecer el nivel de compromiso y motivación de los actores llamados a conformar el Sistema de Gestión Estratégica mediante el establecimiento de los adecuados sistemas de relaciones y colaboración entre todos ellos.
- Coordinar el desarrollo de los mapas estratégicos de los niveles inferiores o de los que desarrollan campos concretos de actuación de la organización, velando

21 KAPLAN, Robert S. y NORTON, David P. “La Oficina de Gestión Estratégica”. Harvard Business Review. Octubre 2005 (Versión para América Latina). Reimpresión R0510D-E. 2005. Págs. 64 – 74.

22 Conclusiones elaboradas sobre la base teórica contenida en el epígrafe “Qué hace una buena OSM” de KAPLAN, Robert S. y NORTON, David P. “La Oficina de Gestión Estratégica”. Loc. cit. Págs. 64 – 74.

por el correcto alineamiento de los objetivos particulares de todos los órganos encargados de la consecución del objetivo final.

- Armonizar los procesos que permiten la identificación de las iniciativas estratégicas, la determinación de sus metas y los grados de evolución en la consecución de las mismas.
- Coordinar el procedimiento de seguimiento y control sistemático de los objetivos estratégicos definidos.
- Potenciar la comunicación de la estrategia de la institución, tanto a nivel interno como, en la medida de lo posible, a nivel externo.

Sobre la base conceptual descrita, en el primer semestre de 2008, y más *de facto* que por regulación normativa, comenzó a funcionar la *Oficina de Gestión Estratégica de la Guardia Civil*.

A la hora de poner en marcha ese órgano, la primera cuestión a la que hubo que hacer frente fue la de determinar su ubicación dentro de la estructura orgánica del Cuerpo. Teniendo en cuenta que, por propia definición doctrinal, esa Oficina debería estar ubicada “*en el órgano en el que pueda desarrollar con mayor efectividad su acción, para lo que debe conjugar dos características: que tenga un importante peso específico a la hora de diseñar la estrategia corporativa y, al mismo tiempo, que disponga de la capacidad suficiente para que sus decisiones puedan llegar a influir en el conjunto de la organización*”²³, el principal problema que surgía, en ese momento, era determinar cuál era dicho nivel, sobre todo a raíz de la entrada en vigor del Real Decreto 991/2006, de 8 de septiembre, de desarrollo de la estructura básica del Ministerio del Interior, por el que se procedía a la creación de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, órgano en el que se refundían las, hasta entonces, Direcciones Generales de la Policía, por un lado, y de la Guardia Civil, por otro.

Teniendo en cuenta los criterios apuntados, se optó definitivamente por adscribir dicha Oficina a la Dirección Adjunta Operativa de la Guardia Civil. Bajo esa premisa se dieron los pasos necesarios para la creación, en el seno de la “*Sección de Planes y Estudios del Estado Mayor*”, dependiente en ese momento de la Dirección Adjunta Operativa del Cuerpo, de la Oficina de Gestión Estratégica. Dicha Oficina se concibió como el órgano encargado de impulsar el proceso de implantación del nuevo Sistema de Gestión Estratégica y de coordinar, a esos efectos, a las distintas Unidades implicadas.

La creación, de nuevo, de la Dirección General de la Guardia Civil, a raíz de la aprobación del Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior; así como la plena vigencia de la Orden del Ministerio de la Presidencia 422/2013, de 15 de marzo, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los Servicios Centrales de la Dirección General de la Guardia Civil, han dado como resultado que, en la práctica, la Oficina de Gestión Estratégica se ubique en el seno de la “*Unidad de Estudios y Análisis de la Dirección Adjunta Operativa*”²⁴.

23 Conclusiones alcanzadas a partir del estudio del epígrafe “Posicionar y dotar la OSM”, incluido en KAPLAN, Robert S. y NORTON, David P. “La Oficina de Gestión Estratégica”. Loc. cit. Págs. 64 – 74.

24 Para la correcta interpretación de esa aseveración hay que tener en cuenta que esa Unidad de Estudios y Análisis se ha constituido como una Unidad Funcional, sobre la base del personal y de

Desde el mismo momento de su creación, la principal labor de dicha Oficina se centró en la formalización de un sistema de relaciones e interdependencias entre personal perteneciente a todos los órganos llamados a participar en la concepción y ejecución de la estrategia institucional.

De esta forma se ha tejido una “*Red de Facilitadores*” que tiene como finalidad garantizar la convergencia de las prioridades que, en cada momento y en el marco de sus respectivos ámbitos, diseñen las Subdirecciones Generales de Personal y Apoyo, con las que, a nivel operativo, se establezcan por la Dirección Adjunta Operativa; orientándose el conjunto de todas ellas a hacer de la Guardia Civil un cuerpo de seguridad que tiene como aspiración última la búsqueda constante del mayor grado de calidad en la prestación del servicio a los ciudadanos.

Ese conjunto de expertos en la materia ha sido el encargado de elaborar los estudios pertinentes para definir las metas a alcanzar en el marco de cada uno de los indicadores de seguimiento de los respectivos objetivos estratégicos; así como un procedimiento para determinar los plazos y el esquema del documento de seguimiento del grado de cumplimiento de los mismos y el proceso de retroalimentación para la corrección de las posibles desviaciones apreciadas.

Como resumen de todo lo expuesto cabe concluir que desde la Oficina de Gestión Estratégica de la Guardia Civil se ha dado un nuevo impulso y se han centralizado las actividades formativas, de comunicación y de gestión del cambio, así como de difusión a otras instituciones y organismos, tanto nacionales como internacionales, que se han ido desarrollando en el marco del proceso de implementación de la Metodología Balanced Scorecard en la Guardia Civil.

9. LA GESTIÓN DEL CAMBIO ASOCIADA AL PROCESO DE IMPLANTACIÓN DEL BALANCED SCORECARD EN LA GUARDIA CIVIL

En el marco del proceso de implementación del Balanced Scorecard en el seno del Cuerpo fue necesario acometer un verdadero proceso de facilitación del cambio, que se desarrolló en paralelo a todas las actividades y trabajos reseñados, y que tenía como fin último alcanzar los siguientes objetivos²⁵:

- Hacer partícipe a todo el personal de la Institución del nuevo modelo de planificación estratégica con el nivel de detalle adecuado a cada uno de los niveles de responsabilidad. Todo ello con el objeto de facilitar la interiorización de los nuevos valores de gestión que se pretendían inculcar con la culminación del proyecto.
- Garantizar la transparencia de información y comunicación durante todo el desarrollo del proyecto de implantación de la metodología Balanced Scorecard en el seno del Cuerpo.

la estructura de la Sección de Planes y Estudios del Estado Mayor dependiente en estos momentos del Mando de Operaciones, el cual a su vez está encuadrado orgánicamente en la Dirección Adjunta Operativa.

25 Conclusiones elaboradas sobre la base teórica descrita por JERICÓ, Pilar “NoMiedo. En la empresa y en la vida”. Barcelona: Alienta Editorial. 2006. Págs. 103 – 136.

- Crear una infraestructura de comunicación adecuada para llevar a cabo los cambios necesarios para materializar su correcto desarrollo.
- Mitigar las posibles resistencias al cambio que se pudiesen presentar por parte del personal del Cuerpo.
- Desarrollar acciones encaminadas a facilitar la transición organizativa hacia el nuevo modelo de Gestión Estratégica a nivel institucional.

En definitiva, mediante este tipo de iniciativas se trató de evitar un error frecuente dentro de los procesos de evolución en las organizaciones, consistente en olvidar la importancia de los cambios cuando se está tratando de implantar una nueva metodología en el seno de las mismas. Por ello, se desarrollaron una serie de acciones formativas dirigidas específicamente a distintos colectivos que pudieran catalizar o condicionar ese proceso²⁶.

Este tipo de acciones se vio complementado con un amplio elenco de *actividades de comunicación* con las que se pretendió dar a conocer el proyecto con el objeto de motivar y hacer partícipes de la iniciativa a todos los miembros del Cuerpo, de tal manera que se pudiese conseguir su colaboración activa con una actitud positiva, creando con ello unos cimientos sólidos capaces de sentar las bases de su éxito.

De esta manera, se hizo patente el compromiso institucional para trasladar, en todo momento, una información oportuna y coherente con la definición del proyecto, así como con su evolución y estado de situación. Los mensajes se elaboraron de tal modo que se adaptasen a cada audiencia potencial, en función de sus motivaciones, su nivel de formación, el grado de responsabilidad y el empleo que podrían hacer del Sistema, de tal forma que los usuarios estuviesen y se sintiesen implicados, no solamente informados.

Otra de las líneas de acción seguidas dentro de esta labor de difusión interna se materializó a través de la “*Intranet Corporativa*”, dentro de la cual se ubicó un título específico incluido en el apartado correspondiente a la “*Información Institucional*”, que contiene una introducción general y un estudio en detalle del Mapa Estratégico del Cuerpo.

Al propio tiempo, conviene hacer una somera referencia a la comunicación externa, dirigida a aquellas personas ajenas a la Guardia Civil sobre las que podría tener algún tipo de repercusión la implantación del nuevo Sistema de Gestión Estratégica. Para ello, desde la Oficina de Gestión Estratégica, se impulsó y coordinó la elaboración de los contenidos relacionados con este tema, que se hicieron públicos en el apartado correspondiente de la “*Página Web Oficial de la Guardia Civil*”²⁷.

Por último, con el fin de completar una visión amplia de la cuestión que estamos abordando, hay que destacar la participación de personal del Cuerpo en un gran número de

26 Como mero ejemplo y sin ánimo de ser exhaustivos, podemos citar las presentadas a las distintas promociones, a partir del año 2008, del Curso de Capacitación para el Ascenso a Comandante de la Escala Superior de Oficiales; del Curso de Ascenso a Teniente Coronel de la Escala de Oficiales o del Curso Superior de Gestión Económica y Técnica. Al mismo tiempo, en cada una de las ediciones del Curso de Estado Mayor desde el año 2009 hasta la actualidad se han impartido sendas conferencias relacionadas con el desarrollo del Cuadro de Mando Integral en la Guardia Civil en la Fase Común del Curso, dirigida a todos los concurrentes.

27 <http://www.guardiacivil.es/es/institucional/gesestrategi/index.html> (Fecha última consulta: 18 de noviembre de 2014).

cursos, jornadas y conferencias especializadas en la materia y coordinadas por entidades públicas o privadas. Y también, por centrarnos en el contexto organizativo en el que se mueve la Institución, en los campos correspondientes al ámbito policial y militar, tanto en España como en el extranjero.

En esos foros la Guardia Civil se ha mostrado como un interlocutor válido y solvente para mostrar su experiencia a la hora de abordar la correcta ejecución de un sistema de gestión estratégica.

10. CONCLUSIONES

A lo largo del presente estudio hemos tratado de profundizar en el proceso de desarrollo del concepto gestión estratégica en el ámbito de la Guardia Civil y cómo ha evolucionado hasta culminar, hoy en día, con la progresiva implementación de un modelo de gestión basado en la metodología *Balanced Scorecard*.

Para ello, hemos partido de la base de que históricamente la Institución no ha sido ajena a los procesos de gestión estratégica. Antes bien, en mayor o menor medida, siempre ha dispuesto de sistemas que fueron cubriendo sus necesidades de una forma adecuada, centradas, en un principio, únicamente en el nivel operativo; para extenderse posteriormente a otras esferas relacionadas con las tareas desempeñadas por el Cuerpo.

Aun cuando hoy en día la mayoría de las empresas y organizaciones tienen definida claramente la estrategia que deben desarrollar para alcanzar sus fines, los verdaderos problemas surgen a la hora de “operativizar” esa estrategia, es decir, traducirla en una descripción clara de los objetivos clave y en la determinación de las respectivas áreas de responsabilidad de los distintos órganos que integran esas instituciones.

La superación de tal desconexión constituye la base del concepto *Gestión Estratégica* que, a nivel práctico, se torna en la necesidad de contar con una dirección capaz de liderar y definir los objetivos necesarios para que la institución pueda alcanzar sus fines, así como establecer las líneas a seguir por cada una de sus unidades, la cuales, además, deben ser lo suficientemente flexibles para hacer frente a las vicisitudes y contingencias que puedan surgir.

El concepto de *Balanced Scorecard* desarrollado por los profesores Kaplan y Norton se presenta como un modelo de gestión estratégica eficaz, que aporta una visión global de lo que la organización es y lo que quiere llegar a ser, teniendo en cuenta los valores propios de su cultura organizativa.

El *Balanced Scorecard* permite superar el concepto de mera herramienta de control y aporta un nuevo método de medición del rendimiento de la organización, en el que también se refleja la influencia de los activos intangibles presentando el estado de una institución desde *cuatro perspectivas* diferentes: la *financiera*, la de *clientes*, la de *procesos internos* y la de *aprendizaje y desarrollo*. Esto nos permite describir la situación de la estrategia de una forma equilibrada (*Balanced*) para, a partir de ahí, determinar áreas de influencia entre todas ellas, abriendo la posibilidad de que se pueda materializar el correcto alineamiento de todos los recursos de la organización en la dirección estratégica señalada.

De esta forma, según la propia definición de sus creadores, “*El Balanced Scorecard es un modelo de gestión que ayuda a las organizaciones a transformar la estrategia en objetivos operativos, que a su vez constituyen la guía para la obtención de resultados de negocio y de comportamientos estratégicamente alineados de las personas de la compañía*”²⁸.

La Guardia Civil ha tomado como referencia un modelo de gestión contrastado. De este modo, cuando esta metodología se asiente completamente, el Cuerpo dispondrá de un sistema de gestión estratégica que le permitirá orientar todas sus actividades hacia la consecución de los objetivos estratégicos definidos. El completo desarrollo de ese proceso permitirá:

- Identificar las prioridades estratégicas de la Institución y traducirlas a nivel operativo.
- Trabajar en la mejora constante del alineamiento de los objetivos de la Dirección Adjunta Operativa y las Subdirecciones Generales de Personal y Apoyo con los objetivos estratégicos del Cuerpo.
- Realizar un seguimiento continuo y sistemático del grado de cumplimiento de los objetivos esenciales.
- Determinar las líneas estratégicas y definir las iniciativas y proyectos de tal naturaleza que se estimen necesarios para alcanzar esos objetivos.
- Hacer partícipe a toda la organización del nuevo modelo de planificación estratégica con el nivel de detalle adecuado a cada uno de los niveles de responsabilidad.
- Comunicar, de forma efectiva y adecuada para cada nivel de la Institución, los mensajes clave sobre las prioridades estratégicas del Cuerpo, implicando y motivando a todo el personal involucrado en este proceso.

Es obvio que en un proceso de inserción de este tipo de sistemas siempre aparecen inconvenientes como pueden ser la incomprensión inicial del modelo, la resistencia al cambio por parte de amplios sectores, la falta de compromiso por parte de diversos actores considerados fundamentales, errores en la adaptación del modelo, etc.

No obstante, el liderazgo e impulso desde los escalones más altos de la Institución, así como el grado de compromiso del equipo encargado del desarrollo del proyecto, han permitido remover los obstáculos para el establecimiento de una herramienta de dirección que permite reforzar la comprensión y la participación de todas las Unidades en la correcta alineación de los esfuerzos individuales y colectivos en pos del logro de los objetivos estratégicos definidos.

La introducción de la metodología del Cuadro de Mando Integral en la Guardia Civil ha permitido formalizar una “*Cadena Estratégica*” y diseñar un Mapa Estratégico que aporta un enfoque global de las perspectivas hacia las que es necesario dirigir los esfuerzos institucionales y que permite *visualizar* de un modo gráfico la estrategia de la Institución en un conjunto de *objetivos interrelacionados*; que son *medibles* a través de unos *indicadores*; y que, ligados a unas *metas, iniciativas y planes de acción concretos*, permiten alinear el comportamiento de las Unidades y de los miembros del

28 De acuerdo con lo expresado por KAPLAN, Robert S. y NORTON, David P. “Cuadro de Mando Integral”. Op. cit. Págs. 21 – 23.

Cuerpo²⁹. Entre los beneficios reales que para la Institución se derivan de la introducción de este Sistema podemos destacar los siguientes:

- Un sistema basado en BSC constituye un *referente de modernidad* en la Gestión Estratégica del Cuerpo ante otros organismos e instituciones, lo que contribuye a proporcionar también un plus de garantía acerca de la calidad del servicio que presta.
- Sirve de *base para la reflexión estratégica conjunta* entre las diferentes áreas de la Guardia Civil e identifica determinados aspectos clave que exigen un pronunciamiento expreso de la alta dirección.
- Crea un *lenguaje común* entre las distintas parcelas organizativas de la Institución.
- Ofrece una visión clara de cual es la *aportación de la Guardia Civil* a los ciudadanos, al Gobierno, al resto de administraciones y al resto de grupos de interés. De esta forma, la sociedad dispone de una herramienta gráfica en la que puede apreciar, claramente, como cualquier actuación o iniciativa llevada a cabo desde la Institución tiene como meta asistirle y auxiliarle, con las mayores cuotas de eficacia y eficiencia.
- Facilita la *medición de los logros* alcanzados en la implantación de la estrategia, al traducirla en objetivos, indicadores y metas concretas.
- Constituye una *herramienta de comunicación* de los elementos clave que constituyen la estrategia profesional.
- Permite, además, la posibilidad de desgranar la *presentación y el seguimiento por diferentes áreas funcionales*, elaborando para ello un Mapa específico de Objetivos por cada Área, con sus correspondientes sistemas de indicadores y metas concretos.

En el momento actual, el resto de acciones que se han materializado dentro de la ejecución del Proyecto de Gestión Estratégica en el seno de la Guardia Civil pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Creación y puesta en funcionamiento de la “*Oficina de Gestión Estratégica*”, entendida como el órgano encargado de impulsar las actuaciones necesarias para el pleno desarrollo de este nuevo sistema de gestión así como, a esos efectos, de la coordinación entre las distintas unidades implicadas.
- Identificación de una “*Red de Facilitadores*” en cada uno de los órganos de nivel orgánico Subdirección General (en el Gabinete Técnico del Director General, en la Dirección Adjunta Operativa, en el Mando de Operaciones y en las Subdirecciones Generales de Personal y Apoyo), los cuales, desde sus propios destinos, se han convertido en los principales colaboradores de la Oficina de Gestión Estratégica para llevar a cabo el proceso de seguimiento reseñado.
- Establecimiento del proceso de informe, presentación, evaluación y retroalimentación de los indicadores, así como la definición de sus respectivas metas, de tal

29 Conclusiones basadas en KAPLAN, Robert S. y NORTON, David P. “Mapas Estratégicos: Convirtiendo los activos intangibles en resultados tangibles”. Op. cit. Págs. 427 – 444.

modo que sea posible llevar a cabo, de la manera más fiel, el seguimiento de los objetivos estratégicos definidos en el Mapa de Primer Nivel.

- Elaboración de “*Mapas Estratégicos Complementarios*”, relacionados específicamente con aquellos retos que deben ser abordados por la Institución para cumplir las misiones generales que la Constitución y las leyes le encomiendan, y tomando como punto de partida las líneas generales de la Política de Seguridad señaladas, en cada momento histórico, por el Gobierno de la Nación.

De esta forma, estamos en condiciones de concluir que la Guardia Civil puede ser considerada una “*Organización Orientada a la Estrategia*” (*Strategy Focused Organization, SFO*)” en el sentido definido por los profesores Kaplan y Norton³⁰, en cuyo seno se cumplen los siguientes principios:

- *Movilización del cambio a través del liderazgo ejecutivo.* La asunción de la metodología BSC parte del convencimiento de que no se trata de un mero proceso de descripción de objetivos e indicadores, sino de un proceso de cambio mucho más profundo que debe ser promovido activamente desde los escalones más altos de la misma.
- *Traducción de la Estrategia en términos operativos.* El BSC permite visualizar la razón de ser de la institución; cuáles son las competencias clave que garantizan su ventaja competitiva; cuáles deben ser las líneas de progreso que guíen su actuación en el futuro; qué metas se pretenden alcanzar; cómo se puede medir su grado de cumplimiento; y, por último, cuáles son las iniciativas, planes y acciones a desarrollar para lograr los objetivos estratégicos.
- *Alineación de la organización con la estrategia.* Acción que, hasta el momento, se ha materializado en el seno del Cuerpo a través de la construcción de una serie de mapas sobre ámbitos estratégicos considerados clave en el cumplimiento de su misión, tomando como norte el fomento de la responsabilidad compartida entre todos los órganos de la institución.
- *La estrategia constituye una tarea que corresponde y en la que deben estar involucrados todos los miembros de la organización.* Partiendo de la idea de que no se puede ejecutar lo que no se conoce, es necesario crear un clima apropiado que facilite el cambio estratégico, procurando que cada individuo haya comprendido, en la parte que le corresponde, la estrategia corporativa y buscando el alineamiento de sus objetivos personales con los institucionales.
- *Transformación de la estrategia en un proceso continuo.* Para lo que es necesario establecer un minucioso sistema de seguimiento de los indicadores y metas establecido en los mapas, así como los procesos de retroalimentación y corrección sobre la base de los resultados obtenidos.

Como colofón de todo lo expuesto podemos concluir que el desarrollo de este Sistema de Gestión Estratégica contribuirá a hacer de la Guardia Civil un cuerpo de seguridad moderno, capaz de dar respuesta a las crecientes demandas de seguridad de la sociedad española del Siglo XXI.

30 La base teórica para alcanzar esas conclusiones la hallamos en KAPLAN, Robert S. y NORTON, David P. “Cómo utilizar el Cuadro de Mando Integral”. Op. cit. Págs. 14 – 25.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

Andreu, E.; Martínez-Vilanova, R. (2007). *Cómo gestionar una PYME mediante el cuadro de mando*. Madrid: ESIC.

Drucker, P. F. (2003). *La empresa en la sociedad que viene*. Barcelona: Urano.

Drucker, P. F. (2006). *The Practice of Management*. New York: HarperCollins.

Jericó, P. (2006). *No miedo. En la empresa y en la vida*. Barcelona: Alienta.

Kaplan, R. S.; Norton, D. P. (2002). *El cuadro de mando integral*. Barcelona: Gestión 2000.

Kaplan, R. S.; Norton, D. P. (2005). *Mapas estratégicos: Convirtiendo los activos intangibles en resultados tangibles*. Barcelona: Gestión 2000.

Kaplan, R. S.; Norton, D. P. (2000). *Cómo utilizar el cuadro de mando integral*. Barcelona: Gestión 2000.

ARTÍCULOS EN REVISTAS ESPECIALIZADAS

Ara, F. J.; Rodríguez, F. (2007). *La innovación a través de la dirección estratégica*. *Revista de la Guardia Civil*, 754, pp. 25-27.

Ballesteros, M. Á. (2003). *Las estrategias de seguridad y defensa*. Ministerio de Defensa, Monografías del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), 67, pp. 13-64.

Kaplan, R. S.; Norton, D. P. (1992). *The Balanced Scorecard: Measures that Drive Performance*. *Harvard Business Review*, 70(1), pp. 71-79.

Kaplan, R. S.; Norton, D. P. (2000). *Having Trouble with Your Strategy? Then Map It*. *Harvard Business Review*, 78(5), pp. 167-176.

Kaplan, R. S.; Norton, D. P. (2005). *La oficina de gestión de la estrategia*. *Harvard Business Review*. Versión para América Latina. Reimpresión RO510D-E.

Marín, F. J. (2008). *Mapa Estratégico de la Guardia Civil (I)*. *Revista de la Guardia Civil*, 765, pp. 25-27.

García, J. M. (2008). *Mapa Estratégico de la Guardia Civil (II)*. *Revista de la Guardia Civil*, 766, pp. 103-106.

Porter, M. E. (1996). *What Is Strategy?* *Harvard Business Review*, 74(6), pp. 61-78.

Rodríguez, F. (2007). *Sistema de gestión estratégica de la Guardia Civil*. *Revista de la Guardia Civil*, 756, pp. 25-27.

BIBLIOGRAFÍA DIGITAL BÁSICA

Balanced Scorecard Collaborative. Disponible en: <http://www.bscoll.com/>

Balanced Scorecard Institute. Disponible en: <http://www.balancedscorecard.org/>

Everis. Disponible en: <http://www.everis.com/>

Guardia Civil. Disponible en: <http://www.guardiacivil.es/>

Harvard Business Review. Disponible en: <https://hbr.org/>

Harvard Business School. Disponible en: <http://www.hbs.edu/>

Palladium Group. Disponible en: <http://www.thepalladiumgroup.com/>

COMPARECENCIAS ANTE EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Camacho, A. (Septiembre, 2004). Comparecencia ante la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados para informar sobre las líneas generales de la política que va a desarrollar su departamento. Comparecencia dirigida por la Secretaría de Estado de Seguridad, Madrid.

TRABAJOS NO PUBLICADOS

Asesoría técnica del grupo de trabajo encargado del desarrollo del Proyecto para la implantación de la metodología BSC en la Guardia Civil. Viabilidad Tecnológica de Indicadores. Trabajo elaborado en el marco de la asistencia especializada prestada con ocasión del desarrollo del Proyecto SIGEST

Fecha de recepción: 02/11/2014. Fecha de aceptación: 17/12/2014

EL PLANEAMIENTO DE ALTO NIVEL INSTITUCIONAL EL PLAN ESTRATÉGICO DE LA GUARDIA CIVIL 2013-2016

CARLOS DE MIGUEL GARCÍA
ESTADO MAYOR DE LA GUARDIA CIVIL

RESUMEN

La Guardia Civil utiliza un instrumento que recoge las prioridades de la Institución: el Plan Estratégico de la Guardia Civil 2013-2016. Esta herramienta se confecciona siguiendo la metodología del Cuadro de Mando Integral y aprovechando la experiencia acumulada durante varios años en la elaboración de documentos de esta naturaleza por la Guardia Civil.

El presente artículo describe las capacidades de la Guardia Civil en el planeamiento estratégico a través de la exposición de un caso específico: el Plan estratégico, en cuya elaboración intervienen representantes de todos los órganos directivos corporativos y se alinean los objetivos de índole operativa con los recursos humanos y materiales disponibles.

Los objetivos recogidos en este documento son el reflejo de las prioridades establecidas en materia de política de seguridad por el Gobierno de España, que se agrupan en diez grandes áreas.

Palabras clave: Guardia Civil, Plan estratégico, objetivos estratégicos, Cuadro de Mando Integral

ABSTRACT

Spanish Guardia Civil uses an instrument that gathers the priorities of the Institution: the Strategic Plan of the Police 2013-2016. This tool is elaborated according the methodology of the Balanced Score Card and taking advantage of the experience accumulated for several years in the production of documents of this nature for Guardia Civil.

This article describes the capabilities of the Institution related to strategic planning across an specific case: the Strategic Plan, in whose production take part representatives of all the managerial corporate organs and there line up the aims of operative nature with the human resources and available materials.

The aims gathered in this document are the reflection of the priorities established as for security policy for the Government of Spain, which they group in ten big areas.

Key words: Guardia Civil, Strategic Plan, strategic goals, Balanced Scorecard

1. INTRODUCCIÓN

La Guardia Civil, como Fuerza y Cuerpo de Seguridad, recibe el mandato constitucional contenido en el artículo 104.1 de la Constitución española de “proteger

el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”. El desarrollo de esta consigna se materializa mediante la realización de, posiblemente, la más amplia gama de funciones que un Cuerpo policial desarrolla en ningún otro país¹. Este factor debe asociarse con el ámbito de actuación asignado a la Guardia Civil que se extiende por todo el territorio nacional² y se proyecta al ámbito internacional en aquellos escenarios fijados por el Gobierno de España como elemento coadyuvante de la acción exterior del Estado.

La complejidad en la conducción de una Institución, que integre las circunstancias anteriormente citadas, hace necesaria una dirección estratégica que permita determinar los objetivos a alcanzar en el medio y largo plazo y posibilite cumplir la misión encomendada de manera eficaz. De este modo se producirán las condiciones para actuar bajo el principio de unidad de doctrina en la actuación del conjunto de la Institución.

La Guardia Civil dispone de diversas herramientas que pueden considerarse de carácter estratégico. Una de ellas es el Mapa Estratégico “en el que se puede visualizar la estrategia global del Cuerpo, sus objetivos estratégicos y los vínculos y relaciones entre los mismos”³, se trata de un documento a largo plazo y en el que los resultados operativos quedan en un segundo plano con respecto a perspectivas estructurales en los escenarios de los procedimientos, los recursos humanos y los materiales. Otro de los documentos que se integran en la gestión estratégica es la Carta de Servicios en la cual se reflejan los compromisos relativos a la calidad en la prestación de servicios que la Institución adquiere con respecto a los ciudadanos; como elemento complementario al anterior, y que aborda las obligaciones institucionales relativas a los servicios que se ponen a disposición del ciudadano a través de la administración electrónica, se encuentra la Carta de Servicios electrónica. También ocupa un espacio en la gestión estratégica la Responsabilidad Social Corporativa⁴, que integra normas y valores que la organización asume voluntariamente y que implican un mayor esfuerzo en materia de prevención de riesgos laborales, un compromiso en materia de transparencia y ética, así como una gestión eficiente en los planos medioambiental y energético, con una apuesta en el campo de la innovación y el desarrollo, así como una mejora permanente en las relaciones con la sociedad y con otros actores del sistema. Como queda patente, el planeamiento estratégico no es un elemento extraño en la gestión y dirección de la Guardia Civil.

De todos los instrumentos que pueden ser catalogados como estratégicos, el Plan Estratégico constituye la piedra angular del planeamiento corporativo de alto nivel,

- 1 Labores de seguridad ciudadana y de mantenimiento del orden público; investigación criminal en el ámbito de todo el espectro de ilícitos penales incluyendo el terrorismo y el crimen organizado; se constituye como policía de seguridad vial, así como policía administrativa en ámbitos tan diversos como la protección del medio ambiente o el control de la legislación relativa armas y explosivos; asimismo, ejerce las funciones de policía de fronteras en la totalidad de las fronteras exteriores que no constituyen paso habilitado y de control de aduanas en la totalidad de los pasos fronterizos.
- 2 La labor de la Guardia Civil incluye las funciones de seguridad ciudadana, mantenimiento del orden público y las relativas a la policía judicial en la totalidad del territorio nacional no asignado al CNP, lo que comprende tanto escenarios urbanos como rurales. Asimismo, desarrolla el mandato constitucional recibido en el mar territorial. Por último ejerce las funciones asignadas legalmente con carácter específico en la totalidad del territorio nacional.
- 3 <http://www.intranet.gc/export/sites/guardiaCivil/es/portalGuardia/interesProfesional/sistemaGestionEstrategica/index.html> (consultado el 2 de noviembre de 2014)
- 4 http://www.intranet.gc/export/sites/guardiaCivil/es/portalGuardia/interesProfesional/responsabilidad_social_corporativa/index.html (consultado el 2 de noviembre de 2014)

con una consolidada trayectoria, tras la elaboración de cuatro documentos sucesivos en el tiempo, y con el epicentro de su contenido basado en la actividad operativa propia de la Institución.

2. LOS ANTECEDENTES

En los diez años de existencia de esta herramienta de gestión en el medio plazo, la Institución ha diseñado y puesto en marcha cuatro Planes Estratégicos, el último de los cuales se encuentra actualmente en vigor. Los dos primeros con una duración bianual y los dos siguientes, con una vigencia temporal de cuatro años, con voluntad de ajustar su contenido a la duración de las respectivas Legislaturas en las que se incardinan.

2.1. EL PLAN ESTRATÉGICO OPERATIVO A CORTO PLAZO 2005-2006

El primer documento de esta entidad, que como tal fue diseñado y puesto en marcha en el seno de la Guardia Civil, recibió el nombre de Plan Estratégico Operativo a Corto Plazo y, con una vigencia de dos años -2005-2006-, tenía como objetivo “alcanzar, con los máximos índices de eficacia y eficiencia, el mayor nivel de seguridad ciudadana en los ámbitos bajo responsabilidad del Cuerpo de la Guardia Civil, y simultáneamente, participar decidida y activamente, en los niveles de decisión y actuación coordinada y conjunta de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado”.

Su elaboración se realizó sobre la base del contenido de la comparecencia realizada por el secretario de estado de Seguridad ante la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados, de fecha 15 de septiembre de 2004, exponiendo las líneas generales de la Política de Seguridad del Gobierno de la Nación en la Legislatura 2004–2008⁵.

La citada herramienta fue aprobada por el Comité Ejecutivo para el Mando Unificado –CEMU⁶- de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en su reunión del 3 de marzo de 2005, y estaba estructurada en cinco áreas funcionales de actuación:

- La lucha contra el terrorismo. La finalidad última se establecía en incrementar la capacidad global de la Institución para hacer frente a la amenaza terrorista, combatiéndola de una manera integral con todos los mecanismos que permite el Estado de Derecho, adoptando medidas concretas tanto en lo referente a los recursos humanos como a los materiales.
- La modernización del Sistema de Seguridad. El objetivo final era alcanzar la máxima eficiencia de las distintas Unidades del Cuerpo, para lo cual se establecían diferentes vías, tendentes a lograr un reparto competencial y territorial equilibrado, desarrollando acciones que facilitarían la actividad de la Institución en el escenario internacional a través de la cooperación con otros organismos

5 Comparecencia del secretario de estado de Seguridad Antonio Camacho Vizcaíno, en la que se desgranaron los seis ejes de carácter estratégico sobre los que se fundamentó la referida política y en donde, además de los ejes que se correspondían con la estructura del Plan Estratégico a Corto Plazo, se dio cabida a la línea general de “Transparencia y participación ciudadana”.

6 Instaurado por Orden INT/1251/2004, de 7 de mayo, por la que se crea el Comité Ejecutivo para el Mando Unificado de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

policiales presentes en ese espacio, así como en conseguir una fluida colaboración interinstitucional con otros actores.

- La lucha contra la criminalidad. Efectuada desde una doble vertiente: la preventiva, a través de la optimización de los recursos y la consolidación de los procedimientos eficaces que ya estaban siendo utilizados; y desde la labor investigativa, mediante la potenciación, y creación en su caso, de unidades tanto dirigidas a la actividad operativa como a la del análisis en el ámbito de la investigación criminal, en particular la lucha contra la delincuencia organizada y las redes de inmigración ilegal.
- La protección de los colectivos de riesgo, ocupando un lugar destacado las víctimas de la violencia de género. Los ejes de este campo eran dos. Por un lado la potenciación de la capacidad operativa propia que permitiera dar una respuesta especializada mediante la consolidación y ampliación de una red de atención específica y, por otro lado, fomentando la participación corporativa en instrumentos de colaboración con otras instituciones y organizaciones que posibilitara el incremento de las medidas de prevención y protección de estas víctimas.
- El control-cooperación con el sector de la seguridad privada. Su objetivo era complementar la estrategia estatal de seguridad, mediante la creación de espacios de actuación concertada entre la Guardia Civil y el ámbito de la seguridad privada. Asimismo, se trataba de potenciar la supervisión de aquellos aspectos de la seguridad privada bajo la responsabilidad de la Guardia Civil y participar en la definición de un código deontológico de actuación profesional en la materia.

El Plan ahondaba mayoritariamente en aspectos de índole operativo y, además de los objetivos que se derivaban directamente del mandato gubernamental, contenía otros que habían sido identificados por la Institución y que constituían el complemento adecuado para alcanzar la finalidad establecida.

2.2. EL PLAN ESTRATÉGICO DE LA POLICÍA Y DE LA GUARDIA CIVIL 2007-2008

Tras la finalización de la vigencia del documento relativo a los años 2005 y 2006, fue confeccionado el Plan Estratégico de la Policía y de la Guardia Civil 2007–2008 (Parcela Corporativa Específica de la Guardia Civil), documento en el que se diseñaban, definían, elaboraban y proponían en un único texto las metas esenciales de la Guardia Civil y del Cuerpo Nacional de Policía para el bienio citado. Una estructura que era consecuencia de la creación de una nueva y única Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, refundiendo las hasta entonces Dirección General de la Guardia Civil y Dirección General de la Policía⁷.

Su contenido era de naturaleza continuista, con respecto a su antecesor, y mantuvo en su elaboración la misma estructura que la establecida en la definición de la política de seguridad. De esta manera se identificaron seis áreas funcionales de actuación común para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; las cuatro primeras se podrían calificar como sectoriales, abordando ámbitos específicos de actuación dentro de la política de seguridad, mientras que las dos áreas funcionales restantes

⁷ Real Decreto 991/2006, de 8 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior.

afectaban al conjunto de las actuaciones en materia de política de seguridad y, por tanto, tenían un carácter nítidamente transversal.

- La lucha contra el terrorismo, dando continuidad a uno de los ejes ya existente en el Plan Estratégico a corto plazo 2005-2006.
- La lucha contra la criminalidad, que al igual que el anterior también le da continuidad a su antecesor Plan Estratégico.
- El tratamiento de la inmigración irregular, con una dedicación específica ante un fenómeno emergente.
- El mantenimiento de la seguridad ciudadana, dentro de la cual se recogen actuaciones relativas a la delincuencia no organizada, los colectivos que presentan una mayor vulnerabilidad o las relaciones con el sector de la seguridad privada.
- La modernización del conjunto del sistema de seguridad constituía la primera de las áreas transversales.
- La transparencia y la participación del propio sistema, alcanzando las mayores cotas en estos ámbitos, dotando de mayores cotas conforman la sexta y última área del Plan Estratégico.

Este Plan establecía objetivos comunes a alcanzar por ambas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tratando de favorecerse mecanismos de actuación concertada, aunque simultáneamente cada una de las áreas funcionales contenía objetivos corporativos específicos de cada uno de las dos organizaciones de manera individualizada.

2.3. EL PLAN ESTRATÉGICO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA Y DE LA GUARDIA CIVIL 2009–2012

Una vez finalizada la vigencia del Plan Estratégico 2007-2008, y coincidiendo con la nueva legislatura, se llevó a cabo la elaboración del “Plan Estratégico de la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil 2009-2012”. El objetivo del mismo era diseñar y desarrollar diversas estrategias con el fin último de dar respuesta a las crecientes demandas de seguridad de la sociedad, *“asegurando una gestión de los recursos públicos basada en los principios de eficiencia y calidad”*.

Como rasgo característico de este Plan se encontraba el hecho de estar referido a la propia Dirección General y no a los dos Cuerpos en ella integrados, en consonancia con la decisión adoptada referida a la creación, en el año 2006, de una Dirección General común para ambas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad estatales. La elaboración de dicho Plan profundizaba en la adopción de una serie de medidas destinadas a asegurar una mayor coordinación operativa de los cuerpos policiales estatales.

Más allá, del contenido propio del Plan y de las prioridades en materia de seguridad definidas por el Gobierno, el conjunto del documento estaba presidido por tres líneas generales:

En primer lugar, la modernización del sistema de seguridad. Considerada en un sentido amplio, no exclusivamente centrado en la adquisición de modernos equipamientos, nuevas tecnologías o mejora de infraestructuras, sino abordando la adopción

de medidas en la modificación de procedimientos, la especialización y la formación de los recursos humanos, la aplicación y explotación de tecnologías de la información, así como la mejora en las redes de información y comunicación tanto dentro de los respectivos Cuerpos como entre ellos mismos.

En segundo lugar, la seguridad centrada en las personas. Basado en el concepto de “seguridad humana”⁸, propugnado por diferentes expertos -entre los que se puede mencionar a María Kandor⁹-, y que es el resultado de seis principios interdependientes entre sí:

- La primacía de los Derechos Humanos como principio esencial y que supone el principal reto a alcanzar.
- La legitimidad de la autoridad política, que debe lograr la confianza de la ciudadanía basando su actuación en la ley, el orden y el respeto a la dignidad de las personas.
- La proximidad a la población general, con especial sensibilidad sobre los colectivos especialmente frágiles, como son las mujeres y los jóvenes.
- Un enfoque multidisciplinar en su tratamiento.
- Una aproximación regional a cualquier crisis, que evite una visión parcial de las mismas.
- La existencia de mandatos legítimos, claros y transparentes, encuadrados en una estrategia coherente que vincule los objetivos políticos con las acciones necesarias para alcanzarlos.

En tercer y último lugar, la prevención como criterio básico de actuación, desplazando el centro de gravedad de las políticas públicas de seguridad desde la reacción ante amenazas y situaciones de peligro hacia la prevención de las situaciones de riesgo y, simultáneamente, potenciando la participación ciudadana en el diseño de este tipo de políticas.

En las respectivas comparecencias del ministro del Interior, ante las Comisiones de Interior, tanto del Congreso de los Diputados como del Senado¹⁰, quedaron definidas las líneas estratégicas de la política de seguridad del Gobierno para la IX Legislatura, que constituyeron la base para elaborar el contenido sustancial del mencionado Plan, estructurado en seis grandes áreas funcionales¹¹, que adoptaban una nomenclatura

8 Definido en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Humano de 1994.

9 Directora del Centro para el estudio de la Gobernabilidad Global en la Escuela de Ciencias Políticas y Económicas de Londres. (1943-2013).

10 Comparecencias ante la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados, celebrada el día 27 de mayo de 2008 y ante la Comisión de Interior del Senado que tuvo lugar el día 4 de septiembre de 2008, en las cuales el ministro del Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba, expuso las líneas generales de la política de su Departamento.

11 Los desastres de origen natural o tecnológico fueron también priorizados en la definición de la Política de Seguridad, pues se estimó preciso articular respuestas integrales ante los daños producidos por causas de origen natural o tecnológico, en las cuales podría llegar a tener un importante protagonismo el papel de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. No obstante, no se consideró adecuado elevar a la categoría de “estratégica” la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el ámbito específico relacionado con los desastres naturales o tecnológicos, ya que se estimó que el protagonismo en ese tipo de casos correspondía a los organismos

similar a la que había sido empleada por el titular de Interior en sus comparecencias en sede parlamentaria:

- El *terrorismo* en una doble vertiente, interior e internacional. Para el caso del terrorismo interior, fundamentalmente centrado en la lucha contra la banda terrorista ETA, la estrategia que se pretendía llevar a cabo estaba basada en el fortalecimiento institucional y en la búsqueda de la debilitación de la banda terrorista hasta su definitiva desaparición. Para afrontar el terrorismo yihadista, las líneas de acción que se pretendían articular estaban presididas por los principios generales de prevención, persecución, protección y preparación para hacer frente a ese fenómeno.
- El *crimen organizado*, considerado junto al terrorismo como la amenaza más perceptible contra la seguridad interior en toda la Unión Europea, requería para su erradicación una estrategia articulada por la especialización de las unidades operativas, la mejora de las capacidades de inteligencia, la dotación de medios técnicos precisos y la cooperación policial, judicial y aduanera, tanto a nivel nacional como internacional.
- La *inmigración irregular*, que se basaba prioritariamente en un control más eficaz de las fronteras, en colaboración con la Unión Europea y con los países de origen, así como en el tránsito de los flujos migratorios.
- La *inseguridad ciudadana*, considerada como la amenaza que posiblemente provocara mayor inquietud en la vida cotidiana de los ciudadanos. Para mejorar los niveles de seguridad ciudadana se consideraba necesario incrementar los estándares cuantitativos, cualitativos, formativos, de coordinación, etc.
- La *inseguridad vial* como una de las amenazas más importantes para la vida cotidiana de los españoles. Para luchar contra esta lacra y reducir el número de víctimas se pretendía profundizar en cuestiones relacionadas con la educación vial; avanzar en el campo de las reformas administrativas y penales; y proseguir en las labores de vigilancia y prevención llevadas a cabo principalmente por la Guardia Civil, por su papel competencial en esta materia.
- La *modernización del sistema de seguridad* afectaba al conjunto de la política de seguridad y, por tanto, podía catalogarse como un punto transversal a todas las demás áreas que podríamos definir como plenamente operativas.

A partir de esta distribución, para cada una de esas estructuras se establecían unos objetivos generales comunes para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y, partiendo de esos objetivos comunes, cada uno de los Cuerpos desarrolló pormenorizadamente sus propios objetivos específicos de acuerdo con sus respectivos sistemas de gestión estratégica propios¹².

Estos objetivos particulares se completaban, a su vez, con los correspondientes procedimientos de seguimiento y evaluación previstos en los documentos de planificación de cada una de las organizaciones.

e instituciones, tanto a nivel estatal como autonómico, relacionados con la Protección Civil.

12 “Programa Operativo Anual” para el Cuerpo Nacional de Policía y “Cuadro de Mando Integral / Balanced Scorecard” en el ámbito de la Guardia Civil.

En resumen, el Plan Estratégico de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, en el ámbito Guardia Civil, permitió consolidar una línea de conducción estratégica de la actividad institucional, constituyendo la base para planeamientos estratégicos futuros. De esta forma, a la finalización del período de vigencia del mismo, la Institución contaba con un sistema propio de gestión contrastado y que había demostrado su validez práctica en la determinación de los objetivos estratégicos y su evaluación.

3. EL PLAN ESTRATÉGICO DE LA GUARDIA CIVIL 2013-2016

El Plan Estratégico de la Guardia Civil 2013-2016 nace sobre la experiencia acumulada de los anteriores procesos de planeamiento anteriormente citados y bajo la premisa, al igual que los anteriores, de trasladar al ámbito corporativo las prioridades en materia de política de seguridad por parte del Gobierno de España.

Por tanto, los elementos inspiradores y que constituyen la directiva inicial de planeamiento lo conforman fundamentalmente las comparecencias del ministro del Interior ante la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados, el día 31 de enero, y ante la Comisión de Interior del Senado, el 20 de marzo de 2012, donde se definieron las líneas estratégicas de la Política de Seguridad del Gobierno para la X Legislatura.

La frase que recoge el espíritu de las comparecencias, tal y como apuntó el titular del departamento, es *“conseguir que España sea cada vez un país más seguro”*, cumpliendo con ello el mandato constitucional establecido en el artículo 104.1 de nuestra Carta Magna.

En las mencionadas intervenciones se identificaron un total de 10 ejes estratégicos, de los cuales siete se correspondían con amenazas o situaciones de riesgo de carácter sectorial, mientras que los tres ejes restantes presentaban una naturaleza transversal pues afectaban a todos los ámbitos de actuación de la seguridad.

En consonancia con las prioridades establecidas por el ministro del Interior se elaboró el Plan Estratégico de la Guardia Civil con una vigencia de cuatro años, 2013-2016, y se aprobó el 26 de noviembre de 2012 en el seno de la Comisión Ejecutiva de Coordinación –CECO-, órgano estratégico de coordinación ejecutiva de la Secretaría de Estado de Seguridad, lo que demuestra la coherencia entre los objetivos corporativos recogidos en el Plan con las prioridades gubernamentales en materia de política de seguridad.

Posteriormente, el director general de la Guardia Civil, Arsenio Fernández de Mesa Díaz del Río, en su comparecencia ante la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados de fecha 12 de diciembre de 2012, para informar sobre las líneas generales de actuación y sobre los planes que se iban a llevar a cabo al frente de la Dirección General del Cuerpo, presentó el contenido del referido Plan Estratégico que, fiel a la estructura diseñada por el titular del Departamento, se articula en 10 ejes.

- El primero de los grandes ejes lo constituye el desarrollo de una estrategia frente al terrorismo. El planteamiento de lucha contra esta amenaza criminal se realiza de manera integral pues debe ser combatida en una doble faceta: tanto la autóctona como la internacional. En este sentido se refleja la necesidad de seguir potenciando la colaboración policial, tanto en el ámbito interno como en el externo, en este caso con los países más directamente afectados por esta violencia fanática y por aquellos de nuestro entorno que se encuentran

en similitud de condiciones con España; además de la dotación de medios materiales y personales necesarios y altamente especializados en estas tipologías delictivas.

Asimismo, y dentro de las acciones dirigidas a la prevención de este tipo de ataques, el Plan contempla la seguridad, entre otros, de los recintos portuarios y los transportes marítimos, dentro de las competencias específicas asignadas por Ley Orgánica a la Guardia Civil.

- El crimen organizado es otra de las grandes amenazas para la seguridad pública y, por ello, las medidas diseñadas para su lucha conforman el segundo de los ejes en los que se articula el documento. Esta criminalidad presenta como características, entre otras, su compleja organización, su carácter transnacional, el desarrollo de las formas de criminalidad más graves, así como la utilización de operaciones legales bajo las que se enmascaran las actuaciones delincuenciales.

El combate contra esta lacra, por las características que presenta, requiere de la coordinación a nivel nacional, de la colaboración internacional, de un enfoque sistémico y de una actuación multidisciplinar.

Las formas criminales contra las que se dirigen estas medidas son fundamentalmente el narcotráfico, el blanqueo de capitales, en muchas ocasiones asociado al anterior, la cibercriminalidad, la corrupción que afecta a las administraciones públicas, así como el fraude y la investigación económica.

- El tercer eje estratégico lo constituye la mejora de la seguridad ciudadana, además de la lucha contra la multirreincidencia y la reiteración delictiva, epicentros éstos últimos sobre los que giraba la comparecencia ministerial. Este apartado comprende la esencia de la labor desempeñada por el Cuerpo, pues en él se recogen las acciones encaminadas a garantizar la seguridad ciudadana y el ejercicio de los derechos y libertades de todos los ciudadanos a través de la lucha contra la delincuencia no organizada.

Tal y como expresó el director general en su comparecencia, uno de los elementos sobre los que gira la actuación institucional en este campo, como en otros muchos, es la permanente presencia en todo el territorio nacional, es decir, el despliegue, como herramienta de contrastada eficacia para la prevención de la actividad delictiva. Igualmente la elaboración de planes específicos orientados hacia formas delincuenciales determinadas constituye otro de los instrumentos que posibilita incrementar la eficacia de la actuación corporativa en este ámbito, tal y como sucede, entre otros, con el plan contra sustracciones en explotaciones agrícolas y ganaderas o el plan de respuesta policial al robo de cableado de cobre.

- La protección de los colectivos más vulnerables constituye el cuarto eje en el que se estructura el Plan, entendiéndose como los grupos que deben ser objeto de una mayor sensibilidad en la gestión de su seguridad, por la fragilidad o las condiciones específicas que presentan. Dentro del conjunto se integran diferentes colectivos como las víctimas de violencia de género, las personas mayores, los menores de edad -con medidas específicas y diferenciadas para la infancia y para la juventud-, así como las víctimas de la trata de seres humanos.

Uno de los mayores esfuerzos definidos en las acciones recogidas en este apartado se basa en la acción preventiva desarrollada sobre las situaciones en las que las personas pertenecientes a estos colectivos pueden ser víctimas de la actuación delictiva, tratando de manera diferenciada a cada uno de ellos. Así se recogen actuaciones informativas a personas de la tercera edad, la vigilancia de centros escolares, de zonas de ocio y de la red ante posibles actuaciones delictivas, así como la adopción de medidas de protección sobre las víctimas de la violencia de género y de la trata de seres humanos.

Como complemento a la labor preventiva prevista, y para los casos en los que se produce una victimización de las personas pertenecientes a los grupos citados, se contempla el desarrollo de un tratamiento policial específico para las mismas, que en líneas generales consiste en la adopción de especiales medidas de protección como el tratamiento por agentes especializados o una asistencia individualizada de manera continua.

- La gestión eficaz del fenómeno de la inmigración irregular es el asunto que ocupa el quinto eje prioritario y que, tratándose de un asunto de gran complejidad, requiere de la colaboración del resto de organismos con algún tipo de responsabilidad en la materia.

Dentro de este apartado se aborda el control y la vigilancia de una manera integral de las fronteras que componen la frontera exterior de la Unión Europea. La Guardia Civil pone en marcha medidas que constituyen un referente internacional en la vigilancia de fronteras, basadas en tres acciones. Por un lado la adopción de un sistema adelantado de vigilancia, en cooperación con los países de origen de los flujos migratorios irregulares, en el que se efectúan servicios conjuntos entre la Guardia Civil y los cuerpos policiales de los citados países; por otro lado mediante el funcionamiento del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior, que posibilita tanto la detección temprana de las embarcaciones que pretenden entrar en España por puntos de paso no habilitados como salvaguardar la vida de las personas que atraviesan en condiciones inhumanas el mar. Estas acciones se ven complementadas con las referidas a la arquitectura del sistema de mando y control, que conforman los Centros Regionales de Vigilancia Marítima de Costas y Fronteras del Atlántico, Estrecho, Mediterráneo y Cantábrico, junto con el Centro de Coordinación de vigilancia marítima de Costas y Fronteras, el cual ha sido designado por la Agencia Europea para la coordinación de fronteras, Frontex, como punto de contacto nacional en la red de vigilancia de fronteras Eurosur.

- El sexto eje general de la política de seguridad se dirige a la mejora de la seguridad vial, en la que la Institución, fundamentalmente a través de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, ocupa un lugar privilegiado en el desarrollo de las campañas diseñadas por la Dirección General de Tráfico con el fin último de disminuir la siniestralidad en las vías de comunicación, basándose en la función preventiva.

Los objetivos definidos en el Plan Estratégico institucional se encuentran alineados con las prioridades definidas en la Estrategia de Seguridad Vial 2012-2020 de la Dirección General de Tráfico y, en el mismo, tiene cabida también la actuación del resto de unidades del Cuerpo no pertenecientes a la Agrupación de

Tráfico, principalmente las de seguridad ciudadana, por el importante papel que desarrollan en la vigilancia de las vías secundarias de comunicación.

El espíritu que preside este eje es mantener la dinámica existente de reducción del número de accidentes y fallecidos, implantada en España en los últimos años, y alcanzar como objetivo final la cifra de “0 víctimas mortales” producidas por accidentes de tráfico en las carreteras y vías de comunicación bajo responsabilidad de la Guardia Civil.

- La defensa de la cultura nacional da contenido al séptimo eje estratégico. El Patrimonio Histórico Español presenta como notas características su importancia, su riqueza y su dispersión a lo largo de todo el territorio nacional; precisamente su ubicación, mayoritariamente en zonas aisladas alejadas de núcleos importantes de población, hace que la Guardia Civil cobre especial protagonismo en su protección, teniendo en cuenta que el Cuerpo ejerce su responsabilidad en materia de seguridad en más del 80% del territorio nacional.

Los objetivos establecidos por la Institución en este ámbito giran entorno a tres grandes parcelas: la acción investigativa, la colaboración con otros organismos, nacionales e internacionales, y la labor preventiva, materializada a través del Plan para la defensa del patrimonio histórico español.

Asimismo, dentro de este eje y como complemento a las anteriores líneas de acción, se recogen los propósitos corporativos relativos al turismo, considerado éste como patrimonio cultural español, para lo que se potencia la atención al turista y la presencia en las zonas con una mayor presencia turística.

- La racionalización de los medios disponibles, y el uso eficiente de los recursos, constituye el octavo eje y el primero que afecta de manera transversal al desarrollo de la estrategia institucional. Más allá del escenario socioeconómico mundial, que ha afectado de manera particular a Europa y a nuestro país, la Guardia Civil asume la responsabilidad que supone la gestión de los recursos públicos que el Gobierno asigna a la Institución para servir a la sociedad. Por tanto, dentro de este área se definen aquellos objetivos estratégicos relativos a la optimización de los recursos humanos y materiales con la finalidad de alcanzar la máxima eficiencia en la ejecución de los servicios, de tal forma que se garantice la seguridad de todos los ciudadanos.

Una optimización que va más allá del uso eficiente de los recursos propios y que se extiende a la puesta a disposición de las capacidades de la Institución al servicio de otras administraciones. De esta manera se evita la duplicidad de los medios públicos para el desarrollo de funciones que ya son desempeñadas por el Cuerpo, como la vigilancia y protección del medio ambiente y los recursos naturales o el ejercicio de determinadas labores, ya desempeñadas en el territorio nacional, además del apoyo y colaboración a las misiones que llevan a cabo nuestras Fuerzas Armadas en el escenario internacional.

- Un segundo eje transversal está constituido por la modernización de unidades, servicios y procedimientos. Una modernización contextualizada por el escenario socio-económico existente en el momento de elaboración del Plan y que se afronta desde múltiples ámbitos, entre los que se encuentra la apuesta por el

uso de las nuevas tecnologías, la priorización en la mejora de las instalaciones existentes y la creación de las necesarias, así como en la actualización de determinados procedimientos de servicio.

Entre estos últimos cabe destacar, por la importancia que tienen para la Institución, las medidas que afectan al ejercicio del mando por el comandante de Puesto y las que como complemento a éstas aseguran la continuidad de la acción del mando ante las ausencias del titular. Los objetivos establecidos en relación a estas medidas buscan mantener la estructura capilar de la Institución por todo el país, como elemento vertebrador del Estado, conjugando el necesario esfuerzo laboral que requiere el despliegue corporativo con la conciliación de la vida personal de los profesionales que ocupan los cargos de responsabilidad intermedia dentro de la Institución.

Asimismo, y dentro de este noveno eje, uno de los objetivos recogidos se centra en sostener la labor realizada en el ámbito de la investigación, el desarrollo y la innovación, la I+D+i, en apoyo de la industria nacional en el sector de la seguridad, donde la Guardia Civil actúa en calidad de socio en varios proyectos, en los que aporta su experiencia y la sensibilidad en la detección de las nuevas necesidades que aparecen en este campo de la seguridad, fruto de la evolución de la sociedad, las nuevas formas de criminalidad y las funciones asignadas a la organización.

Por otra parte, y siempre dentro del área referida a la modernización del servicio prestado, y en particular de los procedimientos, el Plan Estratégico identifica una serie de objetivos relacionados directamente con la mejora de la formación de los guardias civiles, que les permita encontrarse en una mejor disposición de prestar su servicio a la sociedad. Dentro de ellos destacan las medidas relacionadas con la valiosa herramienta que representa la plataforma de teleformación, que posibilita trasladar los conocimientos profesionales a los guardias civiles que se puedan encontrar en cualquier acuartelamiento del Cuerpo, a través de la intranet corporativa.

Por último, dentro de este eje estratégico e íntimamente relacionado con el décimo eje, se encuentran los objetivos que tienen por finalidad acercar, aún más, la Guardia Civil a la sociedad, en este caso a través de las nuevas tecnologías. Una de las máximas que presiden la actuación institucional en todos sus ámbitos de actuación es la de ser un Cuerpo de seguridad cercano al ciudadano. La eclosión de las nuevas tecnologías y su utilización masiva por la sociedad hace que la Institución, siempre dentro de esa voluntad de proximidad a la población, trate de aumentar las posibilidades de interrelación con ella utilizando las posibilidades que ofrece la era digital. Para ello se establecen objetivos relativos a incrementar el número de gestiones que los ciudadanos pueden realizar a través de la plataforma digital corporativa e impulsar la administración electrónica, a la vez que se confecciona un entorno más amigable en este punto.

- El décimo y último eje tiene como finalidad orientar al ciudadano en los servicios prestados por la Institución a través de diversos objetivos relativos a la mejora de la transparencia, la participación ciudadana y el acceso a la información. Se trata de un eje estratégico de carácter claramente transversal y cuyo contenido

complementa el del eje anterior, abordando el trato cercano con el ciudadano desde una perspectiva tradicional, no basándose en el uso de las nuevas tecnologías sino mediante un contacto directo, en el que se valoran, entre otras, cuestiones como las reuniones que se mantienen con los responsables de diferentes colectivos para conocer sus propuestas en relación con los planes específicos confeccionados para luchar contra las distintas formas de criminalidad.

Se trata, en definitiva, de un eje que contempla objetivos en consonancia con la actual concepción existente de la relación entre ciudadanos y administraciones públicas, donde los primeros se sitúan como elemento clave en su calidad de demandantes y receptores de los servicios prestados por las citadas administraciones. Se busca pues avanzar en alcanzar la mayor proximidad posible entre la sociedad y la Guardia Civil.

4. CONFIGURACIÓN Y ASPECTOS REPRESENTATIVOS DEL PLAN ESTRATÉGICO

Como ha quedado expresado anteriormente, el Plan Estratégico de la Guardia Civil 2013–2016 constituye el documento marco en el que se recogen los objetivos prioritarios de la Institución, con la finalidad de alcanzar los máximos niveles de eficacia en materia de seguridad pública dentro del ámbito de las competencias que le son propias, en un escenario temporal que abarca el cuatrienio referenciado.

Metodológicamente, y sobre la base de la experiencia acumulada en anteriores procesos de planeamiento estratégico desarrollados en el Cuerpo, el Plan ha sido confeccionado mediante una aplicación exhaustiva de la metodología del Cuadro de Mando Integral¹³, adaptada de manera particularizada a las circunstancias específicas sociales del entorno y a las características de una entidad pública encargada de prestar un servicio de seguridad a los ciudadanos, así como a la propia idiosincrasia de la Institución y a la gran variedad de funciones a desempeñar dentro del amplio concepto de seguridad pública. Se daba continuidad de este modo a la metodología ya utilizada en la elaboración de su inmediato antecesor, el Plan Estratégico de la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil 2009-2012, en el ámbito Guardia Civil.

Dentro de las características que presenta esta herramienta, unas comunes con otros documentos de similar nivel y otras específicas, destacan las que se reflejan a continuación.

En primer lugar, su contenido se encuentra en consonancia con las prioridades establecidas por el nivel superior, lo cual supone un requisito *sine qua non* para la validez y efectividad de cualquier documento de estas características; la falta de coherencia entre las directrices emanadas desde los órganos superiores y este tipo de herramientas conduce irremediablemente a la inutilidad del mismo. En este caso, se sustenta, de un modo fiel, en el contenido de los ejes generales de la política de seguridad para la legislatura, expuestos por el ministro del Interior en sus comparecencias ante las Comisiones de Interior de las dos Cámaras parlamentarias.

13 También conocido como Balanced Scorecard. Herramienta metodológica creada por los profesores de la Universidad de Harvard Robert S. KAPLAN y David P. NORTON.

Tal y como se ha expresado, se articula en las 10 grandes áreas definidas, que a su vez se estructuran en un número variable de objetivos, en función de factores tales como la complejidad del eje, de la amplitud de acciones que puedan ser desarrolladas y otros diferentes elementos.

En relación con cada uno de los objetivos estratégicos seleccionados se identifican una serie de indicadores, en un número suficiente para cada fin, que sirven de referencia a la hora de comprobar el grado de consecución de los mismos. A este respecto debe señalarse que, conceptualmente, es muy difícil identificar un indicador que permita, por sí mismo, medir de manera completa el nivel de logro de un objetivo, por lo que deberán ser más los indicadores que, por norma general, se asocien a cada uno.

Este hecho debe conjugarse con la determinación de un número de indicadores razonable, de tal manera que pueda efectuarse un análisis de ellos sin que la selección de una elevada cantidad de los mismos sature la capacidad de observación, estudio y examen de éstos por parte de la organización.

Dentro del conjunto de objetivos establecidos, destacan los de índole operativo, pero éstos coexisten con los de otro tipo, complementarios de los mismos, y que facilitan su consecución, afectando a los ámbitos de los procedimientos internos, la formación del capital humano, la especialización del mismo, los recursos materiales necesarios, etc.

Este documento, como cualquier otro de esta índole que pretenda ser eficaz y válido para la dirección de la organización, tiene un carácter dinámico y lleva asociado un completo proceso de seguimiento, evaluación y control del grado de cumplimiento, lo que permite, con carácter periódico o bien a demanda, ante una situación concreta, poder determinar los resultados alcanzados y detectar cualquier desviación que se produzca respecto de las metas señaladas para adoptar las medidas que permitan corregirla.

Debe ser señalado que el seguimiento se produce sobre el conjunto de la actividad institucional, sin que esté prevista una desagregación de los resultados en función de las diferentes unidades, puesto que no es ese el objetivo de su desarrollo. De esta manera es posible analizar los resultados globales que permiten adoptar medidas para mantener o mejorar los niveles alcanzados.

Con la misma voluntad de constituir un documento dinámico, éste tiene prevista una revisión, establecida a mitad de su vigencia, que posibilite introducir nuevos objetivos o indicadores en función de la variación de las circunstancias que lo rodean o bien la supresión de alguno de éstos por su pérdida de validez.

Otro de los valores añadidos que presenta este documento es la intervención comprensiva en su confección de los distintos órganos de nivel Subdirección General del Cuerpo encargados tanto del aspecto puramente operativo como de la gestión de los recursos humanos y de los materiales, Dirección Adjunta Operativa, Mando de Operaciones, Subdirección General de Personal y Subdirección General de Apoyo respectivamente; así como del Gabinete Técnico, en el desarrollo de las funciones de su competencia.

En este mismo sentido, en su confección se ha contado con la participación de las unidades de especialistas, a través de los escalones superiores encargados de la dirección de las mismas y, por tanto, ubicados en el nivel directivo de los servicios del Cuerpo. Este factor permite conjugar la visión generalista de la Institución con la especializada propia de las unidades citadas.

Esta participación en la confección se hace extensiva a los procesos de seguimiento y evaluación ya referidos, tras haber llevado a cabo una identificación nítida de las unidades responsables de la ejecución y medición de los diversos indicadores y, por ende, de los objetivos asociados a los mismos.

Por otra parte, y como elemento significativo del momento de confección de este Plan –primer semestre de 2012-, hay que destacar que en el proceso de elaboración e identificación de servicios, iniciativas y actividades que se contienen en él se tuvo presente, de manera permanente, el escenario socio-económico en el que debía desarrollarse posteriormente el Plan, consecuencia de la compleja situación económica y social que afectaba tanto a España como a los países de nuestro entorno, así como a las administraciones, a los servicios públicos y a los ciudadanos de manera particular. Todo ello obligó a efectuar un ejercicio racional en el que se conjugara la cautela propia de este tipo de situaciones imprevisibles y delicadas con la lógica ambición sana que debe presidir cualquier proyecto de mejora, individual o colectiva.

4.- CONSIDERACIONES FINALES

Como colofón de todo lo expuesto en relación con el Plan Estratégico de la Guardia Civil 2013–2016, puede decirse que si hubiese que resumir en una única idea todo su contenido, habría que recurrir a las palabras pronunciadas por el director general del Cuerpo en su comparecencia ante la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados¹⁴, “*hacer más con menos*”, con el fin de continuar avanzando en la conformación de una Institución moderna que, al mismo tiempo, mantiene intactos sus valores tradicionales.

El Plan Estratégico de la Guardia Civil 2013–2016 se configura como un documento de planificación estratégica en cuya confección han tomado parte todos los órganos superiores de la Institución, lo que confiere un enfoque integral completo en el diseño de las iniciativas, metas y planes de actuación de las Unidades del Cuerpo.

Para su confección se ha llevado a cabo un completo proceso de análisis, lo que ha permitido identificar casi un centenar de objetivos que han merecido la calificación de estratégicos, los cuales, durante el período de vigencia del mismo, orientarán la actuación de todas las Unidades del Cuerpo, con el fin de proporcionar unos adecuados niveles de seguridad, con la atención al ciudadano como premisa fundamental para la prestación de servicios más eficientes, cercanos y de calidad.

Este documento posibilita la realización de un proceso de reflexión en profundidad sobre los objetivos de mayor importancia del Cuerpo, así como el establecimiento de prioridades en la asignación de los recursos disponibles a los mencionados objetivos; proceso que se efectúa tanto durante su confección como con ocasión de las evaluaciones periódicas a las que se encuentra sometido.

Como factor complementario al anterior, debe contemplarse que se trata de un instrumento que facilita el estudio de iniciativas de futuro que faciliten avanzar en el planteamiento institucional ante nuevas situaciones, progresando hacia el medio y largo plazo.

14 Comparecencia del director general de la Guardia Civil, Arsenio Fernández de Mesa y Díaz del Río, celebrada el día 12 de diciembre de 2012, para informar sobre las líneas generales de actuación y sobre los planes que iba a llevar a cabo al frente de la Dirección General del Cuerpo.

Por todo ello, resulta vital para el adecuado aprovechamiento de esta herramienta que se gestione como un documento vivo en un doble sentido. Por un lado, en lo que se refiere a la realización de evaluaciones periódicas que permitan conocer el grado de cumplimiento de los objetivos establecidos, pero por otro, y no menos importante, estar en condiciones de adaptar el contenido establecido inicialmente a los cambios que puedan surgir y que dejen redefinir objetivos cuando las circunstancias así lo precisen.

REFERENCIAS DE INTERNET

www.guardiacivil.es

www.interior.gob.es

www.congreso.es

Fecha de recepción: 21/11/2014. Fecha de aceptación: 17/12/2014

GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO Y CULTURA DE SEGURIDAD

JOSÉ MARÍA BLANCO NAVARRO

GABINETE TÉCNICO DE LA GUARDIA CIVIL

*Saber que se sabe lo que se sabe y que no se sabe lo que no se sabe; he aquí el verdadero saber
Confucio*

RESUMEN

En momentos como los actuales, de vertiginoso cambio, enorme complejidad e interrelación entre fenómenos y altas dosis de incertidumbre, el conocimiento y su gestión, integrándolo en todos los procesos de las organizaciones, es una obligación que les permite avanzar en la anticipación y construcción del futuro y adaptarse a escenarios turbulentos, detectando nuevos riesgos y amenazas, pero también oportunidades.

Con dicho fin, en el presente artículo se señalan las principales fuentes de conocimiento en materia de seguridad y se resalta el objetivo estratégico al que el conocimiento atiende. Un diseño estratégico que pasa por disponer de conocimiento, inteligencia y visión de futuro. En seguridad serían aplicables, adicionalmente, nuevos modelos de toma de decisiones en situaciones de incertidumbre, que de una u otra manera se basan en la disposición y gestión del conocimiento.

Finalmente, el conocimiento tiene una finalidad: su difusión y su utilización. La Cultura de Seguridad Interior es la difusión de conocimiento de seguridad a los distintos actores del sistema y contribuye a la necesaria creación de una Cultura de Seguridad Nacional.

Palabras clave: Conocimiento, seguridad, inteligencia, estrategia, toma de decisiones

ABSTRACT

In times like these, of dizzying change, enormous complexity and interrelation between phenomena and high doses of uncertainty, knowledge management, integrating all processes of organizations, is an obligation that allows them to advance in anticipation and construction of the future and adapt to turbulent scenarios, identifying new risks and threats, but also opportunities.

For that purpose, in this paper the main sources of knowledge on security and the strategic objective that caters knowledge are highlighted. A strategic design involves collecting knowledge, intelligence and vision of the future. In security studies, additionally, there are new models of decision making under uncertainty, which in one way or another could be applied based on the willingness and knowledge management.

Finally, knowledge has a purpose: its dissemination and utilization. The Culture of Homeland Security is the dissemination of knowledge on security matters to different actors in the system and contributes to the necessary creation of a Culture of National Security.

Key words: Knowledge, security, intelligence, strategy, decision-making

1. EL CONOCIMIENTO PARA LA SEGURIDAD

No es sabio el que sabe donde está el tesoro, sino el que trabaja y lo saca. Francisco de Quevedo

Siguiendo a Davenport y Prusak (2000), las noticias transformadas mediante comparación, obtención de consecuencias, conexiones y conversaciones, devienen en conocimientos. Conocimiento es, pues, la comprensión total informada y confiable acerca de algo. Es una mezcla fluida de experiencia, valores, información contextual e internacionalización experta, que proporciona un marco para la evaluación e incorporación de nuevas experiencias e información. Puede considerarse tanto un proceso como un producto, y siempre está orientado a la acción.

El conocimiento tiene un claro contenido medial. No es en sí mismo un fin, sino que debe atender a objetivos determinados. En el caso de las organizaciones policiales busca mejorar las formas para garantizar el libre ejercicio de derechos y libertades y la seguridad pública, según establece el artículo 104 de la Constitución española.

En todo caso, el concepto de seguridad evoluciona, obligando continuamente a adaptar los procesos de trabajo y las metodologías y técnicas a emplear. La seguridad es una aspiración que conecta con las motivaciones humanas básicas de perseverar en la propia existencia, obtener placer y bienestar y, asimismo, evitar el dolor o cualquier otra forma de daño, junto con las emociones que pueden anticiparlos y acompañarlos, como la ansiedad, el miedo o el terror (Jaime; de la Corte; Blanco; 2014). Múltiples han sido los conceptos acuñados a lo largo de la historia, y los utilizados en los últimos años, como el de seguridad colectiva, seguridad pública, seguridad interior, seguridad ciudadana o seguridad humana. Actualmente, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, es el concepto de seguridad nacional el que guía los modelos estratégicos integrales que las naciones establecen para gestionar los nuevos riesgos y amenazas. Un concepto, en todo caso, que no es nuevo. El 26 de julio de 1947, el presidente norteamericano Harry S. Truman firmaba la primera Acta de Seguridad Nacional. En 1948, el diplomático George Kennan definió la seguridad nacional como *“la capacidad continuada de un país para proseguir el desarrollo de su vida interna sin interferencia seria, o amenaza de interferencia, de potencias extranjeras”* (Laborie, 2011). Jaime, de la Corte y Blanco (2014) definen la Seguridad Nacional como *“situación ideal sobrevenida gracias a la acción eficaz y conjunta del Estado y de otros actores donde la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, la defensa e integridad de su territorio y sus principios y valores constitucionales, junto con la seguridad internacional, se hallarán plenamente garantizados y protegidos”*.

Las amenazas (circunstancias o agentes que ponen en peligro la seguridad o estabilidad) y los riesgos (todas las contingencias o probabilidades de que las amenazas se materialicen produciendo un daño), están cambiando cada día, apareciendo nuevos fenómenos, nuevos grupos y nuevas interrelaciones. Solamente en el último año, por citar algunos ejemplos, hemos asistido a una situación de creciente tensión en Ucrania, o al empuje de un grupo insurgente y terrorista como Daesh, que han centrado las agendas de seguridad de los estados y organizaciones internacionales. Y en el presente ya se manifiestan multitud de señales débiles (*weaksignals*) y alertas tempranas (*earlywarning*) sobre posibles nuevos focos de riesgos y amenazas para el futuro.

En base a ello, los mapas del conocimiento y las guías de fuentes y expertos deben reflejar adecuadamente ese cambio, para conciliar disponibilidad de conocimiento y

nuevas necesidades y poder apoyar la toma de decisiones organizacionales (Blanco, 2010). Recordemos que el Mapa del Conocimiento es un sistema abierto interactivo para el diálogo, que se define y está organizado y construido sobre los comportamientos intuitivos, estructurados y procedimentales usados para explorar y resolver problemas, apoyando la toma de decisiones.

Cuando nos referimos a conocimiento en seguridad siempre debemos considerar el “para qué” de ese conocimiento a obtener o gestionar. Lo mismo sucede al referirnos a la inteligencia, una forma de conocimiento con características propias. Treverton (2009) realiza una importante clasificación de las necesidades que trata de atender la inteligencia, así como de la forma de satisfacer cada una de ellas. Señala, a título de ejemplo, la necesidad de disponer de información táctica validada, alertas sobre la evolución de indicadores, el reconocimiento de patrones, la categorización de cuestiones emergentes, las implicaciones de las políticas públicas o el establecimiento de escenarios de futuro. En una consideración de los estudios de seguridad que se basen en la estructura temporal, el Centro de Análisis y Prospectiva plantea los objetivos que se pueden lograr a través del empleo de metodologías y técnicas para conocer el pasado, el presente y el futuro:

- Sobre el pasado, el objetivo sería conocerlo, establecer patrones, detectar tendencias y aprender. Para ello se puede recurrir al análisis de lecciones aprendidas, el estudio de casos, la revisión de bibliografía, las buenas prácticas, las bibliografías de los actores del sistema de seguridad o los repositorios.
- Sobre el presente, el objetivo es conocer las variables que lo determinan, los actores que lo configuran, los impactos de los fenómenos, la gestión del desconocimiento (detectando las necesidades existentes), la protección y garantía de la seguridad, la generación de alertas y la evaluación de políticas y decisiones. Entre las metodologías aplicables a dichos fines señalamos PESTEL, DAFO, análisis morfológico, análisis estructural, análisis de impactos cruzados, análisis causal, MICMAC, environmental scanning, indicadores, técnicas de creatividad MACTOR, teoría de juegos, análisis de textos y comunicados, entrevistas, perfiles de grupos o de individuos, red hatanalysis, whatif, social network analysis, deception check, evaluación de la información, timelines, mapas conceptuales, señales débiles, alertas tempranas, juicios críticos, análisis coste-beneficio, etc.
- Sobre el porvenir, el objetivo es predecir, imaginar y modelar el futuro deseado. Como técnicas básicas disponemos del Big Data, análisis de tendencias, econometría, algoritmos complejos, sistemas expertos, inteligencia artificial, Caja de herramientas de Godet, visioning, futures Wheel, Delphi, análisis de hipótesis en competencia, backcasting, whatif, escenarios, gaming, simulation, o modeling.

El objetivo de este modelo es lograr un conocimiento holístico que permita construir lo que denominamos la *Big Picture*, una representación global y estructurada del fenómeno objeto de estudio. Blaise Pascal, científico y filósofo francés, señalaba que vale más saber alguna cosa de todo que saberlo todo de una sola cosa. No es del todo cierto, pero nos lleva a reflexionar sobre el papel de especialistas y generalistas en materia de conocimiento. Un debate que no debe caer en la simplificación de optar por unos u otros. Es preciso conocimiento experto especializado, al igual que se precisan expertos en integrar todo el conocimiento fraccionado existente.

En definitiva, se precisa la construcción de nuevos modelos para el estudio de la seguridad, teniendo en cuenta que en muchas ocasiones no es necesario desarrollar nuevas teorías, sino aplicar las existentes adaptándolas a la materia de estudio o a las características de nuestras organizaciones. La construcción de meta-modelos es una de las fórmulas de integración de conocimientos dispersos. Los denominados estudios clásicos de seguridad mantienen su vigencia, pero no hay que desdeñar el valor de los denominados “estudios críticos de seguridad” (*critical security studies*). Mientras que los estudios tradicionales, de carácter realista (Booth, 1991, 2005) y del que han emanado el neorrealismo y el neoliberalismo, se basan en la concepción del estado nación y del estudio de los actores de seguridad desde esa concepción que categoriza al resto de actores como aliados o enemigos, los estudios críticos proponer girar el foco y situarlo en el individuo y la sociedad. Esta nueva visión exige un cambio también en metodologías y técnicas de investigación. La obra de Buzan (1983) supuso una nueva visión al incorporar elementos políticos, económicos, sociales y ecológicos al concepto de seguridad y al realzar la idea sobre el papel central del individuo como unidad básica de seguridad. Krause y Williams (1996) afirman que nuestro conocimiento sobre los temas, las estructuras y las prácticas sobre relaciones internacionales y seguridad no son objetivas, puesto que se basa en construcciones conceptuales alejadas de las construcciones que observadores y actores hacen del mundo actual. En esta línea se han desarrollado los estudios sobre seguridad humana, el feminismo en seguridad, el constructivismo, el postestructuralismo. Destacan en esta línea las aportaciones de la Escuela de Copenhague y de la Escuela de Gales.

A lo largo del presente artículo se mencionarán nuevas aproximaciones necesarias al estudio y generación de conocimiento en seguridad, como los “estudios de futuro” o prospectiva, así como nuevos modelos de toma de decisiones en incertidumbre y diseño de políticas públicas. Se trata, en definitiva, de la construcción de una teoría del conocimiento para la seguridad, una epistemología que desde un marco teórico permita su aplicación en la práctica.

2. EL FIN DEL MONOPOLIO ESTATAL DE LA SEGURIDAD

Los sabios son los que buscan la sabiduría; los necios piensan ya haberla encontrado

Napoleón I

Podemos señalar, sin temor a equivocarnos, que el monopolio del estado sobre la seguridad ha terminado. La seguridad es una responsabilidad compartida entre multitud de actores. Esta aseveración, en todo caso, es compatible con la clara dirección del estado sobre la misma. Es una competencia de los poderes públicos, como señala claramente la Constitución española.

Si quedan pocas dudas sobre ello, menos quedan aún sobre la inexistencia de un monopolio del conocimiento sobre la seguridad. Nuestras sociedades, marcadas por la extrema especialización y la creación de compartimentos estancos de conocimiento en las empresas, organizaciones o universidades, se enfrentan al gran reto de acabar con la necedad de quienes piensan que disponen de la sabiduría que señalaba Napoleón. Lao Tsé, sobre quien habría que reivindicar un mayor papel en el ámbito de la seguridad, señalaba que “*saber que no se sabe, eso es humildad. Pensar que uno sabe lo que no sabe, eso es enfermedad*”.

En definitiva, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se plantean como objetivo intensificar los lazos y vínculos con otros actores del sistema, que obtienen, analizan y difunden conocimiento sobre seguridad. Destacan en este sentido:

La Universidad. Su papel va más allá de la formación de jóvenes para desempeños profesionales. La Universidad contribuye a entender el mundo en que vivimos, modela el mundo y la sociedad futura, es una fuente constante de ideas y debate y un centro para la investigación y la innovación. La vinculación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se muestra como una necesidad para entender los fenómenos generales ligados a la seguridad, o los de carácter criminal. Las policías disponen de datos, pero no del tiempo, ni de personal especializado, ni de las metodologías de investigación social. Mediante líneas de colaboración es preciso profundizar, por ejemplo, en líneas de investigación como el denominado *evidencebasedpolicing*, que evalúan y miden la eficiencia de las políticas desarrolladas frente a fenómenos como el terrorismo. O también avanzar en la implantación de sistemas predictivos, la denominada policía predictiva, y la implantación del Big Data. Es habitual que en los proyectos financiados por la Unión Europea (FP7, Horizon 2020, o ISEC) sean socios de la Guardia Civil universidades nacionales o europeas.

- *ThinkTanks*. Son centros de pensamiento dedicados a la producción de ideas y recomendaciones sobre el mundo en que vivimos, promueven la adopción de políticas, constituyen espacios de diálogo y debate y, en gran medida, atienden cuestiones políticas y de seguridad. Lamo de Espinosa (2014), en un análisis del Real Instituto Elcano, con espíritu crítico, ponía de manifiesto cómo la actividad de los *thinktanks* cubre espacios y necesidades no resueltas por la Universidad.

Analizan cuestiones menos especializadas y más del día a día, cercanas a la agenda política y social, con mayor diversidad de actores (incluyendo a economistas, abogados, sociólogos, historiadores y otros profesionales, también de la seguridad) convirtiéndose en comunidades de inteligencia y generando un conocimiento orientado al futuro.

- El sector privado. El conocimiento disponible por las empresas de seguridad privada, por los departamentos de seguridad corporativa y por empresas proveedoras de tecnologías para la información y la seguridad es necesario para entender nuevos fenómenos criminales específicos de determinados sectores, para cooperar y colaborar en la prevención del delito, y para facilitar, en el último de los casos, tecnologías que apoyen la función policial. Y entre ellas, específicamente, aplicaciones que mejoren la gestión de la información y la generación de conocimiento.
- Sociedad civil y ciudadanos. El proceso de *empowerment* del individuo es imparable debido al acceso generalizado a la información y la democratización del conocimiento. Esas capacidades se potencian a través de la colaboración en red, posibilitado por los medios sociales. Se podría definir como un *empowerment* individual en red, que propicia ya importantes iniciativas de inteligencia colectiva, aprovechadas por los poderes públicos e instituciones de seguridad, y que es utilizado por agencias americanas como IARPA en proyectos colaborativos.
- Centros públicos de formación, documentación, análisis y prospectiva. Todos ellos tienen características comunes: trabajan con el conocimiento y para el conocimiento. Obtienen, tratan y difunden conocimiento, adaptado a los fines

perseguidos. La potenciación de redes de conocimiento entre estos centros es un activo de gran valor. Se puede decir que el conocimiento llama al conocimiento, motivo por el cual suelen existir redes no formales, transversales, de colaboración entre estos departamentos, como en el caso de la Guardia Civil sucede entre las Academias, el Centro Universitario de la Guardia Civil, el Centro de Análisis y Prospectiva, el Servicio de Estudios Históricos. Y también hacia el exterior de la organización, como el caso del Centro Superior de Estudios de la Defensa (CESEDEN) o el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).

En definitiva, como señalaba Montesquieu, *“hay que estudiar mucho para saber poco”*, a lo que deberíamos añadir que hay que escuchar mucho para conocer un poco más, algo que Churchill definía como coraje, *“que se necesita para levantarse y hablar”* pero también para *“sentarse y escuchar”*.

3. EL CONOCIMIENTO PARA LA TOMA DE DECISIONES EN ESCENARIOS DE INCERTIDUMBRE

La historia no constituye entonces una evolución lineal. Ella conoce turbulencias, bifurcaciones, desviaciones, fases inmóviles, estadios, periodos de latencia seguidos de virulencias. Es un enjambre de devenires enfrentados con riesgos, incertidumbres que involucran evoluciones, enredos, progresiones, regresiones, rupturas.

Edgar Morin

La incertidumbre está claramente asociada a la seguridad. Es, además, un signo característico de nuestro tiempo. Crisis económicas, políticas, de liderazgo o de valores acentúan esta sensación. Crisis económicas y políticas que en los últimos años han afectado a los ciudadanos y han agigantado la brecha de confianza entre ellos y los gobiernos. Nunca como hasta ahora los índices de confianza gubernamental fueron tan bajos. Una sociedad que no encuentra referentes o modelos, en una crisis sin precedentes de liderazgo y de sistemas democráticos representativos, como señala el Foro Económico Mundial en su informe *“Outlook Agenda 2015”*.

En aspectos puramente relacionados con la seguridad, la incertidumbre se manifiesta en la variedad e imprevisibilidad de las amenazas actuales.

La incertidumbre ha llegado para quedarse. El mundo móvil, interconectado, ubicuo, el avance tecnológico, la ausencia de flexibilidad de las organizaciones e instituciones, nacionales e internacionales, o las dudas sobre el presente y futuro liderazgo en el mundo auguran un incremento del mismo. Quedan dos opciones. La primera es el lamento, que lleva a la incentivación del miedo social. Parcialmente se puede explicar por el desconocimiento de las fuentes de riesgos y amenazas actuales, inciertas y difíciles de controlar. También por el temor a la pérdida cuando se logran altos niveles de seguridad y bienestar. Otras interpretaciones presentan posturas críticas hacia unas sociedades que se han orientado hacia la gestión de riesgos, olvidando la posible gestión de las oportunidades. Y, finalmente, no hay que desdeñar el valor de una evaluación de riesgos, desde los poderes públicos y los medios de comunicación que, por los intereses que sean, no responde siempre a datos objetivos. A título de ejemplo bastaría comparar las víctimas que en Estados Unidos ha causado Al Qaeda o Daesh en los últimos años con las producidas por atentados de grupos de extrema derecha o por uso violento de armas de fuego de sus ciudadanos. Pero como afirma

Taleb (2012) la posible razón sería que a pesar del bajo nivel de violencia y conflictos, en comparación con otros momentos de la historia, es la probabilidad de materialización de tantos riesgos desconocidos lo que induce esa sociedad del miedo.

La segunda opción es asumir la situación y tratar de aprovechar y gestionar la incertidumbre. En este sentido se plantean de nuevo dos alternativas, ambas compatibles. Por un lado tratando de construir sociedades resilientes. Asumiendo que la seguridad absoluta es imposible, se trataría de garantizar una vuelta a la normalidad tras cualquier atentado o catástrofe. Este concepto está incorporado en casi todas las estrategias de seguridad nacional modernas. La segunda alternativa trataría de crear los condicionantes para que la adversidad se convierta en una fortaleza y salir reforzados de las situaciones de caos e incertidumbre. Sería lo que Taleb (2012) denomina antifragilidad. Antifragiles son todas aquellas organizaciones, personas o cosas que salen fortalecidas en la adversidad.

Para este objetivo se dispone de multitud de herramientas, que llevan de nuevo a girar la vista al mundo académico y hacia nuevas teorías sobre la toma de decisiones públicas. Atrás deben quedar ya las teorías racionales para el diseño de políticas públicas, que consideran que las elecciones de los individuos se realizan siguiendo una serie de operaciones racionalmente fundadas y correctamente ejecutadas. Las aproximaciones incrementales (Lindblom, 1959) presuponen que a los más altos niveles de gobierno se consideran todas las alternativas, líneas de acción, en un proceso incremental, en el que muchas iniciativas se configuran incluso fuera de la estructura gubernamental, incluyendo ciudadanos, asociaciones, lobbies o socios o aliados internacionales.

Las limitaciones de ambos modelos han llevado a buscar modelos intermedios. Uno de los más conocidos es el de Etzioni (1967) denominado *Mixed Scanning*. Etzioni propone combinar un proceso de toma de decisiones de alto nivel, que establece las decisiones fundamentales, la dirección y el marco básico, y otro proceso incremental, que tiene en cuenta los precedentes e implementa las decisiones fundamentales. Mediante las medidas incrementales se retoca el sistema existente, se ajustan las leyes y se ejecutan las acciones planificadas. Pero un sistema incremental, por definición conservador, no se ajusta a las demandas y necesidades de seguridad actuales. Hace falta profundizar en la toma de decisiones fundamentales, estructurales, que permitan reorientar cada cierto tiempo objetivos, procedimientos y herramientas.

Pero estos modelos no reflejan fielmente la realidad de la toma de decisiones actuales, que en muchas ocasiones no se desarrolla en forma secuencial ni como un proceso divisible en fases. En esta línea destaca la propuesta de *cubo de basura* (March y Olsen, 1976), basada en que las decisiones surgen de un encuentro casual, influido por factores coyunturales, entre problemas, soluciones, participantes y oportunidades. Este modelo nos acerca más a la realidad de un mundo basado en la incertidumbre. También reseñable es el *enfoque de las corrientes múltiples* (Kingdon, 1984), que resalta la evidencia de decisiones públicas que surgen del encuentro de tres flujos: el de los problemas, el de las políticas públicas y el de la política.

Blanco y Jaime proponen, en “Seguridad nacional, amenazas y respuestas” (De la Corte y Blanco, 2014), la incorporación de nuevas visiones y la integración de modelos,

buscando aproximaciones holísticas que permitan conocer la realidad global, amplia y sistémica de cualquier fenómeno de seguridad, entre ellos:

Los modelos basados en *intelligence led policing*. Es preciso construir una doctrina de inteligencia evolutiva, y no tan repetitiva, reconsiderando y readaptando estudios de Platt (1957), Hilsman (1956), Heuer (1999), Knorr (1964), Hughes (1976) o Treverton (2011).

- La teorías que tratan de combinar los modelos incrementales con nuevas visiones y están basadas en detectar las variables que deben llevar a una transformación intencional, no incremental, y estructural de una política pública (Dente y Subirats, 2013).
- Los sistemas de inteligencia colectiva, o de las multitudes, o la aplicación del concepto de redarquía.
- Los modelos de análisis de riesgos clásicos, basados en la norma *ISO 31000 Risk Management*. Y especialmente modelos continuos de evaluación, como el apuntado en la estrategia de seguridad nacional del Reino Unido en su *National Security RiskAssessment*.
- Los estudios críticos de seguridad (*criticalsecuritystudies*) y de terrorismo (*criticalstudiesonterrorism*), que facilitan nuevas visiones y metodologías.
- Modelos para la evaluación de políticas públicas y de los procesos de toma de decisiones, claramente, en caso de existir, insuficientes. Las líneas de investigación de *EvidenceBasedPolicing* son un apoyo para esta función.
- Modelos como el *Balance Scorecard*, que a pesar de su antigüedad todavía sería aplicable incluso para seguridad nacional (Nowakowska-Krystman, 2008).
- Las teorías de Janis (1972) sobre pensamiento grupal, de polarización (Bray y Noble, 1978) y de consenso prematuro (Nemeth y Nemeth-Brown, 2003), que configuran el proceso de toma de decisiones.
- La incorporación de los “estudios de futuro” o prospectiva en el diseño estratégico y toma de decisiones (Blanco y Jaime, 2014).
- Estudios sobre toma de decisiones, como los de Khaneman (2011) o Taleb (2012). Desarrollo y aplicación de modelos específicos para la toma de decisiones en incertidumbre.

Mansky (2013) señala que cuando se adoptan políticas públicas existe un conocimiento muy limitado sobre sus efectos. Ese esfuerzo, que debe ser previo, se puede gestionar, aunque de forma limitada, a través de la prospectiva, combinando los posibles conocimientos sobre el futuro (tendencias y megatendencias), “el presente futuro” en términos de Esposito (2011), con los “futuros presentes” que se van materializando a cada momento. Esta visión permite la construcción de modelos de seguimiento, a través de técnicas como el análisis de tendencias o el *horizon scanning*, y en los que la imaginación y la creatividad pueden tener un papel como vías para la generación de oportunidades (Blanco y Cohen, 2014).

Como también señalaba Morin “*hay que aprender a enfrentar la incertidumbre puesto que vivimos una época cambiante donde los valores son ambientales, donde*

todo está ligado. Es por eso que la educación del futuro debe volver sobre las incertidumbres ligadas al conocimiento". Volvemos de nuevo, por tanto, al conocimiento y el desconocimiento. Recordemos ese profesor, Juan de Mairena, perfilado por Antonio Machado: *"la finalidad de la escuela es aprender a repensar el pensamiento, a desaprender lo aprendido y a dudar de las propias dudas, pues sólo así es posible llegar a creer en algo"*. Esta es la vía para navegar en la incertidumbre, la duda, la inquietud permanente por el conocimiento y la capacidad para adaptar y cambiar a cada momento la forma de pensar y de entender los fenómenos, abandonando los anclajes educativos, de experiencias pasadas, e ideológicos que en multitud de ocasiones no dejan ver qué hay detrás de los árboles.

4. CONOCIMIENTO Y ESTRATEGIA

La planificación a largo plazo no es pensar en decisiones futuras, sino en el futuro de las decisiones presentes

Peter Drucker.

Continuando con Edgar Morin, *"el pensamiento no es sólo conocimiento"*. Es también *"estrategia, y como toda estrategia no sólo debe utilizar al máximo su conocimiento del orden, sino también afrontar la incertidumbre, el alea, es decir, las zonas de indeterminación y de impredecibilidad que encuentra en lo real"*.

Adicionalmente se debe incidir entre la vinculación entre lo estratégico y lo táctico. Habitualmente se consideran campos totalmente diferentes. Los tácticos defienden el valor de su función. Los estratégicos a la inversa. Y al final, como en multitud de ámbitos, efecto de esa perversa especialización que impide que nos levantemos de nuestras sillas y salgamos de nuestros despachos a ver lo que hacen los demás, se pierde mucho conocimiento. En seguridad hay multitud de maneras para enlazar ambos aspectos. Uno de ellos son los sistemas de alerta temprana, una de las líneas que más precisan investigación y avance. Como destacaba SunTzu, *"estrategia sin táctica es el más lento camino hacia la victoria. Las tácticas sin estrategia son el ruido antes de la derrota"*.

En general son cuatro los conceptos que en el ámbito académico entran en debate: Conocimiento, Inteligencia, Prospectiva y Estrategia. Definimos cada uno de ellos de la siguiente manera:

- Conocimiento. El conocimiento se define como aquellos datos e información que son tratadas para ponerlas en un contexto y orientadas a un fin. Es tanto un producto final como un proceso.
- Inteligencia. La inteligencia, según se entiende tradicionalmente, es el producto final de un ciclo, denominado de inteligencia, que comienza con una planificación, sigue con una obtención de información, análisis o elaboración y diseminación, con objeto de apoyar la toma de decisiones. También es tanto un producto como un proceso. Pero consideramos que esta visión como ciclo es limitativa y no se ajusta a la forma en que realmente se trabaja en inteligencia, alejada de una estructura cíclica y secuencial. Abogamos por el uso de la expresión "proceso de inteligencia".
- Prospectiva. Es el estudio del futuro para poder influir en él.

- Estrategia. En el caso que nos ocupa consideramos que es la definición de una misión, una visión y unos valores, como paso previo para determinar las acciones que faciliten su cumplimiento.

El conocimiento constituye la base de todo el sistema. Tanto la Inteligencia como la Prospectiva se podrían configurar como conocimientos especializados, con su propia autonomía y sus características definitorias, y compatibles e integrables para la planificación estratégica.

La Inteligencia por tanto, en nuestro ámbito de la seguridad, es capaz de explicar fenómenos, a través de un proceso cognitivo y de análisis, apoyando de esa forma la toma de decisiones.

La diferencia fundamental, en cambio, entre la Inteligencia y la Prospectiva es el plazo. El análisis de inteligencia no se adentra en el medio y largo plazo, aunque en muchas ocasiones pueda ofrecer un producto que indague sobre próximos acontecimientos. Adicionalmente, la Prospectiva dispone de un amplio catálogo metodológico propio, aunque hay una parte común con el análisis de inteligencia.

En base a lo señalado, se considera que la planificación estratégica debe incorporar todos los elementos citados, constituyendo una pirámide:



Figura 1. Pirámide estratégica. Elaboración propia.

5. EL CONOCIMIENTO DEL FUTURO PARA UNA GUARDIA CIVIL DEL FUTURO

El futuro tiene muchos nombres. Para los débiles es lo inalcanzable. Para los temerosos, lo desconocido. Para los valientes es la oportunidad.

Víctor Hugo

La determinación de la Guardia Civil del futuro pasa ineludiblemente por un conocimiento previo del futuro. Si la visión de la Guardia Civil es ser un cuerpo de seguridad caracterizado por la cercanía al ciudadano es preciso conocer cómo será ese ciudadano, sus necesidades, valores, que seguramente van a diferir mucho de los actuales, sus inquietudes y sus expectativas.

Los denominados estudios del futuro, según el Centro de Análisis y Prospectiva, deben incorporar las líneas de investigación predictiva (*forecasting*), como la prospectiva pura (*foresight*). De la misma manera deben integrar tanto aspectos cuantitativos como cualitativos (el comportamiento humano, factor primordial en seguridad, no siempre puede ser cuantificado).

En Prospectiva siempre se parte de un análisis actual de la materia a estudiar. Mediante metodologías de análisis, como PESTEL o DAFO, se realiza una aproximación a los factores involucrados (políticos, económicos, sociales, tecnológicos, legales, medio ambiente, demográficos) y a los actores que con sus acciones pueden condicionar el futuro. Este estudio primario es la base del sistema. Esos factores de fondo ya arrojan conclusiones de cara al futuro, que en algunos estudios se denominan megatendencias (cuestiones que difícilmente van a variar en el futuro, como por ejemplo la evolución demográfica salvo casos de conflictos o grandes catástrofes). Adicionalmente otros factores generan más incertidumbre (lo que sabemos que no sabemos), pudiendo generar tanto escenarios favorables como desfavorables. Se denominan *GameChangers* y el ejemplo más claro es la tecnología. Y finalmente se denominan *Cisnes Negros* o *Wild Cards* a hechos de baja probabilidad pero muy alto impacto. Ejemplos serían el ciberterrorismo, un enfrentamiento nuclear o una pandemia.

En función de lo anterior, de las materias que se pretenden estudiar (se puede aplicar a sectores concretos) y del estudio de las amenazas y riesgos que se derivan, se construyen futuros escenarios alternativos. Insistimos, no se trata de adivinar, sino de establecer opciones (se puede, eso sí, asignar grados de probabilidad).

Pero lo realmente interesante es la fase siguiente, definir acciones para llegar al futuro deseado y evitar los indeseados. En otras palabras, se trata de maximizar las oportunidades y reducir los riesgos.

El estudio y análisis prospectivo es exigente en tiempo para la obtención de información, su cotejo, reflexión, desarrollo de capacidades (creatividad especialmente) y continua mejora metodológica.



Figura 2. El mundo en 2030. Elaboración propia.

Un posible proceso de prospectiva es el que se muestra en el cuadro anterior. Partiendo del conocimiento del mundo en una fecha determinada, a título de ejemplo se ha establecido el año 2030 para hacerlo coincidir con el plazo en que teóricamente se desarrolla una megatendencia (15 años), se pueden identificar tanto las características específicas para nuestra nación como todos aquellos aspectos que podrían influir en las condiciones de seguridad en dicho año. De esta forma se desarrollan estudios sobre las variables futuras, sobre la evolución de los actores y sobre los posibles riesgos y amenazas para la seguridad. Esa información es un input para poder determinar las necesidades organizacionales en dicha fecha.

La Prospectiva se puede convertir en un INPUT para el sistema de gestión estratégica. En base a todo lo anteriormente señalado podría:

- Inicialmente ser un sensor de los procesos de cambio socio-tecnológico y de las tendencias que se van dibujando, cubriendo de esa forma la base que denominábamos conocimiento.
- Ampliar el rango de los actores del sistema de seguridad, que cada vez incluyen en mayor medida a medios de comunicación, universidades, asociaciones y comunidades o los propios ciudadanos, configurando una dimensión externa mayor de la que se refleja en los mapas estratégicos habituales.
- Ser un punto de partida para disponer de una VISIÓN adaptable al entorno.
- Aportar ideas para la planificación, programas e indicadores (como en el caso de la Responsabilidad Social Corporativa y multitud de proyectos extrapolados del mundo privado que se podrían implementar, siempre en base a la misión, visión y valores).

- Adicionalmente, el estudio del futuro aporta:
 1. Una reflexión sobre futuros riesgos y amenazas.
 2. Una forma diferente de pensar.
 3. El pensamiento y reflexión sobre el futuro introduce causalidad en el sistema, y en ese devenir futuro.

DE UN MUNDO 2030 A UNA GUARDIA CIVIL 2030



Figura 3. Prospectiva y estrategia. Elaboración propia.

El Centro de Análisis y Prospectiva, avanzando futuros trabajos y publicaciones, aplica metodologías para el estudio del futuro. Una de ellas es el análisis de tendencias. Una tendencia es un patrón de cambio observable, un conjunto de procesos que no cambian fácilmente y continuarán en el futuro. Las tendencias son afectadas por *drivers*. Un *driver* es un agente o factor que orienta un cambio. A partir de cada driver es posible identificar indicadores, que ayuden a medir y evaluar su impacto. Ello propicia un modelo para el seguimiento de información, que además se complementa con una determinación de los efectos en seguridad, su plazo, su impacto y su probabilidad de ocurrencia. El trabajo de Cohen y Blanco (2014) sobre el futuro de la lucha contra el terrorismo en Europa es un ejemplo, que sigue, al igual que algunos de los trabajos del Centro de Análisis y Prospectiva, el modelo elegido por RAND Europa (2013), para su análisis del futuro de la sociedad en Europa en 2030, y el de Lia (2005), para el estudio del futuro del terrorismo, así como los modelos utilizados por el programa Proteus de la inteligencia norteamericana.

La elección de tendencias se realiza a través de la monitorización de información sobre aspectos políticos, sociales, económicos, tecnológicos, medio ambientales o legales. También mediante una revisión bibliográfica continua sobre todos los informes de futuro existentes, como los de la inteligencia de Estados Unidos (*Global Trends*

2030 o *WorldwideThreatAssessment*), los del Ministerio de Defensa de Reino Unido, los del Foro Económico Mundial (*Global Risks*), la información aportada por la unidad de inteligencia de *The Economist*, el CSIS o publicaciones como *Wired* en el campo de las tecnologías.

En base a ello, y anticipando futuros trabajos, para el Centro de Análisis y Prospectiva estas son las tendencias que determinarán el futuro en seguridad:

Políticas
Globalización y manifestación de sus aspectos negativos
Crisis de liderazgo a todos los niveles. Poder difuso y desconcentrado
Crisis de las democracias representativas
Reducción del poder del estado nación e incremento de actores no estatales
Nuevas expectativas de participación ciudadana en política y pérdida de confianza en las instituciones
Corrupción
Incremento de nacionalismos
Incremento de extremismos y radicalización
Conflictos generalizados, inacabables, y proliferación de estados frágiles
Aumento del vigilantismo. Sociedades vigiladas y vigilantes

Tabla 1. Tendencias políticas.

Económicas
Globalización e interdependencia económica
Incremento de las desigualdades
Evolución del desempleo, especialmente juvenil
Control del sistema financiero
Crisis económicas: deuda, liquidez
Apertura de nuevas zonas comerciales
Apertura de nuevas rutas de transporte
Dependencia energética
Crecimiento global del sector servicios
Mayor exigencia de responsabilidad social a las empresas y organizaciones

Tabla 2. Tendencias económicas.

Sociales
Incremento en las protestas y revueltas sociales
Migraciones
Envejecimiento de las poblaciones
Movilidad, interconexión, ubicuidad e incremento en viajes
Empowerment individual
Nuevos ciudadanos participativos. Usuarios, creadores y políticos.
Proceso de urbanización, ciudades centro de poder y de conflictos

Globalización de nuevos valores
Polarizaciones sociales, culturales y religiosas
Intromisión de la tecnología en las capacidades individuales y sociales

Tabla 3. Tendencias sociales.

Tecnológicas
Desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación
Robótica
Nanotecnologías
Computación cuántica
Nuevos transportes
Tecnologías con posibilidad de uso pernicioso (drones, impresoras 3D...)
Smart Cities
Biometría, sensores, capacidades humanas aumentadas
Big Data
Incremento de vínculos entre mundo ciber y mundo físico

Tabla 4. Tendencias tecnológicas.

Medioambientales y sanitarios
Incremento de la demanda de recursos
Impacto del cambio climático
Incremento de catástrofes naturales
Pandemias
Sobreexplotación y eliminación de especies
Nuevas tecnologías limpias
Escasez de agua
Nueva explotación energética
Conflictos por incremento de demanda y escasez de recursos
Mejora en salud y esperanza de vida

Tabla 5. Tendencias medioambientales y sanitarias.

En base a ello, las 10 cuestiones que serán constantes y clave en las agendas de seguridad:

Top Ten Agenda de Seguridad
Los conflictos y fragilidad de los estados
Vínculos crecientes entre crimen organizado y terrorismo
Incremento en conflictos de bajo nivel. Insurgencias y subversión
La gestión de la futura vida urbana
El impacto de las tecnologías en la seguridad
Incremento de nacionalismos, extremismos y radicalización
Desigualdad y desempleo

Pandemias y cambio climático
Evolución de internet y redes sociales
La evolución de los ciudadanos. Empowerment individual y en red

Tabla 6. Top Ten agendas de seguridad. CAP.

Como resultado de estos análisis previos y una revisión bibliográfica de los principales estudios sobre los retos policiales del futuro, una posible selección de los mismos sería:

20 RETOS POLICIALES DEL PRESENTE Y FUTURO
Revolución tecnológica. Control de amenazas y aprovechamiento de oportunidades derivados de las tecnologías
Agentes policiales con capacidades de nativos digitales para la atención al ciudadano y para la investigación policial
Actuación en el ciberespacio contra amenazas que se materializan en lo físico e intervención en el espacio físico contra las ciberamenazas y sus fuentes
Nuevo concepto de proximidad al ciudadano. En la calle y en el ciberespacio. Evolución del concepto de “community policing”
Incremento de intervenciones en el extranjero. Conflictos que precisarán procesos de gestión de crisis y estabilización. Reconstrucción y formación de policías
Dimensión internacional de la acción policial. Más personas e intereses nacionales a proteger en el exterior, más intereses de turistas en España
Una formación orientada al desarrollo de habilidades y competencias, a “saber hacer”
Una gestión de recursos humanos basada en el talento
Especialización en seguridad para mayores, debido al envejecimiento de la población
Especialización en minorías, etnias, comunidades, con objeto de evitar guetos urbanos, polarización social y enfrentamientos en la vida urbana futura. Desarrollo de inteligencia sociocultural
Especialización en intervención ante insurgencias, subversiones y otras manifestaciones de conflictos de bajo nivel
Implantación de modelos de evaluación y medición de la eficiencia policial. Competencia por presupuesto, como en países como Estados Unidos
La cooperación y la colaboración no serán un mandato, sino una forma natural de actuar
Integración de multitud de stakeholders en el modelo y sistema de seguridad. Incremento de participación del sector privado, de la universidad, de los thinktanks y de los ciudadanos.
Adaptación competencial a delitos sin jurisdicción clara
Transparencia absoluta en la función policial
Menor mando y control. Más inteligencia a todos los niveles
Implantación de los estudios de futuro o prospectiva. Necesidad de crear futuros nuevos a cada momento

Desarrollo de nuevos modelos de pensamiento, conocimiento, diseño estratégico, liderazgo, comunicación y toma de decisiones, adaptados a un mundo caracterizado por la velocidad y la incertidumbre. No será preciso gestionar el cambio, todo será cambio
Flexibilización de estructuras y burocracias

Tabla 7. 20 retos policiales de presente y futuro. CAP.

6. UN MODELO PARA LA INTEGRACIÓN DEL CONOCIMIENTO EN LA GESTIÓN ESTRATÉGICA

En los momentos de crisis, solo la imaginación es más importante que el conocimiento

Einstein

Ante una situación de incertidumbre como la descrita en el presente artículo no debemos minusvalorar cualquier pequeña pieza de información, cualquier dato, cualquier evento, cualquier producto de la imaginación que pueda tener efectos en la seguridad. Ante la existencia de miles de fragmentos o de inputs de interés, se debe avanzar en la construcción de modelos que integren lo pequeño (lo especializado, lo parcial, lo desfragmentado) en modelos que nos acerquen a la visión de la *Big Picture* sobre un fenómeno. Y que además se realice de una forma continuada, desde una perspectiva temporal, considerando el pasado, el presente y el futuro. Von Clausewitz señalaba que *“nuestro conocimiento de las circunstancias se ha incrementado, pero nuestra incertidumbre, en lugar de haber disminuido, ha aumentado. La razón de esto es que no ganamos todas nuestras experiencias a la vez sino poco a poco”*. Multiplicidad de fuentes, no linealidad del tiempo, y limitación de las capacidades cognitivas del individuo deben llevar a la implantación de nuevos modelos para la gestión del conocimiento para la seguridad.

Cohen y Blanco (2014) proponen un modelo para la toma de decisiones en materia de lucha antiterrorista que, adaptado de forma genérica al ámbito de la seguridad, integra al menos cinco modelos: un proceso de inteligencia ampliado y adaptado a la evolución actual; un proceso de toma de decisiones y diseño de políticas públicas; el modelo de “conectar los puntos” (*connectingthedots*) de la RAND Corporation; el modelo de *Evidence Based Policing* ampliado; y los estudios de futuro y prospectiva (Figura 3):

- Nuevo proceso de inteligencia. Las fuentes no son las clásicas, sino que se incorporan la imaginación y la creatividad como una posible fuente adicional, además de la experiencia y conocimiento previos (una forma de “pensamiento rápido”, según Khaneman, pero útil en casos de tener que adoptar decisiones urgentes en entornos de incertidumbre, en base al conocimiento y experiencias previas, pero con el riesgo de errores cognitivos). Los *stakeholders* son muchos más de los habituales. El centro del sistema son los “para qué” que ya señalamos que configuraba Treverton, en base a lo cual se producen unos requerimientos de conocimiento o de inteligencia. Las personas están en el centro del sistema, no solo los procesos. La tecnología ha modificado adicionalmente el clásico ciclo y sus fases, anticipando al momento de la obtención cuestiones que entraban en fases posteriores, como la clasificación, la integración de información o la evaluación de fuentes. Por ese motivo, en lugar de hablar de fases de un ciclo, que

no es real ni secuencial, se señalan distintas técnicas o metodologías utilizadas para el análisis: scanning, monitoring, análisis, etc. Es clave en estos modelos el concepto de evento, una incidencia que puede ser significativa para la organización, pero que habiéndose producido es difícil de detectar. Serían posibles señales débiles a incorporar a sistemas de alerta temprana y que, de continuar en el tiempo, pueden convertirse en tendencias.

- Los procesos de toma de decisiones. El modelo presenta la necesidad de disponer, para ese momento, del mejor conocimiento y la mejor inteligencia posible. A su vez, incorpora el propio momento de dicha toma, así como la evaluación posterior de los efectos de dichas políticas. Incorporaría todo lo señalado en el apartado 3 de este artículo.
- *Evidence based policing* ampliado. En lugar de considerar únicamente la evaluación y medición de las políticas de seguridad ejecutadas, esta evaluación debe alcanzar también a:
 1. La forma en que el conocimiento y la inteligencia se generan, considerando todas las fuentes y actores necesarios.
 2. El proceso de generación de dicha inteligencia. Metodologías y técnicas. Método científico, metodologías de investigación de las ciencias sociales y técnicas estructuradas de análisis de inteligencia. Integración del conocimiento, para hacer que el decisor disponga de los mejores medios previamente a su función.
 3. Los procesos de toma de decisiones, los aspectos políticos, grupales o psicológicos que afectan a la misma.
 4. Los efectos generados por la toma de decisiones.

El análisis de los efectos de las decisiones adoptadas y la evaluación del proceso lleva a:

1. Determinar nuevas necesidades de conocimiento o de inteligencia.
 2. A la búsqueda de nuevos procedimientos, metodologías o técnicas.
 3. A la mejora de los procesos de comunicación.
 4. A una mejor toma de decisiones y diseño estratégico.
- Estudios de futuro. Incorpora una visión temporal. Pasado, presente y futuro no son construcciones lineales, sino que se solapan y afectan continuamente. El pasado afecta a presente y futuro. Las expectativas presentes sobre el futuro introducen elementos causales en su devenir. Tomando como presente el momento de toma de decisiones, es preciso considerar para ello tanto pasado como futuro. Y especialmente en referencia a la detección de riesgos y amenazas futuras, así como a la posible determinación previa de los efectos que las medidas a adoptar pueden generar.

Se representa gráficamente de la siguiente manera:

PROCESO HOLÍSTICO DE TOMA DE DECISIONES EN CONTRA-TERRORISMO

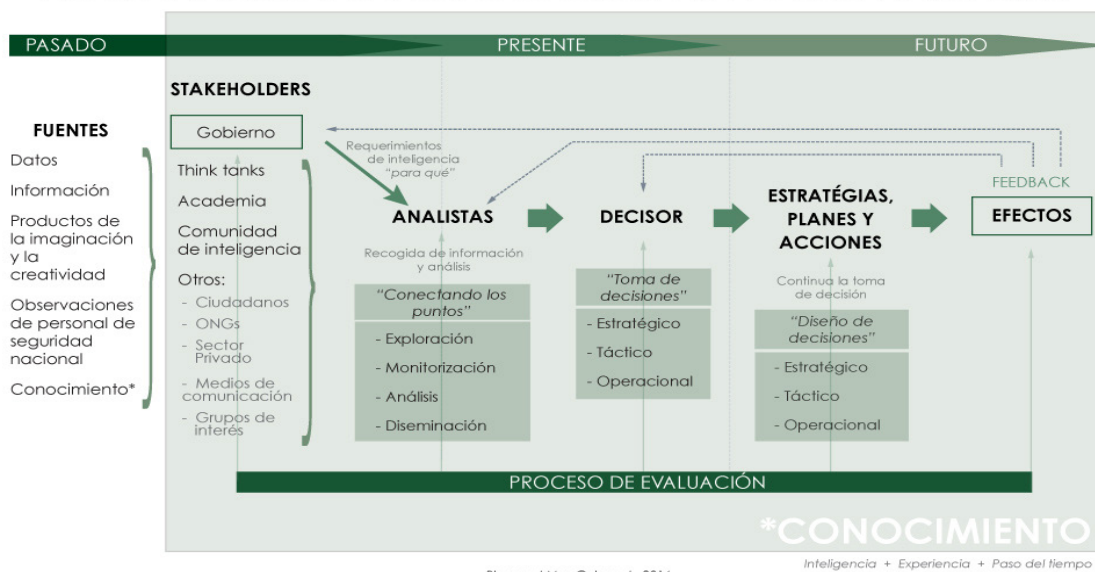


Figura 3. Proceso holístico para la toma de decisiones (Blanco y Cohen, 2014).

7. UNA CULTURA DE SEGURIDAD INTERIOR COMO PARTE DE LA SEGURIDAD NACIONAL

Si me ofreciesen la sabiduría con la condición de guardarla para mí, sin comunicarla a nadie, no la querría.

Séneca

El conocimiento existe para ser compartido, para que fluya, para que permita su aplicación y adaptación a diferentes grupos de interés, a la solución de problemas colectivos. La difusión de una cultura de seguridad cumple varios objetivos que pueden representarse como una pirámide. En la base se sitúa la obligación de informar, a continuación la posibilidad de comunicar, en tercer lugar la apertura de vías para la participación ciudadana, a continuación la posibilidad de co-creación y, finalmente, el compromiso ciudadano. Disponer de una ciudadanía comprometida con la seguridad de todos, formada e informada, y con una asunción personal y colectiva de responsabilidad (Blanco y Moya, 2014).

El desarrollo de una cultura de seguridad es una contribución adicional a la transparencia y al gobierno abierto. Y prepara a los ciudadanos para la interacción con un cuerpo policial, como la Guardia Civil, próximo a ellos.

Actualmente es la Seguridad Nacional, y su desarrollo, lo que vincula a todos los actores del sistema de seguridad. Entendemos por cultura de Seguridad Nacional "el conjunto de conocimientos, normas, valores, metas, actitudes y prácticas compartidas socialmente y orientadas a proteger y garantizar los intereses nacionales" (Blanco; de la Corte; Jaime, 2014).

La contribución más directa de la Guardia Civil se centra en la Seguridad Interior que, como se señala en todos los informes, no es una pieza estanca al margen de la Seguridad Internacional. Siendo cada vez más difusa la separación entre lo interior y lo exterior, en la existencia de nuevos espacios sin jurisdicción, como el ciberespacio,

el concepto de Seguridad Interior sigue teniendo claramente un ámbito de actuación. Mientras que desde el ámbito de las Fuerzas Armadas se lleva trabajando años en la difusión de una Cultura de Defensa y Seguridad, o desde el Centro Nacional de Inteligencia (CNI) más de diez años en una Cultura de Inteligencia, mínimas son las referencias existentes a una Cultura de Seguridad Interior.

En primer lugar, y no sólo en España, es difícil encontrar una conceptualización sobre la Seguridad Interior. Ello no impide que exista un Ministerio del Interior, en España, o un Departamento de Seguridad Interior (Homeland Security) en Estados Unidos, o una Estrategia de Seguridad Interior en la Unión Europea.

En el caso de Estados Unidos el concepto de Seguridad Interior es un concepto en evolución, como debe ser cualquier fenómeno en la actualidad. Un concepto que se desarrolla e institucionaliza a partir de los ataques del 11 de septiembre de 2001 y se va construyendo a través de la suma de áreas competenciales: terrorismo, desastres y emergencias, inmigración e imperio de la ley. El concepto aparece referido en diversos documentos de carácter estratégico, como la Estrategia de Seguridad Nacional de 2010, la Estrategia Nacional Contrterrorista de 2011, la Estrategia Nacional para la Seguridad Interior de 2008, la Revisión Cuatrienal de Seguridad Interior de 2010 o el Plan Estratégico del Departamento de Seguridad Interior de 2012.

Las definiciones varían en cada uno de esos documentos, partiendo de la Estrategia Nacional para la Seguridad Interior de 2007: “un esfuerzo nacional concertado para prevenir los ataques terroristas en los Estados Unidos, reducir la vulnerabilidad de América, y minimizar los daños y recuperarse de los ataques que ocurran”. La Estrategia de Seguridad Nacional de 2010 amplía el concepto: “una coordinación entre los niveles federal, estatal y local para prevenir, protegerse y responder a las amenazas y los desastres naturales”. En el documento, denominado *Bottom-Up Review*, de 2010, amplía el marco al control de aduanas, la inmigración irregular y la seguridad de los sistemas de transporte marítimo, además de las materias ya señaladas, como el terrorismo o la gestión de catástrofes. Se percibe como, por tanto, la construcción se realiza en base a las materias asignadas. En todo caso, las competencias de Seguridad Interior que señalan estos documentos estratégicos varían de unos a otros, y no guardan un orden de prioridad, aunque, siguiendo el Plan Estratégico de 2012, se pueden señalar seis funciones claras: la prevención del terrorismo, la seguridad de las fronteras, el control de la inmigración, la seguridad del ciberespacio, la gestión de emergencias y catástrofes y la garantía de resiliencia, y el apoyo esencial a la seguridad nacional y económica.

En la Unión Europea tampoco existe un claro concepto de Seguridad Interior. Pero existían evidentes motivos para su desarrollo: fronteras exteriores cercanas a países frágiles, la vulnerabilidad generada por la libertad de movimiento y transporte en el interior, la elevada densidad de población, la distribución de competencias entre la Unión y los estados miembros y la existencia de fenómenos terroristas externos o internos, como ETA o IRA. La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea, de 2010, afronta la cuestión y, colateralmente, a nuestro juicio, resuelve parcialmente parte de la obsolescencia de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, únicamente retocada de manera indirecta a través del Informe sobre su aplicación, de 2008.

La Estrategia de Seguridad Interior señala que debe entenderse como un concepto amplio y completo, que se extiende a múltiples sectores y que debe hacer frente a

graves amenazas, incluyendo los desastres naturales y los provocados por el hombre. Destaca la necesaria participación de diferentes actores, tanto policiales como judiciales, sanidad, servicios sociales y protección civil. Pero carece de una definición concreta. Únicamente, en el primer epígrafe, señala que la Seguridad Interior significa “la protección de las personas y de los valores de libertad y democracia, para que todos puedan disfrutar de sus vidas cotidianas sin temor”. Una expresión que se asemeja al artículo 104 de nuestra Constitución, referido a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Atendiendo a las materias que configuran el concepto, la Estrategia destaca las siguientes: terrorismo, delincuencia organizada, ciberdelincuencia, delincuencia transfronteriza, violencia (juvenil, en el deporte), desastres naturales y causados por el hombre, gestión de fronteras y otros (señala los accidentes de tráfico). El documento denominado la Estrategia de Seguridad Interior de la UE en Acción estructura los esfuerzos en cinco áreas: crimen organizado, terrorismo, cibercrimen, seguridad en fronteras y resiliencia frente a crisis y desastres.

En España, como se señalaba anteriormente, no existe una clara doctrina en materia de Seguridad Interior como “etiqueta” genérica, aunque sí sobre cada uno de sus componentes. La diversidad de actores competentes, mucho mayor que en el ámbito de la Defensa, ha impedido, adicionalmente, desarrollar una cultura conjunta. La Cultura de Seguridad Interior se podría definir a través de una combinación del artículo 104 de la Constitución con la definición genérica de “cultura”: *“el conjunto de conocimientos, normas, valores, metas, actitudes y prácticas, compartidos socialmente y orientados a proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”*.

El papel de la Guardia Civil en la difusión de una Cultura de Seguridad Interior, y su contribución a la Seguridad Nacional, debe ser de liderazgo. La Guardia Civil tiene competencias en todas las áreas destacadas. La “asistencia al ciudadano”, señalada en la misión que se establece en su Sistema de Gestión Estratégica, la cercanía al ciudadano y el objetivo de ser referente por “calidad, versatilidad y disponibilidad”, además de los valores de la Guardia Civil, especialmente el espíritu de servicio, influyen tanto en la perspectiva externa como en la interna que se apuntan en dicho Sistema. En la dimensión externa se destaca el objetivo de “afianzar la seguridad de los ciudadanos y prestar auxilio, atención e información, con cercanía y calidad”. En los procesos internos el objetivo es “promocionar las relaciones con la comunidad y el conocimiento de nuestra Institución”.

Enumeramos, de forma no exhaustiva, las vías en que la Guardia Civil difunde Cultura de Seguridad:

- A través de la acción diaria de sus mujeres y hombres. Así lo demuestran las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas, en las que la Guardia Civil aparece como la institución que más confianza genera a los ciudadanos. Esa confianza se logra a través de la cercanía, la proximidad y el servicio diario.
- La página web de la Guardia Civil.
- Las redes sociales, como Twitter, y los canales en Youtube, Flickr y similares.
- La colaboración con la Universidad, que se manifiesta en el incremento de convenios con multitud de universidades, las prácticas de alumnos en

dependencias de la Guardia Civil, la creciente demanda de profesionales del Cuerpo como profesores y ponentes.

- La creación de un Centro Universitario de la Guardia Civil, responsable de la formación de los oficiales de la Institución, ingenieros de seguridad.
- El Instituto Universitario de Investigación en Seguridad Interior (IUI SI), creado a través de un convenio entre la Guardia Civil y la UNED, y que cada año realiza multitud de jornadas y seminarios de difusión y acceso gratuito para cualquier ciudadano.
- La celebración de la Patrona de la Guardia Civil, la festividad del Cuerpo, que se convierte en un acontecimiento para la ciudad en la que se celebra cada año.
- Las visitas de colegios, colectivos e instituciones a nuestras instalaciones.
- La actividad que desarrolla la Fundación de la Guardia Civil.
- Los fondos históricos y patrimoniales de la Guardia Civil, especialmente su museo, abierto a visitas.
- Las bibliotecas, especialmente la digital, que aúna los fondos de la Academia de Oficiales de la Guardia Civil y la selección del Centro de Análisis y Prospectiva.

8. CONCLUSIÓN

Amemos el conocimiento. No es que solo nos haga libre, como resalta el pensamiento socrático. Nos permite sobrevivir, adaptarnos a nuestro mundo y gestionar la incertidumbre. Conocimiento y actividad policial no son mundos separados. Amar el conocimiento es amar la duda, la insatisfacción o la rebeldía. Agustín de Hipona pensaba que *“la esperanza tiene dos preciosos hijos; sus nombres son enfado y valor. Enfado al ver cómo son las cosas y valor para no permitir que continúen así”*. Pero el enfado y el valor sirven de poco sin conocimiento y sin inteligencia.

Y el amor al conocimiento contribuye a amar el trabajo. Como decía Steve Jobs, en su famoso discurso de graduación en Stanford, *“tu trabajo va a llenar gran parte de tu vida, y la única forma de estar realmente satisfecho con él es hacer lo que creas que es un gran trabajo. Y la única manera de hacer un trabajo genial es amar lo que haces. Si no lo has encontrado, sigue buscando. No te detengas”*. Los caminos del conocimiento nunca permiten pararse. No cesemos en ello y nos detengamos, título del poema del gran Walt Whitman, que nos suplica que no dejemos *“que termine el día sin haber crecido un poco”, “sin haber aumentado los sueños”, o “piensa que en ti está el futuro”, y especialmente “aprende de quienes puedan enseñarte. Las experiencias de quienes nos precedieron, de nuestros poetas muertos, te ayudan a caminar por la vida”*.

BIBLIOGRAFÍA

Blanco, J. M. (2010). El conocimiento en la Guardia Civil. Cuadernos de la Guardia Civil. Ministerio del Interior.

Blanco, J. M. & Cohen, J. (2014). The future of counter-terrorism in Europe. The need to be lost in the correct direction. European Journal of Future Research, Vol.2,

No. 1. Springer. Extraído el 01/01/2015 de: <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs40309-014-0050-9>

Blanco, J. M.; Moya, E. (2014). Open Government en seguridad pública e inteligencia, Seguridad y Ciudadanía, 10, pp. 29-49, Madrid: Ministerio del Interior.

Blanco, J. M.; De la Corte, L.; Jaime, O. (2014). Aproximación a la seguridad nacional. En De la Corte y Blanco (eds.), Seguridad Nacional, amenazas y respuestas. LID.

Booth, K. (1991). Security and emancipation. Review of International Studies, 17(4), pp313-326.

Booth, K. (2005). Beyond critical security studies. In: Booth, K. (ed.) Critical Security Studies and World Politics. Boulder, CO: Lynne Rienner.

Bray, R. M.; Noble, A. M. (1978). Authoritarianism and decisions of mock injuries: evidence of jury bias and group polarization, Journal of Personality and Social Psychology, 36, 12, pp. 1424-1430.

Buzan, B (1983). People, states and fear: The national security problem in international relations. University of North Carolina Press.

Davenport, T.; Prusak, L. (2000). Working Knowledge: How Organizations Manage What they Know. Harvard Business School Press.

Dente, B.; Subirats, J. (2014). Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas. Ariel.

Development, Concepts and Doctrine Centre (2010). Global Strategic Trends out to 2040. Ministry of Defence UK. Extraído el 01/01/2015 de: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/33717/GST4_v9_Feb10.pdf

De la Corte, L.; Blanco, J. M. (2014). Seguridad Nacional, amenazas y respuestas. LID

Esposito, E. (2011). The Future of Futures. Cheltenham (UK), Edward Elgar Publishing Limited.

Etzioni, A. (1967). Mixed-scanning. A Third Approach to Decision-Making. Public Administration Review. December 1967.

Heuer, R. J., y Center for the Study of Intelligence (U.S.), (1999): Psychology of intelligence analysis, Washington, D.C., Center for the Study of Intelligence, Central Intelligence Agency.

Hilsman, R. (1956). Strategic Intelligence and National Decisions, Free Press.

Hugues, T. L. (1976), The Fate of Facts in a World of Men, Foreign Policy Association, Headline Series, nº 233.

Jaime, O.; Blanco, J. M. (2014). Toma de decisiones y visión de futuro para la seguridad. En De la Corte y Blanco (eds.) Seguridad Nacional, amenazas y respuestas. LID.

Janis, I. L. (1972). Victims of Groupthink. Nueva York: Houghton Mifflin.

Khaneman, D. (2013). Thinking Fast and Slow. New York: Farrar, Straus and Giroux;

Kingdom, J. W. (1984). Agendas, alternatives and public policies. Boston, Little Brown.

Knorr, K. E. (1964), Foreign Intelligence and the Social Sciences, Woodrow Wilson School of Public and International Affairs Princeton University, Research Monograph nº 17.

Krause, K.; Williams, M. (1997). From Strategy to Security: Foundations of Critical Security. Critical Security Studies: Concepts and Cases, Minneapolis: University of Minnesota Press.

Laborie, M. A. (2011). La evolución del concepto de seguridad, Documento marco 05/2011. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Extraído el 01/01/2015 de:

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf

Lia, B. (2005). Globalisation and the Future of Terrorism. Patterns and Predictions. Contemporary Security Studies. Routledge.

Limdblom, C. E. (1959). The science of muddling through. Public Administration Review, 19, pp. 78-88.

Manski, C. (2013). Public Policy in an Uncertain World. London: Harvard University-Press.

March, J. C.; Olsen, J. P. (1989). Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics. New York, Free Press.

National Intelligence Council. Global Trends 2030. Alternative Worlds. Extraído el 01/01/2015 de: <http://globaltrends2030.files.wordpress.com/2012/11/global-trends-2030-november2012.pdf>

Nemeth, C. J.; Nemeth-Brown, B. (2003). Better than individuals? The potential benefits of dissent and diversity for group creativity, en P. Paulus y B. Nijstad (eds.), Group creativity, Oxford: Oxford University Press.

Nowakowska-Krystman, A. (2013). Balance Scorecard as a Control Tool of the National Security Strategy, Connections: The Quarterly Journal, 13, 1, pp. 53-69.

Platt, W. (1957): Strategic intelligence production, Basic principles, New York, F.A.Praeger.

RAND Europe. (2013). Europe's Societal Challenges. An analysis of global societal trends to 2030 and their impact on the EU. Extraído el 01/01/2015 de: http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR479.html

Taleb, N. (2012). Antifragile. Things that gain from disorder. Random House.

Treverton Gregory, (2009): Gregory, Intelligence in an age of terror, Cambridge University Press,

World Economic Forum (2014). Outlook on the Global Agenda 2015. Extraído el 15/01/2015 de: <http://www.weforum.org/reports/outlook-global-agenda-2015>

World Economic Forum (2014). Global Risks 2014.

Fecha de recepción: 19/11/2014. Fecha de aceptación: 17/12/2014

LA GUARDIA CIVIL DEL FUTURO

CARLOS CARO TELLER

ESTADO MAYOR DE LA GUARDIA CIVIL

RESUMEN

El mundo actual en el que nos encontramos tiene unas características propias que lo hacen diferente a otras épocas anteriores. Fenómenos como el desarrollo tecnológico, la globalización económica, la proliferación de organizaciones de carácter supranacional, así como las mejoras en los medios de transporte han favorecido la aparición de un mundo global, dinámico y cambiante que, lejos de permanecer estático, se caracteriza por su mutabilidad e incertidumbre.

La Guardia Civil, al igual que el resto de organizaciones públicas y privadas, debe estar preparada para afrontar un proceso continuo de adaptación al cambio que le posibilite continuar prestando un servicio a la sociedad con el mismo espíritu y eficacia que lo ha hecho a lo largo de sus 170 años de historia y que le ha permitido granjearse el afecto de una gran parte de la sociedad española.

Palabras clave: globalización, adaptación al cambio, resistencia al cambio, líder, liderazgo, gestión estratégica, visión, misión, valores.

ABSTRACT

The current world in which we live has characteristics that make it different from other previous times. Phenomena such as technological development, economic globalization, the proliferation of supranational organizations, as well as improvements in transportation have facilitated the emergence of a global, dynamic and changing world that, away from being static, is characterized by mutability and uncertainty.

Guardia Civil, as well as other public and private organizations, must be prepared to face a continuous process of adaptation to change, which enables it to continue to provide a service to society with the same spirit and effectiveness that has made it throughout its 170 years of history and has enabled it to gain the affection of a large part of the Spanish society.

Key words: globalization, adaptation to change, resistance to change, leader, leadership, strategic management, vision, mission, values.

1. INTRODUCCIÓN

Ante los muchos cambios que a nivel mundial están ocurriendo, las organizaciones no pueden permanecer en actitud pasiva, esperando que las cosas vayan sucediendo y sin adoptar ninguna medida al respecto, pues la inactividad de una organización frente al cambio, sin duda, va a acarrear inseguridad en cuanto al futuro de la propia organización. Además, algunos de esos cambios se producen de manera inesperada y,

como un torbellino, pueden provocar una rápida inestabilidad si no se está preparado.

Por este motivo, los asuntos relacionados con la adaptación al cambio preocupan cada vez más a la teoría y a la práctica organizacional, pues aquellos no se encuentran exentos de múltiples problemas, entre los que destacan los procedentes de la propia organización y de sus componentes.

No en pocas ocasiones las personas se resisten al cambio, bien porque no saben lo que va a pasar, bien porque desconocen como actuar. La falta de información suficiente, la inercia personal o de grupo y la reticencia a moverse de la “zona de confort”, entre otras, provocan en muchas ocasiones que los componentes de una organización traten de defenderse de lo desconocido, agarrándose a lo conocido y consecuentemente negando lo nuevo.

Por ello, hay que ser conscientes de que un proceso de cambio eficiente pasa porque todos los componentes de una organización estén comprometidos con él, para lo cual es preciso que dispongan de información suficiente sobre la necesidad del cambio, qué visión se pretende alcanzar con el mismo y de que forma se va a llevar a cabo. En definitiva, las personas no pueden ser atropelladas por el proceso, como si fueran algo ajeno al mismo.

En este contexto, la Guardia Civil, como organización que es, también debe estar preparada para adaptarse y evolucionar con la agilidad suficiente, de tal forma que, en cada momento, sepa dar una respuesta adecuada y eficaz, tanto a los nuevos retos y amenazas que se manifiestan, como a las nuevas necesidades planteadas por la sociedad, destinataria del servicio de seguridad pública que el Cuerpo presta por mandato legal.

Sin embargo, es preciso decir que la Guardia Civil no parte de cero en esta materia, pues a lo largo de su historia se ha caracterizado por saber evolucionar y adaptarse a los nuevos tiempos y necesidades de los ciudadanos, lo que le ha permitido recorrer un trayecto que hasta el momento ha durado 170 años.

Para poder continuar en ese camino de servicio a los demás, durante muchos años más, es preciso que el Cuerpo continúe su proceso de evolución y adaptación, aunque sin renunciar a sus elementos identitarios, comprendidos principalmente por su naturaleza militar, su despliegue territorial y sus creencias y valores tradicionales, que le han permitido granjearse el reconocimiento de gran parte de la ciudadanía española.

En este orden de ideas, la Guardia Civil debe ser capaz de trasladar a sus componentes una visión y unas directrices que les permitan, de acuerdo con sus niveles de responsabilidad dentro de la Institución, disponer de una adecuada capacidad de adaptación a las diferentes transformaciones que sufre el entorno, tanto interno como externo, y emprender el conjunto de acciones de orden estructural o de otra índole necesarios para alcanzar un comportamiento organizacional adaptado a las circunstancias del futuro.

2. UN ENTORNO VARIABLE

El mundo globalizado actual se encuentra en un proceso de cambio continuo que se debe, fundamentalmente, a factores tales como la aparición de nuevas potencias, la consolidación de nuevos actores internacionales, la mayor capacidad de influencia por parte de los individuos, los cambios demográficos, la mayor competencia por

los recursos energéticos, alimenticios y económicos, así como por el protagonismo adquirido por las tecnologías, en la denominada sociedad del conocimiento, o la mayor interdependencia económica, política y jurídica.

Algunos de estos factores, como el desarrollo de las tecnologías de la comunicación, la creciente liberalización del comercio y la inversión internacionales o el descenso de los costes y la mejora del transporte, han contribuido a difuminar las fronteras de los estados nación, permitiendo, a su vez, una globalización cultural a través de la cual los ciudadanos de todos los países pueden conocerse mucho mejor.

Como no puede ser de otra manera, la globalización y el consecuente debilitamiento de los estados también han propiciado cambios importantes en el concepto de seguridad. Así, y como reza la *Estrategia de Seguridad Nacional (ESN)*, “junto a los riesgos y amenazas que podrían denominarse como tradicionales, existen otros nuevos que se tornan como más complejos y peligrosos en base a elementos tales como su creciente transnacionalidad, su mayor impacto en la estructura del Estado y de la sociedad, la dificultad en su identificación y la ausencia de un centro de gravedad único”.

De esta forma, en una sociedad como la actual, existen numerosas amenazas que tienen una dimensión global y de las que prácticamente ningún país puede defenderse por sí solo. Entre ellas cabe citar, simplemente a modo de ejemplo y sin ánimo de ser exhaustivo, el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, el crimen organizado, el narcotráfico, los ciberataques, la inmigración irregular o los daños al medioambiente.

De hecho, la delincuencia transnacional se ha convertido en una amenaza para la paz, el desarrollo e incluso para la soberanía de las naciones. El mercado de la delincuencia llega a abarcar todo el planeta, pues los productos ilícitos provienen de un continente, se trasladan a través de otro y se comercializan en un tercero¹.

Es decir, actualmente, la dimensión de la seguridad es de tal magnitud que los países se ven obligados a cooperar y colaborar entre sí y a integrarse en organizaciones supranacionales e internacionales, pues ningún país es capaz de enfrentarse en solitario a su propia seguridad. Las respuestas unilaterales y aisladas no resultan eficaces frente a unos retos que exigen un enfoque multidisciplinar y una acción conjunta.

Además, también es preciso tener en cuenta que las sociedades modernas desarrolladas plantean demandas de seguridad que se extienden a un gran abanico de aspectos de la vida social. Ello obliga a diseñar políticas públicas de carácter omni-comprendivo y a abarcar ámbitos que, en un principio, parecerían estar alejados de lo que tradicionalmente se había considerado dentro del campo de la seguridad (medio ambiente, sanidad, economía,...). Así, el concepto de “Seguridad Humana”, definido en 1994 en el *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano*, implica que el diseño y desarrollo de cualquier tipo de política de seguridad debe tener un enfoque transversal y estar inspirado en cuatro grandes principios generales:

- La seguridad centrada en las personas. La seguridad pública no debe concebirse solo como la lucha contra la delincuencia, sino como un deber que busca

1 SERVICIO DE INFORMACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2010). La delincuencia organizada se ha globalizado convirtiéndose en una amenaza para la seguridad. Vienna International Centre. Viena. p. 1.

garantizar el adecuado y normal funcionamiento de la comunidad y mejorar la convivencia y calidad de vida de las personas, siempre desde el máximo respeto a los derechos humanos y la legitimidad de las actuaciones, así como desde la participación ciudadana y la proximidad a la población.

- La prevención como criterio básico de actuación. Hoy en día, el centro de gravedad de las políticas públicas de seguridad debe desplazarse desde la reacción ante amenazas y situaciones de peligro hacia la prevención de las situaciones de riesgo. Por ello, es esencial llevar a cabo una adecuada previsión de los riesgos a los que está expuesta la sociedad, identificándolos de manera temprana y poniendo los medios operativos necesarios para evitarlos.
- La modernización de los Sistemas de Seguridad. De tal forma que se disponga de los recursos humanos suficientes, la preparación adecuada y los medios materiales apropiados para enfrentarse a los riesgos y amenazas emergentes.
- La cooperación, tanto a nivel nacional como internacional. El panorama actual requiere de importantes instrumentos de cooperación en materia de seguridad, tanto nacionales como internacionales, que permitan el empleo y la aplicación de mecanismos eficaces para la prevención del delito.

El escenario descrito, caracterizado por el dinamismo, la incertidumbre y una mayor exigencia por parte de la ciudadanía en la calidad de los servicios públicos que se le prestan, provoca que los estados, y por tanto las instituciones de seguridad pública que forman parte de los mismos, se vean obligados a implementar instrumentos capaces de sistematizar procesos de adaptación y renovación que posibiliten dar una respuesta lo más adecuada y eficaz posible a los problemas relacionados con la seguridad. Tal y como dicta nuestra *Estrategia de Seguridad Nacional (ESN)*: “el concepto de seguridad actual debe ser amplio y dinámico, de tal manera que sea capaz de cubrir todos los ámbitos concernientes a la seguridad del Estado y de sus ciudadanos, que son variables según las rápidas evoluciones del entorno estratégico y abarcan desde la defensa del territorio a la estabilidad económica y financiera o la protección de las infraestructuras críticas”.

De esta forma, y aunque la necesidad de cambio y la capacidad de adaptación siempre han sido una constante histórica en toda sociedad, la imprevisibilidad y la velocidad con que hoy en día se producen los cambios hacen que las estructuras actuales deban estar más concienciadas y preparadas para hacer frente a esta situación, pues hoy por hoy la conocida frase “renovarse o morir” toma quizá un mayor sentido.

Por tanto, es evidente que las organizaciones presentes deben enfrentarse a un entorno dinámico y cambiante, al que tienen que adaptarse de manera permanente y progresiva. Sin embargo, este proceso de adaptación constante no es del todo sencillo, pues ha favorecido un mayor crecimiento y complejidad de las organizaciones que, a su vez, ha influido en el funcionamiento de las mismas, constituyendo nuevos elementos a tener en cuenta en los procesos de cambio y adaptación.

De esta forma, y según el origen del que provengan, se identifican dos grupos de fuerzas que pueden actuar como estímulo para el cambio:

- Las externas, constituidas por elementos que proceden de fuera de la organización, como pueden ser la globalización, el progreso tecnológico o los cambios

sociales, políticos y económicos, y que motivan los cambios de orden interno.

- Las internas, que son aquellas que provienen de dentro de la organización y entre las que cabe destacar elementos tales como la disponibilidad de recursos humanos, financieros y materiales; las reformas estructurales, procedimentales o normativas; o las adecuaciones tecnológicas.

Por tanto, parece evidente que, a la hora de emprender procesos de adaptación o renovación, una organización no solo ha de atender a los factores externos, como los ya comentados con anterioridad, sino que también debe tener en cuenta las variables internas, como son el capital humano, los recursos materiales y financieros, su estructura organizativa, las funciones que desempeña y los principios y valores que constituyen su propia idiosincrasia.

3. LA IMPORTANCIA DE LA GESTIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO

Tal y como ya se ha apuntado, resulta evidente que todas las organizaciones, con independencia de su tamaño y sector de actividad, deben enfrentarse diariamente a nuevos retos y desafíos derivados de cuestiones nuevas que inciden en su funcionamiento y organización, por lo que su supervivencia depende en gran medida de su posibilidad de cambio, su capacidad de adaptación a las demandas del entorno y su flexibilidad para afrontar la incertidumbre.

Para mantener el ritmo en un entorno que varía rápidamente, las organizaciones deben estar abiertas al cambio. Sin embargo, la adaptación al mismo no debe ser improvisada, ni ser fruto de un simple proceso de acción-reacción, pues las organizaciones que lo afrontan de esta manera no están haciendo una verdadera adaptación, sino que como mucho, y siendo optimistas, únicamente podrán entrar en una “carrera de obstáculos” en la que la única finalidad es seguir sobreviviendo sin llegar a tener un verdadero proyecto, lo que ineludiblemente le llevará a su posible desaparición.

Por el contrario, las organizaciones tienen la opción de afrontar el cambio de manera proactiva, entendiendo que las modificaciones que se producen en el entorno de trabajo constituyen nuevas oportunidades para continuar respondiendo a la finalidad para la que han sido creadas. Pero, ¿cómo se consigue esto?

La pregunta anterior no tiene una respuesta que, a modo de “fórmula magistral”, garantice que una organización vaya a ser capaz de afrontar el cambio con éxito. Sin embargo, lo que si se sabe es que no se logra de la forma ya expuesta, dejando que los acontecimientos ocurran, sin prever ni tratar de adelantarse a las nuevas demandas del entorno.

Es en este contexto en el que la gestión estratégica viene a desempeñar un papel de primer orden, ya que permite realizar una evaluación continua de la situación e identificar qué actuaciones y procedimientos han perdido vigencia con motivo de los cambios producidos, tanto dentro como fuera de la organización.

La implementación de la gestión estratégica puede proporcionar una ventaja competitiva a aquellas organizaciones que la emplean, pues les permite adaptarse continuamente a los cambios, tanto internos como externos, que se derivan de la

evolución tecnológica, las nuevas necesidades sociales o los cambios legislativos, entre otros.

Con cada nuevo cambio aparecen nuevas fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que cualquiera puede aprovechar o conquistar. Una organización únicamente podrá esperar mantener el ritmo, y cumplir con la finalidad para la que ha sido creada, mediante la aplicación de la gestión estratégica como un proceso reiterativo que le permita desarrollar una aguda percepción para anticiparse a los cambios, aprovechar las variaciones del entorno y orientar la actividad institucional para poder estar así siempre a la vanguardia.

En este orden de ideas, cabe señalar que el resultado de lo anterior va a depender, en gran parte, de la forma en que las organizaciones son dirigidas o lideradas. Es preciso enfatizar el papel que el líder tiene en estos procesos, tanto por su responsabilidad como por ser agente de cambio, pues es él quien debe asegurar un resultado positivo y desarrollar prácticas de dirección que favorezcan los procesos de cambio². Así, en la actualidad, dirigir el cambio se convierte en una de las funciones más importantes del líder.

Sin embargo, el guiar procesos de cambio estratégico en las organizaciones implica ampliar la visión tradicional y asumir que el cambio, más que una acción dirigida y planificada por el líder, se convierte en una posibilidad permanente de transformación que permite la adaptación de la organización a las condiciones del entorno. Es decir, el líder, más que dirigir el cambio, desarrolla procesos que le permiten liderarlo.

Esta visión actual del cambio organizacional responde a una visión moderna de la administración, en la que la organización se asume como un sistema complejo, compuesto por una serie de elementos interdependientes y vinculados entre sí, que componen a su vez sistemas y subsistemas que se comportan como si poseyesen vida propia, auto-organizándose de forma natural y espontánea. Por ello el líder, en su interacción con los demás agentes del sistema, influye para que emerjan nuevos estados adaptativos que garanticen su supervivencia, pudiendo propiciar el cambio de manera intencional. Pero, inevitablemente, del entorno y de su interacción con los demás agentes que componen el sistema emergerán nuevos estados no planeados, e incluso espontáneos, que el líder no podrá controlar, pero sí visualizar para orientar la transformación del sistema³.

Por tanto, podría decirse que el mayor reto está en que los líderes logren asumir el cambio de una manera distinta, abandonando la pretensión del control total que, en el mundo actual, resulta cada vez menos probable.

En este proceso de gestión estratégica, en el que los líderes han de jugar un papel fundamental, la visión estratégica adquiere una importancia esencial, pues, junto a la misión, constituye el punto de partida mediante el cual la organización podrá diseñar y aplicar estrategias que alineen sus procesos de trabajo diarios con la misión y visión previamente declaradas. Pero, ¿en qué consiste una visión?

2 CONTRERAS TORRES, Françoise y BARBOSA RAMÍREZ, David (2013). Del liderazgo transaccional al liderazgo transformacional: implicaciones para el cambio organizacional. Medellín: Revista virtual Universidad Católica del Norte n° 39. pp. 155-196.

3 "Ibid". pp. 160-161.

Básicamente, podría decirse que tener una visión estratégica es saber hacia dónde se quiere ir y plantear un futuro posible. Según John P. Kotter, en su obra *“Dirigir a través de la visión y la estrategia”*, para que la visión sea efectiva, esta debe ser:

- Visualizable. De tal forma que las personas puedan tener una imagen mental de cómo será el futuro.
- Deseable. De manera que genere motivación e interés en las personas que van a participar de ella.
- Alcanzable. Abarcando objetivos realistas y aplicables.
- Enfocada. Siendo lo suficientemente clara y explícita como para servir de guía a los líderes en la toma de decisiones.
- Flexible. De modo que sea lo bastante general como para permitir la existencia de alternativas y el uso del criterio e iniciativa de los líderes, pues la incertidumbre propia del mundo actual conlleva una mayor incertidumbre, menor posibilidad de control y una multiplicidad de variables que pueden incidir en los resultados.
- Comunicable. De forma que sea fácil de transmitir y explicar a las personas a quienes afecta.

Así, cabe concluir que el proceso de cambio de una organización ha de ser continuo, requiere de una visión que señale el futuro al que se desea llegar y del liderazgo necesario para proveer esa visión, así como de crear la actitud positiva y el sentido de necesidad que permita hacer los cambios realidad.

Todo ello debe estar apoyado en un proceso de gestión estratégica que consienta movilizar sus estructuras y procesos mediante la definición de la visión, misión y objetivos a alcanzar, proporcionando además a los líderes el instrumento de revisión continua que les permita determinar qué acciones han de desarrollarse y si se está haciendo lo correcto en cada momento para alcanzar la finalidad prevista, de tal forma que se reduzca al máximo la incertidumbre, se mantenga la estabilidad y se garanticen los resultados preestablecidos.

4. LA COMUNICACIÓN COMO ELEMENTO ESENCIAL EN LA GESTIÓN DEL CAMBIO

En la medida que los cambios se vuelven un factor permanente y acelerado, es preciso no perder de vista que la adaptabilidad del individuo a tales cambios resulta cada vez más decisiva en la supervivencia de cualquier organización, pues es sabido que los cambios y las reformas que acontecen en el seno de las organizaciones han de enfrentarse, con carácter habitual, a la oposición de un importante número de sus miembros.

Esta postura, que ha sido denominada por la doctrina como “resistencia al cambio”, puede constituir una fuente de conflicto funcional que llegue incluso a obstaculizar la adaptación y el progreso de una organización.

Según el diccionario de la Real Academia Española, el término resistencia se define, entre otras acepciones, como la “causa que se opone a la acción de una fuerza” o la “capacidad para resistir”. En este sentido, la resistencia al cambio podría concretarse como “la resistencia natural a abandonar nuestras zonas de confort, esto

es, los ámbitos de trabajo que conocemos bien y que nos brindan seguridad⁴”.

Como ya se ha comentado, en algunos casos, el cambio despierta sentimientos negativos en las personas que sencillamente no quieren cambiar; ya que consideran que no les conviene o que les obliga a moverse fuera de su “zona de confort”. Estas reacciones pueden partir de sentimientos humanos básicos, tales como las percepciones, las personalidades y las necesidades; o de fuentes de resistencia de carácter organizacional. Ambas alimentan razones de resistencia al cambio tales como:

- El desacuerdo. Que puede estar motivado simplemente por la disconformidad con las premisas o los razonamientos sobre los que se sustenta el cambio, o en creencias muy cerradas o dificultades para abandonar hábitos muy arraigados.
- La incertidumbre. Tanto el miedo a lo desconocido como la imprevisibilidad o la falta de confianza en los resultados del nuevo sistema pueden generar inseguridad.
- La pérdida de identidad. Las personas llegan a identificarse con lo que hacen, por lo que, en ocasiones, los cambios pueden llegar a ser tomados como una ofensa y provocar actitudes defensivas.
- La necesidad de trabajar más. Normalmente, los procesos de cambio son percibidos como un momento en el que deben encararse simultáneamente dos frentes distintos: el de continuación de las viejas tareas y el de inicio de las nuevas rutinas.
- La amenaza para la experiencia, pues la práctica prolongada de una actividad proporciona el conocimiento o habilidad para desarrollar un cometido o hacer algo. El cambio puede generar la sensación de que la experiencia adquirida pierde su validez y coloca a las personas en un nuevo “punto de partida”.
- La inercia del grupo y la sensación de que el verdadero cambio no puede producirse. La propia estructura y el tipo de cultura organizacional propician la percepción de que simplemente no se puede cambiar, pues se sienten condicionadas por la organización.
- El enfoque limitado o visión parcial del cambio. En múltiples ocasiones las personas tienden a valorar el cambio teniendo en consideración únicamente lo que sucede en su ámbito de influencia y sin considerar los beneficios globales obtenidos por la organización en su conjunto.
- La amenaza para las relaciones de poder establecidas. Los cambios organizacionales pueden llevar aparejadas reformas en las estructuras existentes, los procedimientos empleados o las funciones asignadas a sus componentes que pueden ser percibidas como una amenaza por aquellas personas que ocupan puestos de cierta relevancia.
- La amenaza para la asignación de recursos. Las reestructuraciones y cambios en el seno de una organización pueden conllevar también la reasignación de recursos en función de las nuevas prioridades establecidas, lo cual puede ser apreciado como una amenaza al “*statu quo*” existente.

4 CASANOVAS, Alain. Resistencia al cambio y conductas obstructivas. Serie de Cuadernos sobre cumplimiento legal. Cuaderno nº 11. KPMG. www.kpmgcumplimientolegal.es. p. 7.

La mayor parte de las fuentes de resistencia al cambio anteriormente expuestas, tanto las de carácter personal como las de índole organizacional, tienen su principal causa en la carencia de información. Con carácter general, cualquier tipo de cambio conllevará una resistencia para que se lleve a cabo si no se conoce en que consiste ni que consecuencias va a tener en términos personales o, simplemente, no se sabe cómo hacerlo o no se tienen las habilidades requeridas por la nueva situación.

De esta forma, parece evidente que la gerencia del cambio en las organizaciones exige una clara comprensión de lo que se espera lograr, por lo que la comunicación se convierte en un elemento esencial para dirigir y gestionar un proceso de cambio. Si las personas conocen lo suficiente sobre aquello a lo que se van a enfrentar, y se sienten capaces de llevarlo a cabo, será más sencilla su puesta en marcha y su posterior materialización.

Sin embargo, la comunicación del cambio no debe consistir únicamente en informar, sino que tiene que ir más allá. Para empezar, tiene que aportar una clara visión estratégica de largo plazo, capaz de ser sostenida en el tiempo; seguidamente, debe ser capaz de influir en la voluntad de cambiar de las personas, superando los sentimientos antes mencionados y propiciando la aparición de emociones positivas como son el entusiasmo por la posibilidad de un futuro mejor, la liberación de problemas anteriores o las expectativas de crecimiento o consolidación personal.

Por tanto, la comunicación es un pilar fundamental para el desarrollo exitoso de estos procesos, ya que a través de ella se conecta a la gente con el cambio, se genera conocimiento, comprensión y asimilación de las exigencias para el desempeño futuro.

5. UNA VISIÓN DE FUTURO PARA LA GUARDIA CIVIL

La situación de cambio o transformación continua descrita anteriormente afecta igualmente a las instituciones vinculadas a la seguridad pública que, como organizaciones que son, también se ven influenciadas por los nuevos escenarios.

En este contexto, la Guardia Civil, al igual que el resto de organizaciones, debe estar preparada para afrontar los continuos e inesperados cambios derivados del entorno actual en el que se desenvuelve. Sin embargo, es preciso reseñar que esta situación no es algo nuevo para la Institución, pues, con el fin de cumplir del modo más eficiente posible la misión que tiene encomendada, el “cambio” ha constituido una constante a lo largo de sus 170 años de historia, por lo que pudiera llegar a considerarse como una de sus principales características.

En este orden de ideas, la Guardia Civil, conocedora de su condición de servicio público de primer orden al servicio del ciudadano, se ve en la obligación de continuar adecuando sus recursos humanos, sus estructuras, sus procedimientos y sus medios a las diversas y variadas problemáticas que en cada momento se van presentando, así como a las demandas de la población española, a la que sirve y de la que forma parte. De lo contrario, el desfase entre lo que el Cuerpo sea capaz de ofrecer y lo que los españoles esperan de él puede provocar una pérdida del respeto, del reconocimiento y de la estima obtenidos gracias a la labor desempeñada por todos sus componentes en su devenir histórico.

Con esta finalidad, y al igual que ha hecho en épocas anteriores, la Guardia Civil ha de ser capaz de anticiparse a los nuevos desafíos que se puedan plantear, ofreciendo

una visión estratégica que, a medio y largo plazo, le permita estar plenamente adaptada a las necesidades de la sociedad española del siglo XXI y pueda continuar siendo una institución de referencia en España mediante la prestación de un servicio al ciudadano eficaz y de calidad. Esta visión, junto a los valores y propósitos principales que la Institución tiene, le permitirá que todos sus componentes dispongan de un mismo punto de partida y de una única guía que les facilite la toma de decisiones acertadas a lo largo de su andadura.

El proceso que se emplee para delimitar la visión, la misión y los valores institucionales debe tener en cuenta múltiples factores. Entre ellos tienen que encontrarse los principios generales que deben presidir cualquier tipo de planeamiento estratégico en materia de seguridad (la seguridad centrada en las personas, la prevención como criterio básico de actuación, la modernización de los sistemas de seguridad y la cooperación como elemento esencial para afrontar los retos propios de una sociedad global); las razones de la creación de la Guardia Civil y su devenir histórico; la progresiva adquisición de diferentes capacidades; el marco normativo actual; la experiencia corporativa; las amenazas y riesgos existentes, así como su posible evolución; y los procesos de planificación estratégica implantados durante los últimos años en el seno de la Institución.

Además, también debe fundamentarse en la experiencia corporativa, que ha puesto de manifiesto como una cultura institucional abierta al cambio y unida a valores como la disciplina, la flexibilidad, la disponibilidad para el servicio al ciudadano o la neutralidad política constituye la base sobre la que se debe asentar el avance y la modernidad de nuestro Cuerpo. En definitiva, que una organización cuya estructura básica y cultura organizacional han permanecido vigentes durante tantos años no debe renunciar a su identidad, ni afrontar un cambio sin tener en consideración su propia esencia diferencial, que queda plenamente garantizada por su naturaleza militar.

Por otra parte, la aplicación desde 2005 de la metodología de gestión conocida como Cuadro de Mando Integral (en inglés *Balanced Scorecard* –BSC–) ha proporcionado a esta Institución una concepción más acorde con la actualidad. Dicha metodología, basada en la Teoría de Sistemas, entiende que las organizaciones constituyen un sistema complejo, compuesto por sistemas y subsistemas. Esto ha contribuido a que el documento referido parta del supuesto de que, para que realmente se logre el cambio, no basta la simple modificación de las estructuras, la introducción de nuevas tecnologías y procedimientos o el desarrollo de nuevas estrategias. En otras palabras, la Guardia Civil no puede ser concebida o vista como un conjunto de personas, instalaciones, equipos y procedimientos, pues solo las personas pueden infundirle vida y hacerla funcionar. Es por esto que el cambio no debe ser solo organizativo, tecnológico o de gestión, sino también, y fundamentalmente, cultural y de comportamiento.

De esta forma, es preciso identificar lo que podrían denominarse como “elementos capitales”, que son aquellos principios que deben ser tenidos en cuenta, a modo de guía o referencia, a la hora de diseñar cualquier estrategia o línea de acción orientada a alcanzar la visión definida y cumplir con la misión encomendada. Dichos “elementos capitales” son:

- El “servicio al ciudadano” como elemento crucial de la actuación corporativa.

- La “calidad en el servicio” como forma de mejorar el servicio a la sociedad.
- La “evolución continua”, entendida como un proceso de revisión y autocrítica constante e ininterrumpida que permite una incesante adaptación al cambio.
- La función de la Guardia Civil como “elemento vertebrador del Estado”, al garantizar la presencia de la Administración General del Estado en la práctica totalidad del territorio nacional.
- El alineamiento de los “ámbitos prioritarios de actuación” de la Guardia Civil con las estrategias nacional y europea de seguridad.
- La mejora en la “coordinación” con otros actores con responsabilidades en materia de seguridad.
- La confirmación de los “valores” tradicionales de la Institución, especialmente el honor, la disciplina, la disponibilidad, la eficacia, el espíritu benemérito y el amor al servicio, como elementos diferenciadores y representativos de la naturaleza y esencia de la Guardia Civil.
- El “compromiso” del conjunto de la Institución como forma de alcanzar el éxito del proyecto corporativo.
- La búsqueda de la “eficacia” como elemento distintivo de una actuación responsable.

Estos elementos esenciales, unidos a todos los factores ya mencionados con anterioridad, contribuyen a identificar seis ámbitos de actuación sobre los que la Guardia Civil debe focalizar sus esfuerzos y desarrollar aquellas acciones consideradas como fundamentales para alcanzar la visión planteada. Estos ámbitos de actuación son:

- El ciudadano, considerado como el fin y razón de ser del Cuerpo.
- Los guardias civiles, que constituyen el principal activo de la Institución.
- Su naturaleza y organización, que componen los elementos esenciales para transmitir los principios, valores y tradiciones que conforman la esencia de la Guardia Civil.
- La misión y funciones, que constituyen los elementos legitimadores y la guía de referencia de las acciones del Cuerpo.
- La coordinación y cooperación, pues son instrumentos ineludibles para la actuación integral que requiere la seguridad pública en el mundo actual.
- Los recursos materiales, que suponen elementos necesarios para el cumplimiento de la misión y que facilitan, e incluso pueden potenciar, su cumplimiento.

De esta manera, la Guardia Civil puede disponer de una base conceptual de carácter estratégico que, a largo plazo, le posibilite enfrentarse a un futuro caracterizado por la incertidumbre y que encierra tanto nuevos retos y amenazas como diferentes demandas por parte de la ciudadanía. A modo de síntesis, el completo desarrollo de este proyecto de futuro debe permitir:

- Identificar las prioridades estratégicas del Cuerpo, estableciendo una visión que permita saber hacia dónde se quiere ir, siempre desde una posición realista y realizable.
- Determinar las líneas estratégicas y definir las iniciativas y proyectos necesarios para alcanzar los fines previstos, conforme a las prioridades marcadas, permitiendo identificar aquellas áreas de mejora en las que la Institución debe emprender acciones destinadas a cumplir con la misión que tiene asignada y alcanzar la visión establecida.
- Trabajar en la mejora constante del alineamiento de las acciones de la Dirección Adjunta Operativa y las Subdirecciones Generales de Personal y Apoyo, colaborando a que todas las actividades diarias desarrolladas por todas las unidades del Cuerpo contribuyan al cumplimiento de la misión, desarrollando las estrategias previamente establecidas para ello.
- Hacer partícipe a todos los componentes de la organización, de acuerdo con su nivel de responsabilidad, de un proyecto común, materializado en una visión concreta, favoreciendo que las personas aprecien los futuros cambios organizacionales, como algo propio y orientado a mejorar su bienestar profesional, y reforzando así su compromiso con los nuevos objetivos de la organización, lo que sin duda redundará en beneficio del desempeño de sus funciones.
- Comunicar, de forma efectiva y adecuada para cada nivel de la Institución, los mensajes clave sobre las prioridades estratégicas del Cuerpo, implicando y motivando a todos los guardias civiles; constituyendo un instrumento de comunicación que permita dar a conocer a los componentes de la Guardia Civil cómo se pretende afrontar el futuro, vencer así la “resistencia al cambio” propia de toda organización y alcanzar una mayor participación de los mismos en dicho proceso.

En definitiva, la Guardia Civil del futuro requiere de una visión bien delimitada, así como de la identificación de aquellas áreas de mejora sobre las que orientar sus actividades y esfuerzos para alcanzarla y anticiparse así a los posibles acontecimientos derivados de un entorno dinámico y cambiante, sin dejarse llevar por el devenir de los mismos.

No obstante, y como ya se ha apuntado anteriormente, es evidente que una idea de este tipo se encuentra con obstáculos tales como la dificultad de concretar objetivos clave a alcanzar o acciones concretas a desarrollar, así como una habitual “resistencia al cambio” intrínseca a la naturaleza de todas las personas y las organizaciones.

Por ello, para poder superar los obstáculos mencionados, es imprescindible tanto el liderazgo e impulso de los escalones superiores de la Institución como el compromiso de todos sus integrantes, lo cual debe estar acompañado de una apropiada flexibilidad y una capacidad de adaptación adecuada, cualidades que siempre han caracterizado al Cuerpo de la Guardia Civil.

6. CONCLUSIONES

El entorno general que actualmente envuelve a las organizaciones se caracteriza por su inestabilidad y dinamismo, lo que les exige una elevada capacidad de adaptación que les permita adaptarse al cambio de forma rápida y eficaz.

Estos procesos de adaptación organizacionales, que juegan un papel muy importante en las organizaciones, no deben dejarse al azar, la improvisación o la inercia de la costumbre, sino que deben desarrollarse de manera consciente y planificarse adecuadamente, ya que, aunque es muy difícil anticipar los efectos de los cambios, es posible elegir con claridad la dirección que los facilite y que permita reenfocar los objetivos, los logros y las metas hacia una dirección determinada.

Por tanto, este proceso de adaptación debe desarrollarse de manera permanente y consciente, constituyendo una verdadera estrategia de progreso que posibilite ejercer un dominio sobre el cambio y que involucre tanto a los niveles directivos de la organización como al resto de sus componentes.

No obstante, esto no constituye una tarea fácil, ya que implica un proceso de análisis y revisión interno, un aprendizaje permanente, además de lograr que las personas estén más alerta y sean más flexibles, lo cual se encontrará con múltiples obstáculos, entre los que cabe destacar la tendencia natural de las personas a resistirse al cambio.

La Guardia Civil, como organización concedora de lo anteriormente dicho, ha de ser capaz de guiar su propio porvenir mediante un instrumento que le permita focalizar su estrategia sobre los elementos considerados esenciales, priorizar la asignación de recursos, destacar sus propias fortalezas, identificar ámbitos en los que debe incidir para mejorar y mantener una visión institucional orientada hacia el éxito en el cumplimiento de la misión asignada.

Más concretamente, la Guardia Civil del futuro requiere de los elementos que faciliten orientar el proceso de adaptación permanente al que toda institución debe hacer frente en la actualidad y que cumplan las siguientes funciones:

- Comunicar la visión, misión y valores corporativos, de tal forma que posibilite que todos sus componentes compartan un mismo concepto de la profesión y facilite tanto la adaptación permanente y dinámica a los cambios como la consecución de los objetivos institucionales. La visión clara y concisa de que “la Guardia Civil continúe siendo una institución de referencia en España mediante la prestación de unos servicios al ciudadano eficaces y de calidad” resume, en pocas palabras, casi como un “*slogan*”, los valores y principios institucionales que deben guiar e inspirar a todo guardia civil.
- Explicar cuál es la necesidad de adaptación al cambio, reduciendo así la incertidumbre, manteniendo la estabilidad y generando una actitud proactiva y positiva en todos sus miembros, lo que constituye un ejercicio de comunicación clara y transparente que lo convierte en un elemento estratégico y necesario para el éxito.
- Generar el compromiso de los líderes, que constituyen un factor clave para el éxito institucional, pues su labor, más allá de la simple planificación, organización y control de actividades y procesos, tiene que lograr que el resto de personas coopere y participe de forma activa.
- Pensar en la Institución como un todo integrado, en el que los resultados son superiores al sumatorio de los alcanzados por sus diferentes partes y en el que los cambios de estructuras no son suficientes para alcanzar un nivel de progreso adecuado, pues se requiere que el Cuerpo cuente con personas que trabajen de manera conjunta y activa, posibilitando la innovación y el progreso.

En definitiva, es preciso disponer de los instrumentos que permitan a todos los guardias civiles, de acuerdo a su nivel de responsabilidad, encontrar respuesta a la pregunta permanente, que todos debemos hacernos, de si vamos por buen camino.

En este sentido podemos concluir que, en el momento actual, la Guardia Civil está en disposición de afrontar esta importante tarea, pues se puede afirmar que, hoy por hoy, el Cuerpo es una organización orientada a la estrategia, capaz de afrontar el futuro de forma proactiva para dar respuesta a las crecientes demandas de seguridad de la sociedad española para el presente siglo, siempre dentro del contexto de la Política de Seguridad diseñada, en cada momento, por el Gobierno de la Nación.

BIBLIOGRAFÍA

Casanovas, A. (2013). Resistencia al cambio y conductas obstructivas. KPMG. Cuadernos de Cumplimiento Legal, 11.

Castillo, J. (2000). Proceso de cambio en las organizaciones y la organización inteligente. Facultad de Ciencias Administrativas. Gestión en el Tercer Milenio, 2(4), pp. 61-65.

Contreras, F.; Barbosa, D. (2013). Del liderazgo transaccional al liderazgo transformacional: implicaciones para el cambio organizacional. Universidad Católica del Norte. Revista Virtual, 39.

Cosidó, I. (2002). La Guardia Civil del 2025. Cuadernos de la Guardia Civil: Revista de Seguridad Pública, 27, pp. 19-32.

Negrete, C. (2012). Gestión del cambio organizacional. Contribuciones a la Economía.

Olgún, E. E. (2007). Programa Estratégico para el Redireccionamiento de las Acciones Policiales de Seguridad. Documentos Bases. Plan Integral de Seguridad para la Provincia de Mendoza.

Presidencia del Gobierno (2013). Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Madrid: Departamento de Seguridad Nacional de Presidencia del Gobierno.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1994). Informe sobre el Desarrollo Humano 1994. México D.F.: Fondo de Cultura Económica S.A. de C.V.

Secretaría General del Consejo Europeo (2010). Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Servicio de Información de las Naciones Unidas (2010). La delincuencia organizada se ha globalizado convirtiéndose en una amenaza para la seguridad. Viena: Vienna International Centre.

Fecha de recepción: 04/11/2014. Fecha de aceptación: 17/12/2014

LA CARTA DE SERVICIOS DE LA GUARDIA CIVIL: UN COMPROMISO CON LA CIUDADANÍA

SANTIAGO GARCÍA MARTÍN

GABINETE TÉCNICO DE LA GUARDIA CIVIL

RESUMEN

La Guardia Civil ha sido pionera dentro del sector de la seguridad en materia de cartas de servicio, contando con una carta aprobada desde el año 2003. En el mundo actual nos encontramos con una ciudadanía cada vez más responsable, cada vez más activa, que demanda unos servicios de calidad. Ya no vale que la administración preste los servicios como ella cree que debe hacerlo sino que debe contar con el ciudadano, estableciendo los canales necesarios para obtener su opinión, saber lo que demanda y conocer el nivel de satisfacción que éste encuentra en los servicios que recibe como expresión de las políticas públicas que desarrollan los gobiernos. En esa labor de corresponsabilidad administración-sociedad, las cartas de servicio se han convertido en un canal sencillo, pero a la vez importante, que facilita tanto la adopción de compromisos por la administración como la petición de responsabilidades por la ciudadanía a los gestores públicos por su actuación. De ahí que la Guardia Civil haya mostrado nuevamente su interés por renovar su Carta de Servicios, adaptándola a los cambios normativos, como clara expresión de lo que siempre ha sido su vocación, tal y como consta en su *visión*, “ser un cuerpo de seguridad cercano al ciudadano y referente por calidad, versatilidad y disponibilidad”.

Palabras clave: Carta de Servicios, calidad, compromiso, indicadores, gestión.

ABSTRACT

Guardia Civil had been a cutting-edge organization in the security sector in terms of Quality of Service Charts. Its Chart has been approved since 2003. In the current world, we find a citizenship every time more responsible, more active, who demands services with high standards of quality. It doesn't serve anymore that the administration keeps providing services as usual. It has to count on the citizenship, setting up the necessary bridges to obtain its opinion, to know what it demands and the level of satisfaction it finds in the services it gets as expression of the public policies developed by Governments. In this task of common responsibility between administration and society, Quality of Service Charts had converted themselves in a simple and important channel which makes easy both the commitment of the administration as citizens could demand responsibilities to the public managers. This is the reason why Guardia Civil has newly showed its interest for renewing its Quality of Service Chart, adapting it to the regulation changes, as clear expression of what has always been its vocation, as it is written in its *vision*: “be a law enforcement force close to the citizen and a model by quality, versatility and availability”.

Keywords: Quality of service Chart, quality, commitment, indicator, management.

1. INTRODUCCIÓN

La Calidad en la prestación del servicio es un factor que ha sido considerado de especial relevancia desde el mismo momento de la fundación de la Guardia Civil. Frases como “el Guardia Civil (...) ha de ser un dechado de moralidad”, “desempeñando sus funciones, con dignidad, prudencia y firmeza”, “procurará ser siempre un pronóstico feliz para el afligido”, “será muy atento con todos”, que figuran en la Cartilla del Guardia Civil, aprobada el 20 de diciembre de 1845, nos llevan a afirmar que la búsqueda de la excelencia en la prestación del servicio ha estado siempre presente en la mente de los organizadores de la Institución.

Los máximos responsables de la Guardia Civil han comprendido desde siempre la necesidad de evolucionar con los nuevos tiempos, de abrirse a las nuevas corrientes sobre organización y gestión, en definitiva, de avanzar modernizando las ideas, las estructuras y el servicio que se presta a la ciudadanía.

Cuando uno se plantea hablar de calidad observa que el término tiene múltiples acepciones. El Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua define Calidad como “propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor”. Considerando esta acepción, el valor que un servicio de calidad aporta a las organizaciones, la aplicación de sistemas de calidad a las organizaciones, es sumamente interesante. Ahora bien, desde un punto de vista práctico, desde la propia concreción de la actuación administrativa, se podrían contemplar en torno a este concepto los dos enfoques siguientes:

- Uno, en clave interna, poniendo énfasis en el desempeño de la organización, en sus objetivos estratégicos. Esta es la acepción propia de la gestión estratégica por lo que se trataría de un elemento que está directamente ligado a la competitividad institucional. Desde esta óptica, la calidad consiste en hacer mejor las cosas, ser más eficientes, más eficaces, siendo capaces de alcanzar un rendimiento mayor y conseguir, en términos generales, menores tasas de criminalidad o mayores tasas de esclarecimiento en beneficio de la seguridad ciudadana.
- Otro, en clave externa, poniendo el foco en el ciudadano. Esta es la óptica propia de la gestión de calidad. Desde esta perspectiva, la calidad podría entenderse como el proceso consistente en conocer y satisfacer las demandas y expectativas ciudadanas, actuando con transparencia, participación, responsabilidad y compromiso, con la misión de cumplir con lo que el ciudadano espera recibir de nuestra organización.

En definitiva, la prestación de un servicio de calidad responde intrínsecamente a una voluntad corporativa de mejora continuada del servicio. Y es que la Calidad, en el momento actual, supone un enfoque integrador de la gestión que trata de incorporar la opinión de todos los grupos de interés para desarrollar, mantener y mejorar el servicio, poniendo énfasis en el usuario y en la mejora continua.

En relación con el sistema de gestión estratégica de la Guardia Civil, que sirve de marco para el planeamiento institucional, el concepto de calidad ha sido un referente tenido en cuenta desde su misma concepción. Así, en el mapa estratégico aparece en la definición de su visión (la Guardia Civil “referente por calidad”), su misión

(“garantizar la seguridad pública y asistir a los ciudadanos, de forma excelente”), en su consideración de los grupos de interés (“contribuyendo al bienestar de la sociedad con servicios cercanos y de calidad”) o en la referencia a los procesos internos (buscando la “eficacia policial y calidad de servicio”).

Si ahondamos en los antecedentes históricos la primera Carta de Servicios, denominada *Citizen’s Charter* o *Carta del Ciudadano*¹, fue presentada en el Parlamento británico por el diputado conservador John Major el 22 de julio de 1991, teniendo por finalidad incrementar la calidad de los servicios públicos, dando publicidad a los compromisos de cobertura de las necesidades y expectativas de los ciudadanos.

Posteriormente, se publicó en Gran Bretaña el *Libro Blanco sobre las Cartas del Ciudadano*, en el que se recogían, entre otros, los siete principios básicos de la prestación del servicio público: establecimiento de compromisos de calidad, transparencia, disponibilidad de la información, opción y posibilidad de elegir, no discriminación, accesibilidad, sugerencias y reclamaciones. Posteriormente, en 1998 el Gobierno británico laborista reevaluó la Carta del Ciudadano en el programa *Service First: The New Charter Programme*, manteniendo su filosofía y estableciendo, además de los elementos del programa anterior, seis estándares de servicio a nivel de departamentos gubernamentales y agencias:

- Responder las cartas rápido y claro. Cada departamento y agencia establecerá una meta para responder a las cartas y publicará sus logros en relación al objetivo.
- Recibir al ciudadano@ en el plazo de 10 minutos desde que fue citado.
- Ofrecer información clara y directa acerca de los servicios ofrecidos y, como mínimo, un número de teléfono para ulteriores gestiones.
- Consultar regularmente a los usuarios sobre el servicio ofrecido y darles información de los resultados.
- Disponer de un procedimiento de queja y enviar información sobre el mismo si se solicita.
- Hacer todo lo razonablemente posible para hacer que los servicios estén disponibles para todo el mundo, incluyendo a las personas con especiales necesidades.

Con el tiempo esta experiencia se trasladaría a Estados Unidos (*Putting the American People First*, 1993), Canadá (*Getting Government Right*, 1993), Bélgica (*Charte de l’utilisateur des services publiques*, 1993), España (RD 1259/1999, de 16 de julio, por el que se regulan las cartas de servicios y los premios de calidad en la AGE), Irlanda (*Delivering Better Government*, 2000) y Suecia (*Service dialogue Pilot Project*, 2001).

Y es que este fenómeno se encuentra extendido por casi todos los países de la Unión Europea y por buena parte de los países que conforman la comunidad internacional.

En nuestro país, la Administración General del Estado (en adelante AGE) cuenta con 342 cartas, de las cuales 324 son de tipo convencional y 18 de tipo electrónico.

1 Recuperado el 30 de marzo de 2015 de http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/july/22/newsid_2516000/2516139.stm. Recuperado el 30 de marzo de 2015 de <http://publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmpubadm/411/41105.htm>.

De ellas, solo 220 (64%) han sido actualizadas dentro del plazo de tres años establecido por la normativa vigente².

El Ministerio del Interior cuenta con 10 cartas, siete convencionales y tres electrónicas. La Guardia Civil dispone de una carta convencional y una electrónica, a las que haremos mención después³.

Si analizamos lo que ocurre en otras organizaciones, de acuerdo con los datos publicados por la Fundación para los Compromisos por la Calidad, el número de cartas objeto del informe general *Barómetro de cartas* que publicaron en 2013 es de 890, de las cuales 630 corresponderían a CC.AA. y 260 a grandes ciudades. Por Comunidades Autónomas destacan Andalucía y La Rioja con más de 80 y por ciudades Gijón y Madrid con más de 40⁴.

Si sumamos los datos aportados por la AEVAL a los de la Fundación y tenemos en cuenta que en esos estudios no están todas las cartas de este ámbito, el global de Cartas de Servicios de las administraciones públicas arrojaría un número próximo a las 1.300, cifra que muestra en términos absolutos el esfuerzo de las administraciones públicas españolas en este campo.

Llegados a este punto cabe preguntarse por qué la Guardia Civil ha elegido el camino de publicar su carta de servicios, como lo han hecho esos 1.300 organismos públicos en España.

La respuesta es muy sencilla. Nuestro Instituto siempre ha estado interesado por los temas relacionados con la Calidad. Desde 1999 –año en que se aprueba el RD 1259/1999, de 16 de julio, por el que se regulan las Cartas de Servicios y los Premios a la Calidad en la AGE- se han llevado a cabo diferentes actuaciones como:

- Aprobación de la Carta de Servicio y la Carta de Servicios Electrónicos.
- La Academia de Oficiales ha desarrollado e implantado un Sistema de Gestión de la Calidad y en el año 2010 es certificada por la Cámara de Comercio de Madrid en el modelo especificado por la norma UNE-EN ISO 9001:2008, siendo el primer Centro de la Guardia Civil en ser certificado bajo esta norma en todas sus actividades.
- Puesta en marcha del Sistema de Calidad en el Servicio de Criminalística (Laboratorio Central y de Zona y Comandancia).
- Puesta en marcha del proceso para acreditar como Centro de Excelencia de la Unión Europea al Centro de Adiestramientos Especiales, a efectos de obtener en el año 2016 la certificación EFQM.
- Incorporación de la temática de la Calidad en la Enseñanza, concretamente en los cursos superiores de gestión económica y técnica, de capacitación para el ascenso a comandante de la ESO.

2 AEVAL. Informe de seguimiento de la actividad de los Ministerios en relación con los Programas Marco General para la Mejora de la Calidad de la Administración General del Estado durante 2012. 1ª edición: 2014.

3 MINISTERIO DEL INTERIOR (2014). Cartas de Servicio. Recuperado el 26 de mayo de 2014 de www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/carta_de_servicios.

4 FUNDACIÓN PARA LOS COMPROMISOS DE CALIDAD. Barómetro de Cartas ciudadanas 2012 – De ciudades y Comunidades Autónomas y Grandes Ciudades de España. 1ª edición: 2013.

Fruto del interés por incorporar la Calidad a la Gestión, la Guardia Civil fue galardonada con los siguientes premios:

- I Edición del Premio a las Buenas Prácticas de Gestión Interna (2001), por la práctica “Mejoras en el Servicio de la Intervención de Armas”.
- III Edición del Premio a las Buenas Prácticas de Gestión Interna (2003), por la práctica “Elecciones electrónicas al Consejo Asesor de Personal e implementación de la firma electrónica en la Guardia Civil”.
- VI Edición del Premio a las Buenas Prácticas de Gestión Interna (2006), por la práctica “Plan de acogida e integración del personal civil de nuevo ingreso”.

Así mismo, y ahora ya en términos generales, a la hora de desarrollar una política de calidad en el seno de una organización se puede optar por:

- el establecimiento de un modelo de acreditación, mediante el cumplimiento de unos requisitos o estándares que afecten a diferentes ámbitos de la organización,
- la adopción de un sistema de gestión de calidad basado en modelos ya reconocidos internacionalmente (ISO 9001:2000),
- la institucionalización de prácticas de gestión de excelencia empresarial o buena administración mediante la evaluación administrativa sobre la base de unos modelos de referencia (EFQM y CAF) o,
- la elaboración de cartas de servicio.

La elección de las cartas de servicio responde a una decisión basada en la ponderación del coste en relación al beneficio obtenido. Evidentemente, las cartas de servicio permiten, con un coste relativamente moderado, implementar acciones de mejora que redundan en un beneficio importante, en términos de la calidad del servicio ofrecido, para el ciudadano. Además, por las razones que luego se expondrán, las cartas permiten establecer puentes con el ciudadano, lazos de corresponsabilidad en la gestión pública.

Antes de avanzar, sería conveniente definir una serie de conceptos que van a aparecer a lo largo de este artículo⁵:

- Expectativas: calidad del servicio esperada por el usuario de acuerdo con sus necesidades, experiencias previas y deseos.
- Indicador: datos o conjunto de datos que ayudan a medir objetivamente la evolución de un proceso o actividad.
- Compromiso: obligación asumida por una organización en la prestación de un servicio.
- Servicio: resultado de llevar a cabo una actividad, generalmente intangible, por parte de una organización dirigida a los usuarios.
- Medida de subsanación: acción planificada por la organización para disculpar, excusar o reparar el incumplimiento de un compromiso.

5 AENOR. Norma UNE 93200:2008. Cartas de Servicios. Requisitos. Abril 2008.

2. EN QUÉ CONSISTE UNA CARTA DE SERVICIOS

Una Carta de Servicios podría definirse tanto en sentido positivo como en sentido negativo. Vamos a ver cada una de las definiciones.

Comenzando por la definición en positivo, según la Norma UNE 93200:2008 de *Requisitos de las cartas de servicios*, la carta es “*un documento escrito por medio del cual las organizaciones informan públicamente a los usuarios sobre los servicios que gestionan y acerca de los compromisos de calidad en su prestación y los derechos y obligaciones que les asisten*”.

En el ámbito de la AGE, de acuerdo con el RD 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado, al que luego haremos mención, las cartas de servicios son “*documentos que constituyen el instrumento a través del cual los órganos, organismos y entidades de la Administración informan a los ciudadanos y usuarios sobre los servicios que tienen encomendados, sobre los derechos que le asisten en relación con aquellos y sobre los compromisos de calidad en su prestación*”. Estas son las conocidas como cartas convencionales que pueden referirse al conjunto de los servicios de una organización, a los que prestan distintos órganos u organismos o a los que corresponden a un servicio específico. Las cartas electrónicas se refieren a la prestación de servicios operativos que se prestan a la ciudadanía a través de medios electrónicos.

De aquí podemos extraer ya tres elementos clave en una carta: los servicios, los derechos y los compromisos. Así mismo, de las definiciones podríamos inferir cuatro características importantes:

- se centran en los ciudadanos,
- gestionan sus expectativas,
- miden los resultados de la gestión pública y,
- permiten iniciar los procesos de mejora.

Podríamos decir que una carta de servicios es una herramienta de trabajo que se crea con el objetivo de establecer compromisos e impulsar la gestión de las expectativas mediante la comunicación con el usuario. En este sentido, son una de las metodologías más utilizadas para iniciar y desarrollar la Gestión de Calidad por parte de los organismos públicos.

De acuerdo con la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), en cuyo artículo 4 se contiene el principio de servicio a los ciudadanos, las cartas de servicio cubren tres aspectos:

- primero, facilitar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos, comunicándoles qué pueden recibir, dándoles una visión rápida y global del servicio que se presta, de los compromisos vinculados a ese servicio y de las formas de acceso al mismo;
- segundo, fomentar la mejora continua de la calidad, dando a conocer a los gestores cuál es el nivel de calidad alcanzado respecto al previsto, permitiéndoles adoptar medidas de mejora para corregir las desviaciones;

- tercero, hacer explícita la responsabilidad de los gestores con respecto a la satisfacción de los usuarios, al dar a conocer los resultados alcanzados.

En este sentido es importante resaltar que, al fijar los compromisos, la carta de servicios tiene una doble vertiente:

- Por un lado, es una excelente herramienta de comunicación que permite a la ciudadanía conocer cuáles son sus expectativas, lo que puede exigir, estableciendo de forma nítida hasta dónde va a llegar la organización en la prestación de sus servicios, aportando transparencia sobre cómo se va a responder al ciudadano.
- Por otro lado, mediante el conocimiento de los resultados, es una excelente herramienta de cambio y de mejora continua.

Así mismo, ligado con este último aspecto de mejora continua, la carta nos obliga como organización a valorar qué hacemos, cómo lo hacemos, si lo estamos haciendo como pensábamos y cómo podríamos mejorarlo. Es más, al elaborar la carta debemos conocer los estándares con los que se trabaja, qué metas se pueden alcanzar y hasta dónde puede llegar el compromiso con la ciudadanía. Por tanto, genera un proceso de reflexión en torno a la prestación del servicio que es sumamente enriquecedor.

Desde el punto de vista de la comunicación corporativa, obliga a entender los servicios como procesos de actividad que desembocan en un resultado concreto, un servicio por el cual se nos va a valorar como organización y del que va a depender nuestra reputación e imagen pública. En este ámbito, la carta constituye una excelente herramienta de marketing público que facilita la comunicación con el ciudadano.

Además de lo dicho anteriormente, habría que remarcar que las cartas de servicio no solo informan al ciudadano sino que le sitúan en el centro de su actuación, le hacen partícipe de las políticas públicas que se aplican mediante la ejecución de los correspondientes servicios: así, le permiten interactuar con la administración, señalándole aquello que no le parece correcto, sugiriéndole la forma de corregir malas prácticas, etc. Es decir, la carta de servicios no es solo un vehículo de información sino que se convierte en un canal mediante el cual el ciudadano no solo puede sino que, responsablemente, debe requerir a la administración para que avance en la mejora de los servicios que ofrece.

Es decir, la carta de servicio es un puente entre una administración que pretende acercarse al ciudadano, ser receptiva y comprometida, y un ciudadano que debe esforzarse por exigir a esa administración, a quién retribuye a través de sus impuestos. En este sentido la carta supone un ejercicio de corresponsabilidad en la gestión de los asuntos públicos, donde ya no es solo la administración quien gestiona: también lo hace el ciudadano a través de su participación, mediante las sugerencias y quejas que eleve. En síntesis, al ciudadano del siglo XXI se le dota de un mayor apoderamiento pero también se le exige una mayor implicación en la gestión de los asuntos públicos.

Y es que esa corresponsabilidad exige en el ámbito de la nueva administración del siglo XXI que ambos se esfuercen en analizar, valorar y mejorar los servicios que se ofrecen. Es una nueva visión de la administración que se fomenta con el uso de las nuevas tecnologías, de tal manera que el coste para el ciudadano de participar en la gestión de los asuntos públicos es prácticamente nulo. Solo se exige su interés,

un poco de tiempo y dedicación, el no dejar pasar las cosas, el ser exigente sobre el cómo se le ofrecen los servicios. Con su contribución podremos mejorar los procesos de gobernanza y crear auténticas organizaciones inteligentes.

“El objetivo es conseguir que nuestras Administraciones se conviertan en auténticas organizaciones inteligentes, capaces de generar valor para la ciudadanía, aumentando y mejorando sus posibilidades vitales y favoreciendo un desarrollo sostenible de la sociedad.”

Carta de compromisos con la calidad de las Administraciones públicas. Agencia Estatal para la Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad (AEVAL). Octubre de 2009.

Como señala la Agencia Estatal para la Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad (AEVAL), para que las cartas de servicio sean realmente útiles a la ciudadanía debe dárseles difusión, esto es, tienen que ser accesibles a través del Portal de Internet y de la Sede Electrónica, estar disponibles en papel, siendo necesario un Plan de Difusión adecuado. Una carta que no se difunde, simplemente no existe. Ahora bien, habría que plantearse si la difusión en el momento actual, con las preocupaciones sociales por el cambio climático, el consumo acelerado de los recursos naturales, el concepto de *hacer más con menos*, etc., no nos debería llevar a los actores públicos a plantearnos nuevas fórmulas basadas en la e-administración que fueran sostenibles medioambientalmente, que contribuyan a la eliminación del uso del papel, en línea con la Estrategia 2011-2015 del Plan Avanza 2 (gracias a la digitalización de los trámites, la incorporación de la firma electrónica y la creación de los registros electrónicos). Esto, al fin y al cabo, también constituye una mejora en la prestación del servicio.

Además, los compromisos deben vincularse a trámites concretos que sean fácilmente identificables. Por último, hay que asegurarse un seguimiento riguroso sobre la observancia de los compromisos y adoptar las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento y su conocimiento por la ciudadanía.

Pasando a analizar el concepto de carta en sentido negativo, una carta no es un mero catálogo de servicios, no es una mera declaración de intenciones, no es una carta de derechos y deberes. Así, la AEVAL critica abiertamente que algunos organismos tienen cartas concebidas en demasía desde una perspectiva orgánica, reflejando los compromisos de una organización sobre el conjunto de sus servicios y prestaciones, sin descender al detalle de los trámites que le vinculan con la ciudadanía.

Por tanto, a la luz de lo anterior, cabría concluir que una carta de servicios, si nos atenemos a su definición, es un documento que muestra los compromisos de la administración con el ciudadano, en base a la cual se le permite exigir su cumplimiento. Es un pacto cuyo incumplimiento permite exigir responsabilidades a los gestores. Ahora bien, si como administración, o como directivo, intentamos profundizar en su comprensión y entendimiento, concluiremos que una carta de servicios es una herramienta que contribuye a implementar un sistema de gestión de calidad en el seno de una organización y que, por tanto, debería formar parte de su estrategia. Quizás en este punto, los sistemas de prospectiva, estrategia y calidad se entrelazan como motor de una auténtica transformación de la administración que toma como punto central a una ciudadanía cada vez mejor informada, más preparada y más exigente en relación a la gestión de la cosa pública.

3. LA PRIMERA CARTA DE SERVICIOS CONVENCIONAL DE LA GUARDIA CIVIL

La primera Carta de Servicios fue implantada en la Guardia Civil el 5 de marzo de 2003 por Resolución del subsecretario de Interior de 7 de febrero, en aplicación de lo dispuesto en el Real Decreto 1259/1999, de 16 de julio, por el que se regulan las cartas de servicios y los premios a la calidad en la Administración General del Estado.

El Real Decreto 1259/1999, inspirado en el principio de mejora continua de los servicios públicos en función de las demandas ciudadanas, posibilitaba la transparencia y la información, la participación y consulta de los usuarios y la responsabilización de los gestores públicos. Para ello se articulaba en tres apartados: cartas de servicio, evaluación de la calidad de los servicios (mediante autoevaluaciones y evaluaciones externas) y los premios a las mejoras prácticas y premio a la calidad en la AGE.

Es importante señalar que en ningún artículo del Real Decreto se recoge que los órganos y organismos públicos de la AGE estén obligados a redactar una carta, dando a entender que su asunción tiene carácter voluntario. A lo sumo, en el artículo 5 apartado 2 se refleja el mandato dirigido a los subsecretarios de cada Ministerio para que velen para que todos los órganos y organismos elaboren su carta de servicios, mandato que no se trasladó en forma de orden ejecutiva a la Guardia Civil.

Al hilo de lo anterior, la Guardia Civil, en el marco de la voluntad de contribuir a mejorar los servicios ofrecidos a la ciudadanía, se sumó al movimiento en favor de la calidad, suscribiendo su Carta de Servicios.

La estructura y contenido de la carta contiene tres grandes apartados:

- de carácter general y legal,
- de compromisos de calidad y
- de carácter complementario.

Así, como datos de carácter general y legal figuran la identificación del órgano responsable de la carta, en nuestro caso, el Gabinete Técnico, los servicios que se prestan, los derechos de los ciudadanos, la forma de participación o colaboración de los ciudadanos en la mejora de los servicios, la normativa reguladora y el acceso al libro de quejas y sugerencias.

En el apartado de compromisos de calidad, figuran los niveles de calidad que se ofrecen, en forma de:

- plazos previstos de tramitación de procedimientos o prestación de servicios,
- mecanismos de comunicación e información –general o personalizada- y
- los horarios y lugares de atención al público.

Por último, y no menos importante, con carácter complementario figuran las direcciones postales, telefónicas y telemáticas de todas las oficinas donde se prestan cada uno de los servicios, indicando claramente la forma de acceso y, en su caso, los medios de transporte. También se informa sobre la dirección postal, telefónica y telemática de la unidad responsable de la carta y, por último, cualquier otro dato de interés sobre los servicios prestados.

Vista con carácter general la información que contiene la carta de servicios, comenzaremos con el detalle de cuanto aparece en el documento divulgativo. Una vez señalados los servicios generales de la Guardia Civil y detalladas las funciones, se resaltan aquellos servicios considerados de *carácter administrativo o informativo* que se prestan a los ciudadanos:

- Información sobre hechos o sucesos que afectan a la seguridad ciudadana.
- Información sobre medidas legales o de protección adoptadas o recomendadas a los ciudadanos para garantizar su seguridad.
- Otorgamiento, modificación y extinción de autorizaciones en relación con la producción, circulación y tenencia de armas y explosivos.
- Información sobre el acceso a la Guardia Civil y sobre los procesos selectivos.

Como se puede observar, no se reflejaron todos los servicios sino solo aquellos que tenían un carácter “administrativo o informativo”.

En cuanto a los compromisos se recogen los siguientes:

- Auxilio permanente a los ciudadanos, atendiendo sus demandas durante las 24 horas del día, acudiendo al lugar donde sea requerido, siempre que pueda prestar ayuda y sea necesaria su presencia, y presentándose sin demora en caso de urgente necesidad.
- Atención a los ciudadanos en general y a las víctimas de los delitos en particular, que podrá ser especializada cuando sea necesario, asegurando en todo momento su privacidad, proporcionando toda la ayuda e información que precisen y actuando con agilidad en la recogida de la denuncia y demás trámites. Se facilitará periódicamente información del estado y resultado de las investigaciones realizadas para esclarecer los hechos.
- Prevención de delitos, basada en una orientación más próxima del servicio al ciudadano y en la información y la colaboración de éste, atendiendo y esclareciendo con prioridad aquellos delitos que causan más inquietud o encierran mayor peligro para la población.
- Protección especial de las personas más vulnerables: personas mayores, menores, mujeres y de la familia, así como del domicilio privado.
- Prevención de riesgos para los ciudadanos en general y protección del medio ambiente y de los recursos naturales.
- Protección frente a las amenazas del crimen organizado y otros delitos graves que puedan afectar a la seguridad colectiva (narcotráfico, terrorismo, tráfico ilegal de personas y bienes, corrupción, fraude y otros delitos emergentes).
- Información a los ciudadanos de los planes de seguridad elaborados a nivel nacional, autonómico, provincial, comarcal y local y periódicamente de la situación de la seguridad, de las medidas de seguridad recomendadas a la población y de los resultados que se alcancen.

Como se puede observar, a la luz de las consideraciones efectuadas por la AEVAL,

estos compromisos están más próximos a la definición de servicios que propiamente de compromisos. Falta realmente la fijación de unos estándares sobre la base de los cuales construir un auténtico compromiso con la ciudadanía.

En relación con los indicadores, se encuentran los siguientes:

- Tiempo medio de respuesta desde la recepción de una llamada.
- Tiempo medio de espera y duración de los trámites de denuncia.
- Variación de la tasa interanual de delitos conocidos y esclarecidos.
- Número y circunstancias de las visitas, entrevistas e informaciones dirigidas a los ciudadanos.
- Estudio y valoración de las amenazas a la seguridad colectiva.
- Quejas y sugerencias de los ciudadanos y medidas adoptadas.

A la vista del Real Decreto 1259/1999 solo era exigible el establecimiento de indicadores “para la evaluación de la calidad”. Como veremos esta situación cambió con el nuevo Real Decreto 951/2005 que exige no solo “niveles o estándares de calidad” sino también indicadores “específicamente” ligados al seguimiento de los mismos obligándonos a diseñar una carta diferente.

No obstante, en el año 2009 la Guardia Civil elevó a la Subsecretaría del Ministerio del Interior un cuadro de seguimiento de la carta de servicios donde se daba cuenta del grado de cumplimiento de los indicadores, su desviación, las causas por las cuales se había producido esa desviación y cuáles eran las medidas a adoptar para conseguir la prestación del servicio en las condiciones *comprometidas* con la ciudadanía.

4. LA NUEVA CARTA DE SERVICIOS CONVENCIONAL DE LA GUARDIA CIVIL

En primer lugar, el principal cambio que introdujo el Real Decreto 951/2005 fue la integración de forma coordinada y sinérgica de una serie de programas básicos para la mejora de la calidad, yendo más allá de la mera consideración de los tres aspectos tratados en el Real Decreto 1259/1999 (cartas, evaluación de la calidad de las organizaciones y premios a las mejores prácticas y a la calidad en la AGE). Así, el Real Decreto recoge los siguientes programas:

- Análisis de la demanda y de evaluación de la satisfacción de los usuarios.
- Cartas de servicio.
- Quejas y sugerencias.
- Evaluación de la calidad de las organizaciones.
- Reconocimiento.
- Observatorio de la calidad de los servicios públicos.

En lo que se refiere a las cartas de servicio, las principales novedades fueron:

- Necesidad de contar con indicadores vinculados a los compromisos.

- Establecimiento de medidas de subsanación en caso de incumplimiento de los compromisos, sin que pueda dar lugar a responsabilidad patrimonial.
- Posibilidad de verificar o certificar la carta de servicios.
- Introducción de medidas que aseguren la igualdad de género.
- Hacer constar si se utilizan sistemas “normalizados” de gestión (en el ámbito de la calidad, medio ambiente o prevención de riesgos laborales).

Sea como fuere la actualización de la carta, obligatoria y pendiente desde el año 2006, hacía necesario incorporar las prescripciones del nuevo Real Decreto. Así, como más importante, era necesario establecer compromisos que respondieran a estándares medibles, conforme a la metodología de trabajo dictada por la AEVAL. También era necesario dotar a los compromisos de sus correspondientes indicadores, de tal manera que se pudiera hacer un seguimiento veraz y creíble sobre su cumplimiento. Y como no, sin duda un elemento fundamental fue la posibilidad de permitir a la ciudadanía la petición de explicaciones respecto a los incumplimientos en términos de solicitud de “subsanación” de las desviaciones.

En este ámbito hay que contar de forma especial con un ente significativo al que ya se ha hecho mención: la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), cuyo estatuto está regulado por el Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, que sustituyó a la Secretaría General para la Administración Pública en estas tareas.

Conforme al RD 951/2005 la AEVAL se configura como un organismo preeminente en el proceso de aprobación de las cartas. Así le corresponde:

- Establecer las directrices metodológicas para su elaboración. Actualmente está aprobada la “Guía para el desarrollo de las Cartas de Servicio”, edición 2006, revisada y actualizada en 2010.
- Informar preceptivamente de forma previa a la aprobación de la carta por la Subsecretaría del Ministerio.
- Certificar las cartas de servicio, cuando así se le solicite.
- Hacer un seguimiento global del grado de cumplimiento de las cartas.

Si nos vamos al último cuadro de seguimiento de la actual carta, del año 2009, se puede apreciar como se dispone de una serie de indicadores cuya variación se analiza respecto al dato del ejercicio anterior, no en cuanto al estándar fijado en razón de los servicios que se prestan y la posibilidad de alcanzarlos. En este cuadro se establece el compromiso, por ejemplo “el auxilio permanente a ciudadanos atendiendo sus demandas durante 24 horas del día”, el indicador “número de horas de servicio”, su desviación 8,08%, se establece la causa, en este caso “el incremento de catálogo en unos 3.000 efectivos”, y como medida de mejora del servicio asociada “afianzar la optimización de los recursos humanos”.

Dados los cambios normativos habidos, fundamentalmente en lo que se refiere a la necesidad de afianzar una relación directa entre compromiso e indicador, la Guardia Civil dejó de aportar información para el seguimiento en el año 2010.

Por cuanto se establecía en el nuevo Real Decreto, y en especial en base a la necesidad de actualizar la carta siempre que las circunstancias lo demandasen y, en todo caso, cada tres años, la nueva carta se comenzó a redactar tomando como punto de partida la constitución de un grupo de trabajo formado por directivos de la organización, el análisis del contenido del informe anual de la Inspección de Personal y Servicios de Seguridad de la Secretaría de Estado de Seguridad (IPSS), sobre quejas y sugerencias y la integración de los llamados “funcionarios de frontera”, a través de la presencia de la Oficina de Información y Atención al Ciudadano (OIAC), en el grupo constituido *ad hoc*.

En los trabajos realizados se pudo observar como no se abandonaron los viejos vicios de falta de concreción objetiva de los compromisos, lo cual hacía que éstos se asemejasen más a lo que sería la descripción del servicio e incluso que, en algún caso, se incorporasen cuestiones propias de la gestión interna que nada tenían que ver con el servicio demandado por el ciudadano, como eran las referencias al ahorro y la eficiencia energética.

En 2010 se presentó un borrador de carta a la AEVAL, como trámite previo a su aprobación. En el informe de la AEVAL-Departamento de Calidad de los Servicios⁶, que emite ante la propuesta de actualización de la carta de servicio de la DGGC, destacan las siguientes observaciones:

- La necesidad de establecer compromisos que no coincidan con obligaciones legales.
- Que los compromisos sean concretos y cuantificables, esto es, susceptibles de medición, contando todos ellos con, al menos, un indicador asociado.
- Las intenciones, la voluntad de cumplir bien un servicio, no pueden tomarse como un compromiso.
- No incluir compromisos de gestión interna.
- Deben utilizarse porcentajes para el establecimiento de indicadores.
- En definitiva, debía llevarse a cabo una revisión en profundidad de los compromisos e indicadores.

Para solucionar la situación, siguiendo la metodología de la AEVAL y continuando con la mecánica establecida (grupo de trabajo, informes de la IPSS, OIAC) en 2011 se retoman los trabajos de la carta. El asunto responde a un planteamiento muy simple: establecer compromisos e indicadores objetivos y medibles.

El liderazgo del grupo le correspondía, como hasta entonces, al Gabinete Técnico. Así, conforme a la Orden PRE 422/2013, de 15 de marzo, es el Gabinete el responsable de la coordinación del proceso de planificación económica y presupuestación y la gestión de la calidad de la Dirección General.

Para el desarrollo metodológico de los trabajos se siguió la Guía publicada por la AEVAL en el año 2006. Los hitos más importantes son:

6 AEVAL (2010). Comentarios a la propuesta de actualización de la carta de servicios de la Dirección General de la Guardia Civil (Ministerio del Interior).

- la constitución del grupo de trabajo,
- el establecimiento de compromisos de calidad e indicadores,
- el establecimiento de medidas de subsanación,
- la redacción de la carta, los planes de comunicación interna y externa y el plan de seguimiento y actualización de la misma.

A continuación se señalan los aspectos más novedosos de la nueva carta centrados en servicios, compromisos e indicadores. En el apartado de “información de carácter general y legal” debe hacerse mención a los servicios que se prestan, los procedimientos que se tramitan o las prestaciones dispensadas por la organización.

Al iniciar los trabajos se valoró la posibilidad de centrarnos, como hacía la carta vigente, en los servicios desde un punto de vista meramente informativo o de carácter administrativo o ampliarlos al conjunto de los servicios ofrecidos por la Institución. Se optó por la segunda opción identificando los siguientes:

- **Atención personalizada y próxima**, gracias a disponer de una red de más de 2.400 casas-cuartel y dependencias oficiales distribuidas por toda la geografía nacional.
- **Atención telefónica de urgencia, a través del 062**, para proporcionar auxilio y una rápida respuesta en situaciones de riesgo o daño para la vida, la integridad física de las personas o la legítima posesión de los bienes.
- **Atención electrónica**, en la búsqueda de la optimización de la prestación de los servicios a través del uso de las modernas tecnologías. Viene expresamente recogida en la Carta de Servicios Electrónicos.
- **Atención a colectivos**, con la intención de canalizar adecuadamente las inquietudes ciudadanas.
- **Protección general**, con la finalidad de que el ciudadano esté y se sienta seguro, tanto dentro de nuestro país, en el ámbito de la seguridad ciudadana, vial, marítima, del medio ambiente o fronteriza, portuaria y aeroportuaria, como fuera de nuestras fronteras, en el marco de la acción exterior de España.
- **Protección específica**, en relación a aquellas acciones delictivas con las que la ciudadanía está especialmente sensibilizada por su trascendencia y gravedad, como son el terrorismo, el crimen organizado, la corrupción o la protección de los colectivos más vulnerables, especialmente las víctimas de la violencia de género y doméstica.
- **Instrucción de atestados por denuncia penal**, tanto de oficio como a instancia del ciudadano, en aquellos casos en que habiendo sufrido la acción delictiva o imprudente se adquiere la condición de denunciante, víctima o perjudicado.
- **Instrucción de expedientes administrativos**, tanto de oficio como en los casos en que el ciudadano tiene la condición de interesado.
- **Otorgamiento de acreditaciones, reconocimientos, autorizaciones y licencias** en materia de armas, explosivos, artículos pirotécnicos y cartuchería

y seguridad privada, dentro de las competencias asignadas a la Guardia Civil.

- **Recepción de consultas, quejas, sugerencias y felicitaciones.**
- **Información general** sobre las competencias, misiones y funciones de la Guardia Civil.
- **Información específica** sobre el ingreso y la formación en la Guardia Civil, dirigida a aquellos ciudadanos que tienen la intención de formar parte del Instituto.
- **Difusión de la cultura de seguridad y el conocimiento** bien a través de medios tradicionales como el museo, los fondos documentales históricos o sus bibliotecas y publicaciones, bien a través de jornadas informativas o divulgativas en las que se haga posible la participación ciudadana o, por último, a través de su Portal de Internet y las redes sociales.

En el grupo de trabajo se constató que lo que no se puede medir no se puede gestionar y que es difícil mejorar si no se trabaja con unos parámetros objetivos que permitan conocer el nivel de calidad del servicio que se ofrece al ciudadano, cuáles son las posibles desviaciones respecto a esos estándares para, finalmente, adoptar las medidas necesarias que permitan corregir esas desviaciones de tal manera que lo que se ofrezca al ciudadano se aproxime, en la mayor medida de lo posible, a sus expectativas.

Bajo esa premisa y centrados en los factores considerados clave en materia de calidad –los que apriorísticamente el grupo entendió que aportaban un mayor nivel de satisfacción–, se establecieron dos tipos de compromisos: unos, de carácter generalista, de alto nivel, donde la relación se establece con el conjunto de la ciudadanía y sus grupos de interés, con la finalidad de alcanzar las cotas de seguridad más altas posibles y, otros, dirigidos directamente al usuario de los servicios, a quién recibe las prestaciones que la Guardia Civil ofrece.

En este sentido los compromisos acordados en el seno del grupo de trabajo fueron:

1. Con el conjunto de la ciudadanía y sus grupos de interés (asociaciones de interés general, partidos políticos, sindicatos, grupos parlamentarios, etc.):
 - **Mantener** nuestro despliegue territorial como máxima expresión de la proximidad y cercanía al ciudadano. En concreto, el compromiso alcanza al mantenimiento de las 215 dependencias oficiales que cuentan con un área de atención al ciudadano abierta las 24 horas del día, los 7 días de la semana.

En www.guardiacivil.es/es/institucional/directorio está disponible un archivo formato .csv descargable con todas las dependencias abiertas 24/7.

- **Mantener** una media de 20 reuniones diarias con colectivos sociales o instituciones sobre cuestiones de seguridad.
- **Reforzar** el servicio preventivo como principal herramienta de protección de la ciudadanía, realizando un número superior a los 4.000 servicios de patrulla diarios.
- **Mejorar** los servicios preventivos en materia de seguridad vial, contribuyendo así a una mejor protección de todos los usuarios de las vías, y realizando un número superior a los 5.000.000 de pruebas de alcoholemia y drogas al año.

- **Mantener** el número de servicios humanitarios como una de las principales expresiones del carácter benemérito de la Guardia Civil, auxiliando al ciudadano cuando así lo requiera, con una media anual de 145.000 auxilios y rescates.
- **Mantener** el número de 276 Puntos de Atención Especializada (PAE) que la Guardia Civil dispone para tratar los casos que afectan a los colectivos más vulnerables, como son los hechos delictivos acontecidos en el ámbito familiar, la violencia de género, la delincuencia juvenil, el tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual y la pornografía infantil por Internet.

En www.guardiacivil.es/es/institucional/directorio se puede encontrar un fichero formato .csv descargable con la localización de los PAE.

- **Mantener** el número de 92.000 servicios anuales que se prestan en el entorno de los centros educativos y las áreas recreativas frecuentadas por los jóvenes para prevenir la venta de droga y su consumo en público.
- **Realizar** un mínimo de 8.000 acciones informativas o divulgativas anuales en materia de seguridad dirigidas a la ciudadanía.

2. Con la persona usuaria del servicio:

- **Contestar** las quejas, sugerencias y felicitaciones recibidas en un plazo máximo de 18 días hábiles desde su entrada en la Unidad afectada.
- **Contestar** por escrito en un plazo inferior a 5 días hábiles, los requerimientos que por esa vía sean planteados ante la Oficina de Información y Atención al Ciudadano sobre las competencias, misiones y funciones de la Guardia Civil. Si la consulta se refiere a su participación en el proceso selectivo o sobre la formación en la Guardia Civil y se efectuara telefónicamente se le contestará en el acto.
- **Realizar** un mínimo de 2 entrevistas y visitas a las víctimas de violencia de género en el curso de las investigaciones y actuaciones que se realicen para garantizar su seguridad.

Para el conveniente seguimiento del nivel de calidad de los servicios que la Guardia Civil presta al ciudadano se contó con lo establecido en la Norma UNE 66175 titulada *Guía para la implantación de sistemas de indicadores*, de octubre de 2003, de tal manera que utilizásemos indicadores fáciles de establecer, mantener, usar y que proporcionasen información en tiempo real. También tomamos en consideración la fiabilidad del proceso de captación de información y su explotación, así como el valor que aportaban. Como luego se señalará, se desecharon compromisos y sus correlativos indicadores por el coste que conllevaba la obtención de la información. Por todo ello, se trató de compatibilizar los mismos, en la medida de lo posible, con aquellos que ya estuvieran operativos en el Sistema de Gestión Estratégica.

Al final se adoptaron los siguientes **indicadores**:

1. Vinculados a compromisos con la ciudadanía y sus grupos de interés:
 - **Número** de dependencias oficiales que cuentan con un área de atención al ciudadano abierta las 24 horas del día, los 7 días de la semana.

- **Media** diaria de las reuniones mantenidas con colectivos sociales o instituciones sobre cuestiones de seguridad.
 - **Media** diaria de los servicios de patrulla realizados para dar protección a la ciudadanía.
 - **Número** anual de pruebas de alcoholemia y drogas realizadas en materia de seguridad vial.
 - **Número** anual de auxilios y rescates realizados en situaciones de urgencia y/o necesidad.
 - **Número** de Puntos de Atención Especializada (PAE) existentes para atender a las necesidades de los colectivos más vulnerables.
 - **Número** anual de servicios de vigilancia en centros escolares y áreas recreativas frecuentadas por jóvenes para prevenir el tráfico de drogas y su consumo en público.
 - **Número** anual de acciones informativas o divulgativas anuales en materia de seguridad dirigidas a la ciudadanía.
2. Vinculados a compromisos con la persona que recibe los servicios:
- **Porcentaje** de quejas, sugerencias y felicitaciones contestadas en un máximo de 18 días hábiles.
 - **Porcentaje** de contestaciones por escrito efectuadas por la Oficina de Información y Atención al Ciudadano en un plazo inferior a 5 días hábiles.
 - **Media** de las entrevistas y visitas efectuadas con las víctimas de violencia de género en el curso de la investigación abierta y actuaciones desarrolladas para garantizar su seguridad.

En cuanto al seguimiento de los compromisos e indicadores, y dada la importancia que tiene el ofrecer unos resultados a la ciudadanía que le permita hacer un control de la actuación de la Guardia Civil, se adoptó el compromiso formal de ofrecer en el mes de febrero de cada año, a través del Portal de Internet (www.guardiacivil.es), el resultado alcanzado en el ejercicio anterior, así como los datos de los años anteriores comprendidos en la carta (2015-2018).

Señalar que en el proceso de elaboración de la nueva carta de servicios se tuvo en cuenta un informe preliminar, no preceptivo, de la AEVAL, de octubre de 2014, titulado *la Adaptación de borrador de la carta de servicios a la Guía para el desarrollo de las cartas de servicio*, en el cual se sugiere la necesidad de contar con dos tipos de compromisos: unos dirigidos a la ciudadanía y otros con los usuarios, solución que se ha incorporado a las relaciones anteriores.

La AEVAL se ha hecho eco de la dificultad de incorporar determinados compromisos de carácter generalista, que vinculan a la Guardia Civil con la ciudadanía y los grupos de interés, y dio la solución para poder continuar con la elaboración y publicación de la carta. Es, sin duda, un hecho relevante si tenemos en cuenta la peculiaridad de los servicios que presta la Guardia Civil, tan diferentes unos de otros, pues unos son administrativos, otros de tipo penal, otros meramente informativos y otros vinculados

a la cultura de seguridad, que evidenciaban una dificultad importante a la hora de concretar la relación con el usuario y los compromisos respecto de éste.

En cuanto a los compromisos de los usuarios, en el marco de una voluntad de mejora continua, se es consciente de que habrá que avanzar en relación a dos parámetros importantes: *tiempos de respuesta del servicio de urgencia y tiempos de espera en las dependencias oficiales para ser atendido a efectos de la realización de un trámite*.

En relación a estos indicadores el grupo de trabajo estuvo analizándolos concienzudamente. Sobre tiempos de respuesta lo primero que habría que definir es qué se entiende por urgencia (por ejemplo, una definición pudiera ser aquellos casos especialmente reseñables en los que un tercero causa la muerte de otra persona o amenaza de forma grave la vida o la integridad física de ésta o la legítima posesión de sus bienes). A continuación procedería descomponer el tiempo de respuesta en cuatro tramos que es necesario conocer para saber hasta dónde llegamos a la hora de su medición y establecimiento del compromiso:

- Tiempo desde que el usuario llama hasta que le atiende el operador.
- Tiempo desde que el operador le atiende hasta que se activa el recurso.
- Tiempo desde que se activa el recurso hasta que llega al lugar del incidente.
- Tiempo desde que acude al lugar hasta que se solventa la incidencia.

En cuanto al tiempo de espera en dependencias policiales es muy heterogéneo, valorando la posibilidad de incluir un compromiso del tipo “tiempo medio de espera en atender a un ciudadano con motivo de la presentación de una denuncia en aquellas dependencias que cuentan con un área de atención al ciudadano abierta 24/7”. El grupo de trabajo entendió que sería un tiempo muy concreto, vinculado al servicio que más preocupa a la ciudadanía en este ámbito, como es el de la presentación de una denuncia de tipo penal o administrativo y que aportaba un mayor valor que la incorporación de un tiempo de permanencia en las dependencias policiales durante la realización del trámite.

En la carta actual no se incluyen los dos compromisos anteriores, no por que no se sea conocedor de que son demandados por el usuario (a todo el mundo le preocupa cuánto tiempo van a tardar en darle respuesta a su necesidad) o no seamos conocedores de que son dos parámetros importantes de la calidad de servicio, sino por el hecho de la necesidad de ser veraces en el cumplimiento de lo prometido y en la posterior publicación de los resultados. Es decir, *no se puede prometer lo que no se puede medir*.

A día de hoy hay Unidades de la Guardia Civil que miden estos parámetros pero no lo hacen con el nivel de parametrización, tecnificación y control, esto es de rigor, que se considera necesario. Habrá por tanto que esperar un poco más para poder disponer de estos datos tan interesantes desde el punto de vista de la gestión de un servicio policial. Esperemos que en una futura actualización de la carta podamos ofrecer estos dos nuevos compromisos con unos estándares que sean del agrado de los usuarios.

Por Resolución de 16 de enero de 2015, de la Subsecretaría del Ministerio del Interior, se aprobó la actualización de la Carta de Servicios de la Guardia Civil, para los años 2015-2018, siendo publicada en el Boletín Oficial del Estado núm. 24, de fecha 28 de enero de 2015. (BOE-A-2015-7213).

5. SITUACIÓN EN ESPAÑA SOBRE LAS CARTAS DE SERVICIO DE CARÁCTER POLICIAL

En Internet, herramienta que está revolucionando la gestión del conocimiento en la sociedad y en las organizaciones por la disponibilidad de un gran volumen de información de interés, se pueden encontrar una infinidad de Cartas de Servicio de policías locales y autonómicas. En concreto, para la confección de este artículo se han localizado un total de 17 cartas de servicio que han sido publicadas tanto por policías autonómicas, como la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra o la Policía Foral Navarra, como por ayuntamientos como el de Madrid, Alicante, Guadalajara, Segovia o Soria. A continuación se tratará sobre los compromisos e indicadores que en ellas se contienen y que, en algún momento, pudieran ser de interés en ese campo de acción concurrente que deben ser los temas de calidad en los servicios policiales.

Uno de los compromisos que con mayor frecuencia adquieren estos cuerpos es el del tiempo de respuesta ante un requerimiento urgente, el cual oscila entre 5 y 12 minutos, en algunos casos modulado acogiéndose a un porcentaje de intervenciones (en el x % de los casos) y en otros limitándolos a aquellos en los que corre peligro la vida o la integridad física de las personas o la legítima posesión de los bienes (casos realmente urgentes); en otros se incluye un segundo segmento de respuesta, en casos no graves, aumentándose el plazo a 20 minutos. En ocasiones se limitan los tiempos en función de que las actuaciones tengan lugar dentro o fuera del caso urbano. En algunos, la respuesta varía en función de que la demanda se produzca de día o de noche.

“Intervención inmediata en emergencias como máximo en 5 minutos en al menos el 90% de las intervenciones”.

Policía Local de Guadalajara.

“Atender las llamadas por servicio urgente, en cualquier punto del término municipal, fuera del casco urbano, con llegada al lugar de los hechos, en un tiempo máximo de 12 minutos (entendiendo como tal todos aquellos casos en que corra peligro la integridad de las personas)”.

Policía Local de Castellón.

También se ha comprobado como existe el compromiso de atender al ciudadano en las dependencias policiales en un tiempo que oscila entre los 3 y los 7 minutos.

“Compromiso de atención e información al ciudadano en un tiempo de espera máxima de tres minutos en todas nuestras dependencias”.

Policía Local de Alcobendas⁷.

“Atender al ciudadano en las dependencias de la Policía Local en un tiempo máximo de 7 minutos”.

Policía Local de Soria.

En el ámbito de la atención telefónica de urgencia se ha utilizado el tiempo de respuesta a las llamadas telefónicas, con periodos de espera máxima de 10 segundos en el 80% de los casos o con un índice de satisfacción mínimo. También se han establecido tiempos máximos de activación de recursos (90 segundos) desde la

7 Este compromiso desaparece en la actualización de su nueva Carta. Concretamente, se centra en una atención inmediata a través de teléfonos de urgencia y en las vías públicas, estando presentes en los espacios de mayor afluencia y en la atención a las víctimas. No se mencionan tiempos de espera en dependencias oficiales.

recepción de la llamada urgente en el Centro de Mando.

“Responder las llamadas telefónicas con una espera máxima de 10 segundos en el 80% de los casos”.

Policía Local de Leganés.

En el terreno de la atención personal, un elemento interesante utilizado también fueron las encuestas de satisfacción, estableciendo un índice basado en un porcentaje para medir el nivel de percepción de la ciudadanía respecto a la atención prestada por el cuerpo policial. No obstante, se sigue produciendo el recurso al número de quejas recibidas por el trato personal.

“Atención y trato esmerado en todas las actuaciones que afectan a los ciudadanos con un índice de satisfacción del 85% con especial apoyo a las víctimas que necesiten ayuda, asesoramiento sobre los trámites a seguir e información sobre los servicios municipales a su disposición”.

Policía Local de Valladolid.

Como no, por su facilidad de obtención como indicador, hay un recurso muy amplio al medir la prevención y seguridad en función del número de horas anuales de patrullaje que se ofrece, que alguna policía ofrece incluso sectorizado (proximidad, centros escolares, polígonos industriales, ...). En este ámbito también utilizan el número de controles realizados.

“Prevenimos y mejoramos la seguridad mediante un compromiso de 100.000 horas de patrulla al trimestre”.

Policía Local de Alicante.

Especial trato se dedica en algunos casos a los colectivos vulnerables, como menores, mujeres víctimas de violencia de género y personas de avanzada edad, estableciéndose, en algún caso, compromisos de respuesta de una hora, en relación a los menores que se encuentren en situación de riesgo o desamparo.

“Asistir, comunicar y gestionar la entrega de los menores desamparados a los padres, tutores o representantes legales o a las instituciones pertinentes con la máxima celeridad y, en todo caso, en 1 hora como máximo”.

Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra.

En cuanto a los plazos de contestación a las sugerencias, felicitaciones y quejas superan ampliamente a los de la AGE, llegando en algún caso a los 30 días.

En materia de denuncia penal, en alguna ocasión se ha recurrido al establecimiento de un primer contacto con el ciudadano en un plazo máximo de 72 horas para informarle sobre su tramitación e incluso el compromiso de entrega de diligencias en un plazo de 15 días desde su solicitud.

“Puesta en contacto con el ciudadano denunciante en el plazo máximo de 72 horas, desde la interposición de la denuncia facilitando información sobre la tramitación de la misma”.

Policía Foral de Navarra.

También se ha visto como se incluyen en algunas acciones divulgativas o formativas en beneficio de la comunidad (de educación y seguridad vial, en centros escolares, centros de mayores). En otras, aparecen contactos periódicos con grupos de interés, para mantenerlos informados sobre cuestiones de seguridad.

“Realizar como mínimo 150 actuaciones de fomento de la educación vial a colectivos determinados”.

Policía Local de Melilla.

En materia de control del Tráfico y Seguridad Vial, hay un recurso importante al número de los controles preventivos de alcoholemia, incluso en algún caso medido en términos de porcentaje de controles sobre la población de un municipio. En otros, se traslada el concepto de tiempo máximo de respuesta a este ámbito. Y también se incluye en este apartado el número de campañas de seguridad vial realizadas durante el año.

“Realizar controles preventivos de alcoholemia, de forma que se testee al menos al 4% de la población censada de la Ciudad de Madrid”.

Policía Local de Madrid.

Alguna policía se ha hecho eco de la necesidad de comunicar a otros organismos cuestiones que no son de su competencia en un plazo máximo de 24h/72h, según la urgencia, en relación a desperfectos en las vías de circulación, existencia de animales muertos, etc.

A la vista de estas cartas la sensación que se obtiene es que existe una voluntad de ofrecer un servicio de calidad a la ciudadanía pero que no parece realizarse un seguimiento veraz de los indicadores, o al menos no se han obtenido a través de Internet, medio mediante el cual al ciudadano le resulta hoy en día muy fácil conocer cuál es el grado de cumplimiento de aquello en lo que la Administración se ha comprometido.

Igualmente se observa que los organismos en algunas cartas no se comprometen. Así, no incorporan en los compromisos estándares de calidad que puedan ser posteriormente medidos a través de los correspondientes indicadores. Otros defectos que se aprecian es que algunos compromisos son más propios de cuadros de mando de gestión interna. Así, el número de horas de formación, por mucho que ello repercuta directamente en una atención de calidad al ciudadano, nada aporta sobre la medición de la calidad del servicio que éste finalmente recibe. Por último, existen cartas que se identifican como “cartas de compromisos” cuando su denominación genérica, conocida por todos, es la de carta de servicios.

En fin, quizás una buena medida sería que desde las comunidades autónomas o desde la Federación Española de Municipios y Provincias se creasen departamentos de calidad que pudiesen ayudar a los cuerpos policiales a la definición de sus cartas –estableciéndose cartas tipo, aunque guías ya existen⁸- y al seguimiento posterior, así como a su difusión y certificación. Es una cuestión sobre la que podría debatirse pero que sin duda contribuiría enormemente a profundizar en la calidad de los servicios que se ofrecen al ciudadano desde el ámbito policial.

6. LAS CARTAS DE SERVICIO EN LOS PAÍSES DE NUESTRO ENTORNO

Recordemos que las cartas de servicio surgieron en el mundo anglosajón. Es por ello que aquí encontramos cartas que responden a aquella vieja filosofía de rendir cuentas al ciudadano por la gestión pública a la que hacía mención John Major en 1991, en su comparecencia ante el Parlamento británico. Este arraigo queda probado en el sector

8 FEMP. Elaboración y gestión de una carta de servicios en la Administración local. Edición: Enero 2011.

policial, ya que en el informe que presentó el secretario de Estado de Interior británico ante el Parlamento en junio de 1993, sobre la reforma de la policía en Inglaterra y Gales, ya se hacía mención a la introducción del concepto de calidad de servicio y de carta para elevar los estándares del servicio policial y aumentar la confianza ciudadana.

La Metropolitan Police of London cuenta con una carta aprobada en julio de 2007. Titulada *Quality of Service Commitment (Compromisos de calidad de servicio)* recoge en su portada el lema de *The minimum standards of service you should expect whenever you contact us (Los mínimos estándares de servicio que tu esperarías cuando contactases con nosotros)*.

Como compromisos más importantes se encuentran: acudir en situación de emergencia en un plazo máximo de 12 minutos, en línea con lo que hemos visto en las cartas nacionales, el compromiso de contestar las llamadas al número de emergencias en un plazo de 10 segundos en el 90% de los casos y las demás llamadas en 60 segundos y, por último, la posibilidad de responder a las preguntas sobre la policía en un plazo máximo de 10 días laborales, con independencia del canal de comunicación elegido. Los demás compromisos no incorporan estándares que permitan una medición y control, estando más próximos a lo que sería una declaración de intenciones.

Si nos vamos a la Royal Canadian Mountain Police-Gendarmerie Royale du Canada, próxima a la Guardia Civil por su estatus militar, no tiene un documento similar sino que ha apostado por una descripción de los servicios ofrecidos y los resultados alcanzados en el marco de su informe de gestión anual –de hecho fue el modelo de gestión estratégica que la Guardia Civil tomó para su gestión–.

Volviendo nuevamente a los cuerpos gendármicos, esta vez situándonos en el continente europeo, cabe decir que la Gendarmería francesa, de acuerdo con la Ley 2002-1094 de 29 de agosto de 2002, de Orientación y programación para la seguridad interior (LOPSI), se dotó de una Carta de Calidad que fue común para ella y la Policía Nacional. Renovada en el año 2007, esta carta establece las modalidades de recepción del público, especialmente la acogida, la información, la ayuda y el consejo a las víctimas de infracciones penales, para las que se debe aportar una respuesta homogénea respecto a la de Policía Nacional, rápida, adaptada a la situación y legible (sic, entendible). Así, esta carta titulada *Accueil du Public – Assistance aux victimes (Acogida al público – Asistencia a las víctimas)*, va dirigida fundamentalmente a las víctimas, como centro de sus preocupaciones y de su funcionamiento. La carta se compone de 8 artículos que contienen la voluntad de actuar con corrección y profesionalidad respecto a las víctimas; sin embargo, no contempla ningún estándar de seguridad que pudiera hacer de ella una auténtica Carta de Servicios en el sentido que nosotros entendemos.

Actualmente, aparte de la anterior, la Gendarmería francesa cuenta con una nueva Carta de Servicios titulada *La gendarmerie s'engage pour vous (La Gendarmería se compromete con Vd.)*. Esta si cumple con los parámetros de estandarización que se exigen a una carta de esta naturaleza e, incluso, está certificada por el Secretariado General para la Modernización de la Acción Pública de la República Francesa. Entre los principales estándares que incorpora la Carta se encuentran los siguientes:

- Contestar las cartas de los ciudadanos en un plazo máximo de 3 semanas. En el caso de una petición compleja que lo imposibilite, se manda una respuesta de espera dentro de ese plazo.

- Contestar los correos en un plazo máximo de 7 días. En el caso de una petición compleja que lo imposibilite, se manda una respuesta de espera.
- Contestar las llamadas telefónicas en un plazo máximo de 20 segundos.
- Contestar en un plazo máximo de 3 semanas toda queja o sugerencia relativa a los compromisos.

En cuanto a los resultados, tanto la Inspección General (equivalente a Dirección General) como las Regiones (equivalentes a nuestras Zonas) llevan a cabo un control en relación a las víctimas, en lo referente a la calidad de su acogida y el seguimiento de su dossier (investigación). Los resultados son comunicados y gestionados a nivel de las Regiones de la Gendarmería.

Respecto al Cuerpo de Carabinieri italiano no disponen de un documento como tal; a lo sumo encontramos declaraciones de intenciones pero no compromisos en el sentido descrito.

Y lo mismo nos ocurre a nivel continental si nos referimos a la Oficina Federal de Investigación Criminal (BKA) o a la Policía Federal alemana (BPOL). Ninguna de ellas cuenta con una carta de servicios en el sentido descrito.

7. LA CARTA DE SERVICIOS ELECTRÓNICOS DE LA GUARDIA CIVIL

Por último, nos faltaría analizar cual es la situación de la carta de servicios electrónicos de la Guardia Civil, aprobada el 25 de julio de 2012 y actualizada el pasado 9 de junio de 2015, carta a través de la cual decimos a los ciudadanos que disponemos de canales electrónicos mediante los cuales les ofrecemos otro tipo de servicios, complementarios de los de carácter personal.

Los servicios se distribuyen en cuatro grandes bloques: Portal de Internet, Oficina de Información y Atención al Ciudadano (OIAC), Sede Electrónica y Redes Sociales, esto último, objeto preferente en la actualización.

Los servicios a través del Portal de Internet consisten en ofrecer al ciudadano información de interés general, sobre cómo dirigirse a la Guardia Civil, teléfonos de emergencia, formas de contacto, qué hacer en caso de violencia de género o abuso a menores, quejas y sugerencias, consultas, formularios para iniciar procedimientos administrativos, consejos sobre seguridad, tablón de anuncios, notas de prensa, colaboración ciudadana, etc. Se ha incluido un servicio de alto valor consistente en la posibilidad de adelantar los datos de la denuncia (pre-denuncia) en relación a tipos delictivos menores (sustracción en vehículos y de vehículos, daños, hurtos, ...) o a la pérdida o recuperación de documentos o efectos. En todo caso, en el momento actual, exige la posterior ratificación de la denuncia en un Puesto de la Guardia Civil.

La denuncia electrónica, o pre-denuncia, es una de las formas de desarrollar en términos actuales la denominada e-Police, tan en boga en nuestros días. Con ello se trata de fomentar el uso de las nuevas tecnologías para acercar la administración al ciudadano y facilitar desde la propia denuncia, a la obtención de su colaboración con las fuerzas policiales ante la perpetración de un delito o la existencia de sospecha de que se pueda estar cometiendo, entre otras actuaciones. De ahí la importancia de

contar con este tipo de cartas que manifiestan el compromiso con el usuario en mantener los canales electrónicos abiertos 24/7, favoreciendo su actuación sin necesidad de personarse en un centro policial.

Destacar que la Guardia Civil cuenta con una Oficina de Información y Atención al Ciudadano (OIAC) que basa su actuación fundamentalmente en la atención telefónica y vía correo electrónico, contestando a cuántas consultas y solicitudes se le formulan en relación con los servicios que ofrece la Guardia Civil. También permite la formulación personal de quejas y sugerencias y tramita las que recibe por email.

En cuanto a la sede electrónica basa su actuación fundamentalmente en el servicio del registro electrónico a través del cual y por el sistema de certificado digital, permite iniciar cuantos procedimientos cuenta actualmente la Guardia Civil, así como formular quejas y sugerencias. En el caso de las quejas debe realizarse a través de la página del Ministerio del Interior, a la cual remite.

Los compromisos que se han adquiridos son relativos a comunicar al ciudadano las incidencias por mantenimiento que impliquen la inoperatividad del Portal o de la Sede –con una antelación mínima de 24 horas-, a corregir los errores de contenido detectados y comunicados por los usuarios en un plazo de 2 días hábiles, a contestar las quejas y sugerencias que se reciban por vía electrónica en un plazo de 18 días hábiles –desde su entrada en la Unidad afectada- y a publicar en Facebook, Twitter y Youtube un mínimo de 5 Post y 5 tweets diarios y 3 vídeos semanales, respectivamente, conteniendo información de relevancia. Todos estos compromisos llevan sus indicadores de medida correlacionados.

En caso de incumplimiento se permite la petición de medidas de subsanación. El propio Director General informará mediante escrito al reclamante sobre las causas del incumplimiento y las medidas adoptadas para corregir las deficiencias. En ningún caso el incumplimiento dará lugar a responsabilidad patrimonial.

8. CONCLUSIONES

Vivimos en un mundo en constante cambio que obliga a las organizaciones a adaptarse a las nuevas situaciones. Esa adaptación no solo debe responder a los avances tecnológicos, al surgimiento de nuevas amenazas, a la aparición de nuevos procedimientos en materia de investigación criminal, sino que debe centrarse en lo que hasta ahora es nuestra razón de ser: garantizar la seguridad de la ciudadanía.

En ese marco de mejora continua y en el seno de las sociedades democráticas, el ciudadano se sitúa en el centro del escenario queriendo participar de la gestión de la cosa pública. Cada cuatro años es llamado a las elecciones que se celebran en los distintos niveles territoriales (Estado, Comunidad Autónoma, Municipios) y procede a decidir sobre quiénes van a ser sus gobernantes, es decir, los gestores institucionales. La cuestión no acaba ahí. Con la herramienta de la Carta de Servicios se le ofrece la posibilidad de que siga participando en esa gestión y para ello se pone en su conocimiento cuáles son los compromisos de la Administración, cómo se van a medir y cuáles son los canales de que dispone para exigir responsabilidad a los gestores públicos.

Hemos visto como este fenómeno de las Cartas de Servicio surgió en el mundo anglosajón, por el año 1991, y como desde entonces se ha extendido a todo el mundo

y, concretamente, a nuestro país, donde ya disponemos de en torno a 1.300. La Guardia Civil se sumó voluntariamente a este proceso aprobándose su primera carta en el año 2003.

Fruto del cambio continuo, y de la nueva regulación en la materia, la Guardia Civil ha renovado su compromiso con la actualización tanto de su Carta de Servicios, en enero de 2015, como de su Carta de Servicios Electrónicos, en junio de ese año, obligándose a ser rigurosa en su seguimiento y cumplimiento. Sin embargo, ya se puede adelantar que no será su última carta. Cuando sea posible, cuando los recursos económicos y la tecnología lo permitan, el Instituto profundizará en su nivel de exigencia y compromiso con los ciudadanos sumando a los actuales compromisos otros relativos a tiempos de respuesta o tiempos de espera que tanto preocupan a los usuarios en general.

Teniendo presente la vocación del servicio al ciudadano, con la nueva Carta de Servicios esperamos aportar nuestro granito de arena para seguir cumpliendo con nuestra Misión, esto es, “garantizar la seguridad pública y asistir a los ciudadanos, de forma excelente y cercana, contribuyendo así al bienestar de la sociedad”.

BIBLIOGRAFÍA

AENOR. (2008). Cartas de Servicios. Requisitos. Norma UNE 93200:2008.

AEVAL. (2014). Informe de seguimiento de la actividad de los Ministerios en relación con los Programas del Marco General para la Mejora de la Calidad de la Administración General del Estado durante 2012. (1ª Ed.).

AEVAL. (2010). Guía para el desarrollo de Cartas de Servicios. (2ª Ed.).

Ajuntament de Castelldefels. Carta de Serveis de la Policia Local. Extraído el 14/11/2014 de: www.policia.local.castelldefels.org/ca/carta-de-serveis/

Ayuntamiento de Alcobendas. Carta de Compromisos de la Policia Local. Extraído el 14/11/2014 de: http://www.alcobendas.org/recursos/doc/Tu_ayuntamiento/Calidad_en_la_gestion/2064923388_1012011125344.pdf

Ayuntamiento de Alicante. Carta de Servicios de la Policia Local. Extraído el 14/11/2014 de: www.alicante.es/redir.php?apartado=carta_servicios.html&titulo=Carta%20de%20Servicios%20-%20Polic%EDa%20Local%20/%20Ayuntamiento%20de%20Alicante

Ayuntamiento de Cáceres. Carta de Servicios de la Policia Local. Extraído el 14/11/2014 de: www.ayto-caceres.es/files/Carta_servicios_policia_local.pdf

Ayuntamiento de Castellón. Carta de Servicios de la Policia Local. Extraído el 14/11/2014 de: www.castello.es/web20/archivos/contenidos/76/carta_servicios_policia_local.pdf

Ayuntamiento de Fuenlabrada. Carta de Servicios de la Policia Local. Extraído el 14/11/2014 de: www.ayto-fuenlabrada.es/recursos/doc/SC/Seguridad_ciudadana_y_trafico/1992_1061062008131132.pdf

Ayuntamiento de Guadalajara. Carta de Servicios de la Policia Local. Extraído el 3/11/2014 de: www.guadalajara.es/es/ayuntamiento/Policia-Local-4/Descarga-Documents8iddocumento_2763

Ayuntamiento de Leganés. Carta de Servicios de la Policía Local. Extraído el 14/11/2014 de: www.leganes.org/portal/contenedor_ficha.jsp?seccion=s_fdoc_d4_v1.jsp&contenido=80857&nivel=1400&tipo=5&codMenuPN=4&codMenuSN=1543&codMenu=249

Ayuntamiento de Madrid. (2008). Carta de Servicios de la Policía Municipal. Extraído el 3/11/2014 de: http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Calidad/CartasServicios/SistemaCartasServicio/18%20CS_PoliciaMunicipal/Ficheros/CS_PolMun_21.05.15.pdf

Ayuntamiento de Segovia. Carta de Compromisos de la Policía Local. Extraído el 14/11/2014 de: www.gentedigital.es/upload/ficheros/noticias/201103/carta_de_compromisos_policia.pdf

Ayuntamiento de Valladolid. Carta de Servicios de la Policía Municipal. Extraído el 14/11/2014 de: www.valladolid.es/es/ayuntamiento/cartas-servicios/policia-municipal

Boces, J. B. (2004). Carta de Servicios de la Policía Local de Soria. Extraído el 14/11/2014 de: http://bci.inap.es/alfresco_file/864731bd-aa40-4ca9-9f39-8af11d07e37b

Ciudad Autónoma de Melilla. (2012). Carta de Servicios de la Policía Local. Extraído el 14/11/2014 de: http://www.melilla.es/melillaPortal/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_7160_1.pdf

FEMP. (2011). Elaboración y gestión de una Carta de Servicios en la Administración Local. (1ª Ed.).

Fundación para los Compromisos de Calidad. (2013). Informe General sobre el Barómetro de Cartas ciudadanas 2012 – De ciudades y Comunidades Autónomas, y Grandes Ciudades de España. (1ª Ed.).

Gendarmerie Française. (2007). Accueil du Public. Assistance aux victimes. Extraído el 14/11/2014 de: www.gendarmerie.interieur.gouv.fr

Generalitat de Catalunya. Departament de Governació i Administracions Públiques. (2008). Guia per a l'elaboració de cartes de serveis. (1ª Ed.).

Generalitat de Catalunya. Departament d'Interior. La Carta de Serveis de la Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra. Extraído el 03/11/2014 de: http://mossos.gencat.cat/ca/els_mossos_desquadra/carta_de_serveis

Gobierno de España. Ministerio del Interior. (2014). Cartas de Servicio. Extraído el 26/05/2014 de: www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/carta_de_servicios

Home Office (1993). Police Reform. A Police Service for the Twenty-First Century. London.

Instituto Madrileño de Administración Pública. (2007). Las Cartas de Servicios en la Comunidad de Madrid. (1ª Ed.).

Junta de Castilla-La Mancha. Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas. (2013). Manual para la elaboración de una Carta de Servicios. Extraído el 03/11/2014 de: http://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20130926/manual_para_la_elaboracion_de_una_carta_de_servicios_sept_2013.pdf

Metropolitan Police. (2012). Quality of Service Commitment. The minimum standards of service you should expect whenever you contact us. Extraído el 14/11/2014 de:

http://content.met.police.uk/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheadername1=Content-Type&blobheadername2=Content-Disposition&blobheadervalue1=application%2Fpdf&blobheadervalue2=inline%3B+filename%3D%223%2F1005%2Fqualityofservice_july07%2C0.pdf%22&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1283675502410&ssbinary=true

Policía Foral de Navarra. Carta de Servicios. Extraído el 14/11/2014 de: www.navarra.es/home_es/Actualidad/BON/Boletines/2008/49/Anuncio-39/

Fecha de recepción: 10/11/2014. Fecha de aceptación: 17/12/2014

LA CALIDAD EN EL SERVICIO DE CRIMINALÍSTICA DE LA GUARDIA CIVIL

JOSÉ JUAN LUCENA MOLINA Y EMILIO RODRÍGUEZ JIMÉNEZ

SERVICIO DE CRIMINALÍSTICA DE LA GUARDIA CIVIL

RESUMEN

El Servicio de Criminalística fue una de las dos primeras Unidades de la Guardia Civil elegidas para la implantación inicial de la normativa de calidad en la Institución. Coincidió en el tiempo con la primera etapa de madurez del Laboratorio de ADN, por lo que se optó por acreditar los ensayos de esa nueva disciplina criminalística como primer objetivo. En el año 2003 se logró la acreditación, siendo la primera de esa clase en España. Desde entonces el Servicio de Criminalística ha conseguido acreditar el 50% de sus áreas expertas, yendo a la cabeza en esa materia entre los laboratorios homólogos en nuestro país. Además, el Servicio de Criminalística lidera el Grupo de Trabajo nº 3 del Comité Técnico Nacional de AENOR, la Asociación Española de Normalización, conocido por las siglas CTN-197, que sigue de cerca los trabajos del Comité Europeo de Normalización CEN-419 sobre “Procesos de ciencia forense” que redacta, en nuestros días, la primera norma europea de carácter forense de la historia. El Servicio de Criminalística representa a AENOR en el mencionado Comité Europeo.

Palabras clave: calidad en criminalística, normalización en criminalística, conclusiones de informes periciales.

ABSTRACT

The Criminalistic Service was one of the first Units selected by the Spanish Civil Guard for the starting implementation of quality regulation in the Institution. This fact and the first maturity stage of the DNA laboratory happened at the same time, and that is why the tests of this new criminalistic discipline were selected to be accredited as the first aim. The accreditation was achieved in 2003, being the first one of this kind in Spain. Since then, the Criminalistic Service has got the accreditation of the 50% of its expert areas, being the leader in that matter among equivalent Spanish laboratories. Besides, the Criminalistic Service leads the number 3 Working Group of the National Technical Committee number 197, which monitors the works of the European Committee for Normalization number 419 on “Forensic science processes”. This Committee is currently writing the first European forensic guidelines in history. The Criminalistic Service represents AENOR in the above-mentioned Committee.

Key words: quality regulations in criminalistics, normalization in criminalistics, conclusions of forensic reports.

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los aspectos más relevantes para que una organización policial como la

Guardia Civil decidiera, en los albores del actual siglo XXI, la implantación de un sistema de calidad en sus laboratorios de criminalística fue la conciencia que sus responsables tuvieron de la necesidad de garantizar la confianza de sus clientes en sus dictámenes. El Laboratorio de ADN consiguió ser la punta de lanza de ese cometido en el Servicio de Criminalística (SECRIM) y consiguió la primera acreditación de ensayos de análisis de ADN en España. Corría el año 2003.

No se consideró suficiente que la criminalística en el Cuerpo fuera ya una especialización consagrada, ni que las autoridades judiciales españolas tuvieran una inmejorable opinión de los dictámenes de sus laboratorios. Cualquier organización seria, pública o privada, implantaba desde hacía años los sistemas de calidad a sabiendas de que la sujeción a estándares – a ser posible, internacionales – era la mejor forma de demostrar que sus servicios eran así considerados, sin género de duda y por todos, de calidad garantizada. La comunidad científica forense internacional fue también consciente de ello y se movilizó en Europa creando ENFSI (European Network of Forensic Science Institutes), la red de laboratorios oficiales que, en la actualidad, construye el Área de Ciencia Forense Europea con el que sueña la Unión Europea para el año 2020.

Uno de los principales logros de la Red ENFSI ha sido la puesta en marcha del Comité Europeo de Normalización 419, denominado “Procesos de ciencia forense”. Impulsado por la Presidencia europea del gobierno polaco en el año 2012, el Comité está liderando la redacción de los primeros estándares europeos específicos para laboratorios oficiales de ciencia forense de la historia.

A pesar de tan loables intenciones, la criminalística real presenta una notable disparidad de calidad científica en todo el mundo. En el Laboratorio Central de la Guardia Civil existen actualmente 24 áreas de especialización diferentes y el respaldo científico de sus informes es marcadamente desigual. Mientras que en los ámbitos de la biología o química forenses es posible aplicar normas de calidad internacionales generadas hace décadas y cuya fundamentación científica está fuera de toda duda, no ocurre lo mismo en muchas otras disciplinas criminalísticas. En este sentido, aunque se logran acreditar los ensayos más tradicionales de la criminalística en nuestros días sin especiales dificultades (cotejos balísticos, lofoscópicos o de escritura y firma manuscrita, entre otros), lo cierto es que las entidades de acreditación tienen notables problemas tanto para encontrar auditores fuera de los ámbitos en que se practica oficialmente la criminalística como para encontrar estándares aplicables a la casuística forense.

La implantación de un sistema de calidad en cada ensayo se muestra al cliente mediante la estampación de un sello de la entidad nacional acreditadora en cada informe pericial pero no es fácil que ese cliente pueda distinguir las diferencias señaladas tras siempre el mismo sello.

No habrá muchos que subrayen lo antecedente justificándose en que esa información mejor es que no salga – digámoslo así - de un determinado entorno controlado, pero lo cierto es que esa mentalidad no beneficia nada a un laboratorio oficial que pretende realizar un trabajo estrictamente científico. La falta de transparencia no es reconciliable con los estándares de ese carácter.

Los autores de este trabajo han tenido más que suficiente experiencia, a veces bien diversa aunque siempre enriquecedora y complementaria, en la implantación

de un sistema de calidad en un laboratorio oficial de criminalística. El SECRIM tiene acreditados el 50% de las áreas expertas y participa tanto en el Plenario y Grupos de Trabajo del CEN-419, representando a AENOR, como en el Comité de Calidad y Competencia de ENFSI.

Aunque la vigente Ley de Personal del Cuerpo permite acomodar el régimen de personal de las Unidades en función de las necesidades de especialización de sus miembros, en el SECRIM existen 24 Áreas de especialización criminalística diferentes sin que hasta la fecha se hayan podido amparar bajo una especialidad oficial, reconocida en el Cuerpo, diferente de la de Policía Judicial. Esta circunstancia no ha hecho nunca fácil el proceso de formación de los peritos, especialmente en las áreas más relacionadas con las nuevas tecnologías: biología, química e ingeniería forenses, ni ha permitido garantizar pacíficamente su relevo generacional, lo que ha añadido un factor adicional de dificultad práctica a la implantación y preservación del sistema de calidad.

2. SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD EN EL SERVICIO DE CRIMINALÍSTICA

La calidad se define, formalmente, como el conjunto de rasgos y características de un producto, proceso o servicio, que influyen en su capacidad de satisfacer necesidades reguladas o implícitas. Empleando un lenguaje más asequible, la calidad es el vehículo a través del cual un laboratorio, una empresa o una fábrica pueden estar seguros de que sus resultados o productos cumplen con los requisitos marcados, tanto internamente por sus promotores como por sus clientes.

El término calidad se asocia, generalmente, a un recurso estratégico de carácter empresarial aunque, sin duda, cabe su aplicación a cualquier otro contexto, constituyendo hoy día una preocupación creciente para dirigentes, clientes y, en último término, para toda la sociedad. Actualmente se ha convertido en un factor decisivo para competir en un mercado cada vez más exigente. Pues bien, los laboratorios de Criminalística de la Guardia Civil tratan de garantizar la calidad de los resultados emitidos, ya que se utilizan en procesos decisorios llevados a cabo por las Unidades del Cuerpo en sus investigaciones o por los juzgados en sus procedimientos.

En el ámbito profesional de la Calidad suele decirse que “lo que no está escrito, no existe”. La actividad más simple de un laboratorio debe estar normalizada, documentada, por escrito, y descrita con detalle y sin ambigüedad.

En 1999 se inició la implantación del Sistema de Gestión de la Calidad (SGC) en el SECRIM, realizándose los primeros cursos de formación para todo el personal del entonces Departamento de Análisis (actualmente Departamentos de Química-Medio Ambiente y de Biología). Aquellos cursos, basados en la antigua norma ISO 45001, supusieron la primera toma de contacto con la normativa de calidad para muchos de los miembros del Laboratorio Central.

La actual norma ISO 17025 deriva de la antigua norma 45001, que tuvo como campo de aplicación los laboratorios de ensayos y de calibración. Fue una norma técnica de aplicación voluntaria que no cubría aspectos de seguridad ni de riesgos laborales.

Desde la aparición de la norma 17.025 sus requerimientos, tanto en la primera versión del año 2000 como en la última actualización del año 2005, pueden agruparse en dos grandes bloques: Técnicos y de Gestión.

Los Técnicos son los que se refieren al personal, instalaciones, condiciones ambientales, métodos de ensayo, calibración y validación de métodos, equipos, trazabilidad de las medidas, muestreo, manejo de muestras de ensayo y calibración, aseguramiento de la calidad de los resultados de los ensayos y calibraciones, así como al informe de los resultados.

Los de Gestión son los que tienen que ver con organización, sistema de gestión de la calidad, control de documentos, revisión de pedidos, ofertas y contratos, subcontratación de ensayos y calibraciones, compra de servicios y suministros, servicio al cliente, quejas, control de trabajos de ensayo y/o calibración no conformes, acciones correctivas y preventivas, control de registros, auditorías internas, y revisiones llevadas a cabo por la dirección.

En el año 2001 se aprobó la primera revisión de la documentación del sistema, incluyéndose, además del Manual de Calidad y los Procedimientos Generales, todos los procedimientos de ensayos de ADN humano. Y en el año 2003, como ya se ha señalado, se consiguió la primera acreditación en esa disciplina forense por parte de la Entidad Española de Acreditación (ENAC).

Durante los últimos diez años, el SGC se ha ido extendiendo al resto de Departamentos del Laboratorio Central de Criminalística, así como a los Laboratorios de Criminalística de Zona (LCZ) y de Comandancia (LCC), de forma que se puede decir que todos ellos se rigen hoy día por los mismos requisitos técnicos y de gestión.

2.1. SISTEMA DOCUMENTAL

Tanto la necesidad de definir los objetivos y política de calidad del Laboratorio como el hecho de hacerlos partícipes a todo su personal, hacen imprescindible su descripción documental dentro del SGC.

Los documentos que se definen dentro del Sistema se pueden dividir, a grosso modo, en internos y externos. Dentro de los documentos internos, y siguiendo las directrices que se marcan en el Manual de Policía Judicial de la Jefatura de esa especialidad de la Guardia Civil, se incluyen los siguientes:

- Manual de la Calidad (MC): documento base del Sistema dividido en capítulos, en el que siguiendo los puntos marcados en la norma se establecen, a modo de declaración de intenciones, los aspectos a desarrollar en los Procedimientos Generales.
- Procedimientos Generales (PG): documentos en los que se describen, de manera general, las directrices de actuación en aspectos fundamentales del funcionamiento de un laboratorio: elaboración de procedimientos, gestión de la documentación, realización de auditorías internas y de trabajos no conformes, política de personal, gestión de equipos y materiales, muestras, ensayos, emisión de informes y de informes periciales, evaluación de la calidad de los ensayos, cálculo de incertidumbre de medidas, compra de equipos y fungible, validación de métodos, etc. Actualmente hay 15 PG's aprobados y conllevan documentos adicionales que suman un total de 79. Estos documentos afectan a todos los Departamentos y Laboratorios.

- Procedimientos Normalizados de Trabajo (PNT): documentos técnicos o complementarios de distintas actividades que afectan directamente a los ensayos que se realizan. Pueden ser de diversos tipos: de ensayo propiamente dicho, mantenimiento de equipos, manejo de equipos, etc. Son denominadas en el SGC como Instrucciones Técnicas (IT's).
- Guías de Procedimiento Técnico (GPT): procedimientos que se establecen para regular tareas concretas en las diferentes áreas de actuación de los órganos de las Unidades Territoriales (mecanización de datos, utilización de material, procedimientos de trabajo internos, formatos de diligencias, etc.).

Las IT's y GPT's tienen asociadas las denominadas "hojas de trabajo", en las cuales se registran los datos primarios de todas las actividades que se realizan y que conforman la base sobre la que se asienta el SGC.

La Unidad de Apoyo del SECRIM elabora IT's y GPT's sobre aspectos comunes a todos los Laboratorios derivados de los PG's. Los Departamentos del Laboratorio Central elaboran el resto IT's y GPT's sobre aspectos relacionados con su funcionamiento interno y sus campos de actividad forense.

El volumen de trabajo que supone documentar las actividades que se desarrollan en el SECRIM se muestra en el siguiente gráfico (figura nº1), donde pueden observarse tanto el número como los porcentajes relativos de los documentos internos actualmente en vigor en cada uno de los Departamentos.

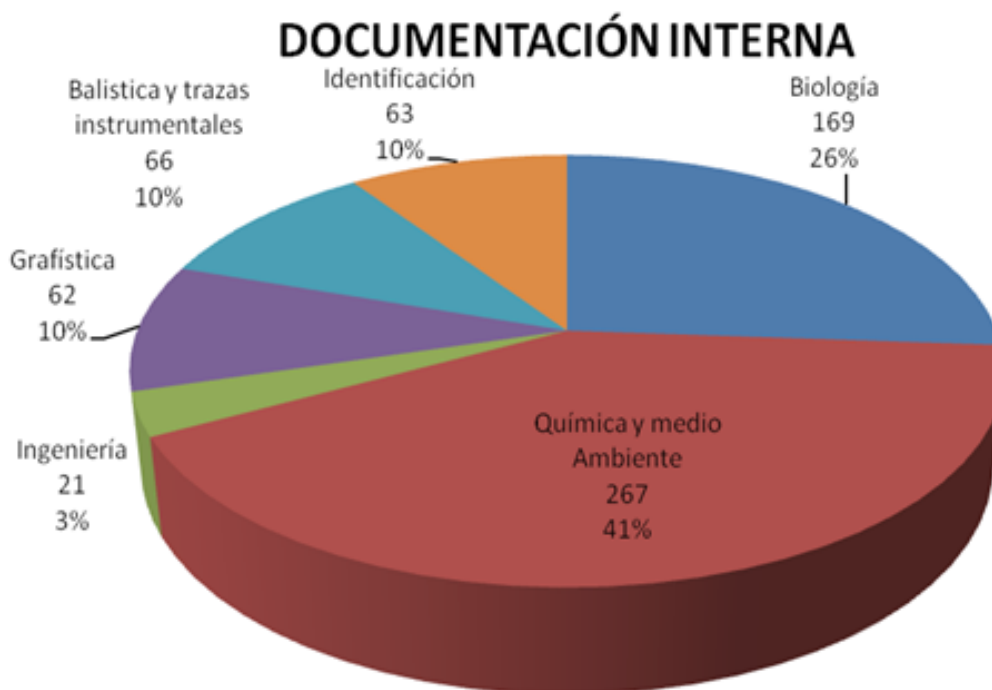


Figura nº1: Documentación interna en vigor por Departamentos.

En los documentos internos se dictan las directrices, procesos y recursos que establece la Jefatura del SECRIM para la implantación del Sistema. Los resultados de la aplicación de los documentos se recogen en los registros de calidad (formatos, hojas de trabajo, etc.).

En la documentación externa se incluyen todos aquellos documentos obtenidos de fuentes exteriores al laboratorio y que han servido como base para la redacción de los documentos internos. La inclusión de este tipo de documentación puede tener carácter obligatorio (como ocurre con normas jurídicas, leyes, tratados, etc.) o voluntario (como las referencias a publicaciones o tratados científicos asociados a un determinado ensayo, directrices de organismos nacionales o internacionales, libros técnicos, documentos normativos, etc.).

Sirva de ejemplo ilustrativo del volumen de documentos externos que actualmente tiene cada uno de los Departamentos del SECRIM la observación de la figura nº2.

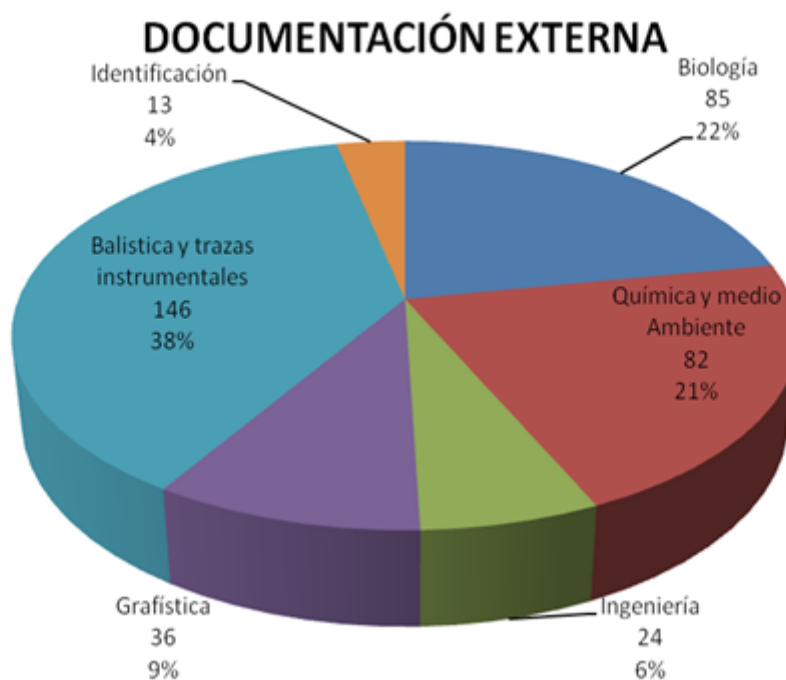


Figura nº2: Documentación externa en vigor por Departamentos.

De esta forma se establece una “pirámide documental”, cuyo vértice superior lo constituye el Manual de Calidad y cuya amplia base la conforman los registros que se generan con el funcionamiento normal del Laboratorio y de su SGC.

Resulta muy relevante la distribución y control de esta documentación, de forma que quede garantizado su acceso a todo el personal que deba realizar cada uno de los cometidos. Corresponde al responsable de la Unidad de Gestión de la Calidad realizar y controlar la distribución de toda esa documentación del Sistema, con el fin de asegurar que todas las personas afectadas dispongan de la última revisión aplicable. La distribución se realiza a través de copias controladas y no controladas a las personas u organizaciones incluidas en un Listado de Control de Distribución. Así puede demostrarse cuántas veces, cuándo y a quién se ha distribuido una copia de un determinado documento.

2.2. EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LOS ENSAYOS

La evaluación de la calidad de los ensayos, también denominada en la norma 17025 como “aseguramiento de la calidad de los ensayos”, es el conjunto de actividades que

permiten garantizar que un laboratorio continúe aportando resultados correctos en los estudios y ensayos que realiza con habitualidad. Al mismo tiempo, permite detectar errores durante la realización de una actividad, determinando las acciones a implementar de carácter reparador, correctivo o, incluso, preventivo.

Es evidente que aunque exista un SGC con el objetivo de evitar errores, nadie puede quedarse tranquilo si además de este sistema que dice cómo hay que hacer las cosas no existe algún tipo de control que demuestre con evidencias objetivas, es decir, mediante registros documentales, que el control se está llevando a cabo y que se alcanzan los objetivos previstos.

El laboratorio adopta así una sistemática documentada de control de la calidad de los ensayos, en el que se describen las actividades a realizar, incluyéndose la periodicidad en la que deben llevarse a cabo, personas responsables y la obligatoriedad de registrar los datos resultantes.

Los datos de los controles de calidad periódicos que se establecen deben ser analizados y evaluados por un director técnico, de forma que, si no satisfacen los criterios de aceptación/rechazo predefinidos, deberán tomarse las acciones que se estimen oportunas para corregir el problema y evitar la emisión de resultados incorrectos. Para ello se sigue un procedimiento de investigación interno, definido y documentado dentro del SGC, que se denomina “gestión de trabajos no conformes”.

Estas actividades de control de calidad pueden agruparse en dos grandes clases:

- Controles internos: dentro de los cuales se pueden establecer cuatro grandes grupos:
 1. Controles negativos para comprobar, por ejemplo, la inexistencia de contaminación, que se realizan generalmente en cada serie de análisis.
 2. Controles positivos de algunos parámetros en cada serie de análisis, para verificar que se han realizado correctamente todas las actividades. No siempre se llevan a cabo puesto que conllevan riesgo de una contaminación adicional, lo que aconseja que solo se realicen periódicamente.
 3. Muestras ciegas, consistentes en la repetición de una muestra ya analizada y, por tanto, con un valor definido que permite confirmar que los resultados se repiten a lo largo del tiempo con diferentes analistas, equipos, etc.
 4. Repetición de Muestras, consistente en la repetición de una muestra por dos analistas al mismo tiempo. Dicha muestra no ha sido, en general, previamente analizada.
- Controles externos: tienen como objetivo comparar los resultados del Laboratorio con los de otros similares. Existen diferentes tipos de ensayos intercomparativos o interlaboratorios (por ejemplo de aptitud, colaborativos o de certificación), si bien los laboratorios suelen realizar, preferentemente, ensayos de aptitud.

El Laboratorio ha definido, dentro de su política, su intención de participar en ensayos o tests de intercomparación o interlaboratorios, así como establecer un programa de participación que abarque, como máximo, un periodo de cuatro años y en el que se establece la frecuencia de participación para cada familia o tipos de ensayos.

Actualmente hay multitud de proveedores de ensayos de intercomparación, siendo incluso un campo de actividad acreditable ante una entidad de acreditación. Cada laboratorio debe seleccionar adecuadamente los ensayos de intercomparación en función de su equipamiento y capacidad técnica. Las suscripciones se realizan anualmente con proveedores de ámbito internacional (por ejemplo los organizados por CTS, Collaborative Testing Service Inc.) y de ámbito nacional (por ejemplo los organizados por el INTCF, Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses), además de aquellos programados dentro de organizaciones forenses a las que pertenece el SECRIM como ENFSI y la Asociación Iberoamericana de Ciencias y Estudios Forenses (AICEF).

El Laboratorio Central participa cada año en 130 tests que afectan a la mayoría de los Departamentos. En este aspecto destaca el Departamento de Química y Medio Ambiente que realiza más del 50% de los tests, todo ello en consonancia con el número de ensayos acreditados en sus distintas Áreas.

En líneas generales puede decirse que la sistemática a seguir con cualquier test interlaboratorio que se realice en un laboratorio es la misma que se sigue para cualquier otra solicitud de ensayo que se reciba para su aceptación, adjudicación, realización, elaboración del informe y emisión, con las peculiaridades que se detallan a continuación:

- Se contesta en el tiempo y forma que indica el organizador.
- Tras la recepción de los resultados enviados por el organismo organizador, el director técnico revisa los resultados obtenidos teniendo en cuenta los criterios establecidos para el test y elabora un informe de evaluación del test comparando los resultados obtenidos con los de otros laboratorios participantes y los de la Organización.

2.3. GESTIÓN DE PERSONAL

Dentro de la aplicación de la norma, uno de los aspectos fundamentales que se ha de controlar es el referente al personal. El laboratorio debe documentar y garantizar que el personal implicado en actividades del SGC tenga los requisitos adecuados (de titulación, capacitación, experiencia y entrenamiento) para desempeñar sus funciones.

Los requisitos establecidos se aplican a todo el personal que realiza actividades de manejo de equipos, ensayos y/o calibraciones, emisión de interpretaciones, firma de informes, etc., y para los que se han definido funciones y responsabilidades con anterioridad.

Dentro del concepto de personal se incluye también a todo aquél que realice actividades dentro del laboratorio a través de una relación contractual, un periodo de prácticas (a través de Convenios de Colaboración de Prácticas Curriculares suscritos con Universidades), etc.

El laboratorio establece un programa de formación adecuado para garantizar que su personal disponga de los conocimientos teóricos y prácticos suficientes para desarrollar las actividades que se le encomiendan. Los Planes de Formación del SECRIM explicitan los conocimientos que deben tener los peritos en cada una de sus 24 áreas para poder redactar y defender ante los Tribunales los informes periciales. Se establecen requisitos de titulación, formación y experiencia necesarios para incorporarse a

cada uno de los puestos de trabajo que afectan a la calidad de los ensayos o análisis. Esos requisitos se recogen en las Fichas Descriptivas de Puestos de Trabajo y deben ser aprobados por el jefe del SECRIM.

Con el objeto de garantizar el funcionamiento efectivo del SGC, se asignan una serie de funciones y responsabilidades a los diferentes Puestos de Trabajo que se describen, con detalle, en los diferentes documentos del SGC. Se diferencia entre las relacionadas con funciones directivas, como por ejemplo, las ejercidas por el jefe de Laboratorio o de un Departamento, y las relacionadas con funciones eminentemente técnicas como, por ejemplo, las de un director técnico o un perito.

El laboratorio diseña, igualmente, un esquema de sustituciones para los Puestos de Trabajo definidos en el SGC, especialmente para aquellos que la norma considera críticos como el responsable de Calidad o un director técnico.

También el laboratorio garantiza, en todo momento, la imparcialidad, independencia e integridad del personal que realiza cada una de las actividades, así como el hecho de no estar sometido a presión alguna que pueda afectar a sus juicios técnicos. Del mismo modo, que no tiene vínculos con otras organizaciones que puedan afectar a su independencia, lo que se hace mediante una declaración de confidencialidad.

La política del laboratorio prevé una formación continuada de su personal en todos los aspectos afectados por el Sistema (técnicos, de calidad y administrativos) y para ello elabora Planes de Formación que engloban tanto los aspectos técnicos de cada Área como los específicos de la normativa de calidad. La formación se imparte mediante actividades internas y externas, de carácter teórico y de carácter práctico. Anualmente se realizan, aproximadamente, unas 40 actividades de formación externas a la que asiste personal de todos los Laboratorios de la Guardia Civil. El SGC obliga a evaluar la eficacia de las acciones de formación implementadas.

El laboratorio establece una sistemática para la calificación de su personal, incluyéndose a los que expresan opiniones o interpretaciones en los informes, actividades que no se consideran, de momento, acreditables. Se entiende por calificación el reconocimiento formal de que una persona pueda realizar correctamente las actividades que se le encomiendan. Se tienen en cuenta la formación y experiencia previas de la persona en la realización de las actividades mencionadas, completándolas con formación específica, entrenamiento y superación de pruebas que se establecen para las actividades objeto de la calificación. El director técnico es el encargado de definir las actividades a realizar por el personal a su cargo. La calificación del personal del laboratorio se certifica por el jefe de Departamento.

Actualmente hay nombrados en el SECRIM un total de 18 directores técnicos. El 35 % del personal especialista del SECRIM, aproximadamente, cuenta con titulación universitaria. El tiempo de experiencia mínimo exigido para el ejercicio de la Dirección Técnica se cifra en una media algo superior a los dos años.

2.4. TRAZABILIDAD DE LOS VESTIGIOS DENTRO DEL LABORATORIO

El laboratorio tiene descrita una sistemática que garantiza la adecuada manipulación de los vestigios en ensayos o en procesos de calibración, de forma que los resultados de los ensayos no se vean afectados por una inadecuada manipulación de los

mismos. Incluye, además, las medidas necesarias para garantizar, en todo momento, la integridad de los vestigios y sus muestras, así como los intereses del solicitante.

Los requisitos establecidos se aplican a todos los vestigios que se recogen y reciben en el laboratorio y afectan a todas las actividades: desde la recepción, hasta su devolución o almacenamiento. Las actividades que se consideran en la gestión de los vestigios son las siguientes:

- Recepción de los vestigios en el laboratorio.
- Distribución de vestigios a las distintas áreas de trabajo, identificándose estas últimas de forma inequívoca para que a un vestigio se le asigne un solo código mientras se encuentre en estudio dentro del laboratorio.
- Toma de muestras de los vestigios y manipulación de las muestras en los procesos de ensayo o estudio.
- Identificación de los vestigios y sus muestras de forma adecuada para evitar tanto una confusión física como un error cuando se haga a ellos referencia en registros u otros documentos. Esta identificación se preserva durante la permanencia del vestigio y sus muestras en el laboratorio. Se realiza de forma clara, visible e indeleble en el contenedor del vestigio, de forma que no afecte perjudicialmente al mismo.
- Remisión y/o eliminación de los vestigios y sus muestras analizadas y restos de los vestigios y sus muestras remitidos.

En cada una de las etapas descritas se debe tener presente, en todo momento, la aplicación de las mejores medidas de preservación en función de la naturaleza de los vestigios y de las muestras objeto de ensayo.

La trazabilidad de las muestras dentro del laboratorio permite conocer, a través de registros documentales, qué ha ocurrido con cada una de ellas tras ser extraídas de los vestigios. En el caso de que fueran almacenadas, se puede determinar el lugar exacto de su depósito. Todo ello es de primordial importancia cuando se maneja un gran volumen de muestras, como ocurre en un laboratorio como el de la Guardia Civil, donde es frecuente la necesidad de reanalizar las muestras que quedan en depósito, como por ejemplo sucede con los extractos de ADN como consecuencia de la necesidad de ampliar los resultados obtenidos en su día en una muestra debido a la mejora y optimización de las técnicas de análisis con el transcurso del tiempo.

3. ACREDITACIONES

La acreditación de ensayos bajo la norma UNE-EN-ISO 17.025 es el reconocimiento formal que realiza el único organismo nacional autorizado para ese cometido, la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC), de que el SECRIM tiene competencia técnica para llevar a cabo ensayos y garantizar la fiabilidad de los resultados obtenidos, más allá de la “simple” gestión de la calidad.

Se trata de un reconocimiento aceptado mundialmente, que hace merecedor al laboratorio de un “plus” de confianza por parte de los destinatarios de su quehacer (autoridades judiciales, Unidades Operativas, etc.) desde su obtención en el año 2003

y constituye la base en la que debe fundamentarse la “calidad” de la información forense que ya se comparte en el ámbito de la Unión Europea.

El SECRIM tiene actualmente dos expedientes de acreditación de ensayos:

- **383/LE776:** Ensayos criminalísticos. Obtenido en 2003. Actualmente incluye ensayos de ADN humano, ADN bacteriano, huellas dactilares, documentos, papel moneda, escritura, acelerantes de la combustión, lámparas, residuos de disparo, cotejo de elementos balísticos, huellas de calzado, cotejo de voces... .



Figura nº3 Certificado de acreditación Exp. 383/LE776 (ensayos criminalísticos).

- **383/LE1151:** Ensayos medio ambientales. Obtenido en 2006. Análisis físico-químicos, microbiológicos, cromatográficos y de espectroscopía sobre aguas continentales, residuales y de consumo...



Figura nº4 Certificado de acreditación Exp. 383/LE1151 (ensayos medio ambientales).

Durante los años 2011 y 2012 se iniciaron los trabajos de implantación de los requisitos de SGC en los Laboratorios de Criminalística de Zona (LCZ) y Comandancia (LCC). Hasta la fecha se han realizado 24 auditorías internas en distintos LCC’s al objeto de poder incluirles bajo el alcance de acreditación en lo referente a la realización de cotejos de huellas dactilares y sus procesos de revelado, todo ello en cumplimiento de lo establecido en la Decisión Marco 2009/905/JAI del Consejo de la Unión Europea para antes del 30 de noviembre de 2015.

El Laboratorio Central consiguió en el año 2013 la acreditación del revelado de huellas dactilares con distintos reveladores y sobre distintas superficies. Posteriormente inició la exportación de esos procedimientos de trabajo a todos los LCC’s. Además, se obtuvo la acreditación para ensayos de ADN humano mediante el procedimiento denominado “Alcance Flexible”, que tiene la ventaja de que permite la incorporación inmediata, como ensayos acreditados, de los últimos avances que se producen en ese campo de trabajo (nuevos kits, equipos, etc.) y que se incorporan al laboratorio.

Para poder llevar a cabo la gestión eficaz y eficiente de todos los procesos que se realizan en los Laboratorios de Criminalística, desde 2007 se está trabajando en el diseño de una aplicación de gestión de Laboratorio (Laboratory Information Management System - LIMS) que permite gestionar la elaboración de informes periciales y técnicos con las máximas garantías jurídicas, legales y científicas. La aplicación LIMS, de la empresa norteamericana Labware, ha sido instalada progresivamente en todos los LCC’s.

De todas formas, se ha de tener en cuenta que no es posible, por el elevado coste de todo orden que ello conllevaría, conseguir la acreditación de todos los ensayos que se realizan dentro un laboratorio de criminalística como el de la Guardia Civil. Aún así, eso no significa que en las áreas, ensayos o actividades no acreditadas no exista un rigor técnico-científico adecuado para garantizar la “calidad” de los informes, ya que ello se certifica con la implantación efectiva de todos los requisitos del Sistema de Gestión en esas áreas, ensayos o actividades, aunque no se llegue a obtener la acreditación.

4. ESTANDARIZACIÓN EN CIENCIAS FORENSES

El proceso forense abarca desde la realización de la inspección técnico-ocular en el lugar del hecho hasta la defensa del informe o acta en el momento del juicio oral. Este proceso puede dividirse en cuatro fases: inspección técnico-ocular, análisis de laboratorio, interpretación de resultados y defensa del informe ante el tribunal o jurado.

La estandarización o normalización, aún no obligatoria salvo en los casos comentados de ADN y cotejo de huellas dactilares, de los procedimientos de trabajo que se desarrollan en cada una de las fases, puede conseguirse de acuerdo con los requisitos establecidos en diferentes normas de carácter internacional:

- ISO 17020:2012 sobre “evaluación de la conformidad, requisitos para el funcionamiento de los diferentes tipos de organismos que realizan la inspección” para la inspección técnico-ocular.
- ISO 17025:2005, sobre “requisitos generales para la competencia de los laboratorios de ensayo y calibración”, para el análisis e interpretación de resultados.
- ISO 9001:2008 con carácter general para cualquier tipo de proceso o bien de acuerdo con directrices, guías o recomendaciones de entidades u organismos de referencia.

Dentro de estas directrices o recomendaciones podemos destacar la reciente Guía de ILAC (International Laboratory Accreditation Cooperation) G-19:08/2014 sobre Módulos en el Proceso de Ciencias Forenses.

En el ámbito europeo destaca, indudablemente, el trabajo desarrollado por la Red ENFSI desde su creación en 1995, estableciendo directrices, recomendaciones y manuales de buenas prácticas en los 17 Grupos de Trabajo donde se aglutinan casi todas las disciplinas forenses que se practican en la actualidad en todo el mundo.

El CEN-419 está trabajando en la actualidad para elaborar las primeras normas técnicas específicamente europeas (EN) que estandaricen cada una de las fases incluidas en el proceso forense y que se mencionaron al principio de este párrafo. La finalidad de estas normas es que puedan ser utilizadas para la acreditación voluntaria de los ensayos forenses en ese ámbito geográfico.

España participa en ese proceso normativo europeo a través de AENOR, en cuyo seno se organizan diferentes CTN’s. En el caso del proceso forense se concentran los esfuerzos en el CTN-197 sobre informes de actuaciones periciales y, muy principalmente, en su Grupo de Trabajo nº 3, dirigido por el SECRIM desde su creación.

La normalización abarca desde aspectos formales del contenido de los informes de actuaciones periciales (por ejemplo, la norma UNE 197001:2011 sobre “Criterios generales para la elaboración de informes y dictámenes periciales”) hasta aspectos técnicos para la realización de las diferentes actividades o ensayos, interpretación de resultados, expresión de conclusiones, etc.

Esta actividad de normalización se materializa con la elaboración de procedimientos normalizados de trabajo (PNT’s) que se incluyen dentro del SGC y tienen como objetivo último la acreditación o certificación de determinados procedimientos buscando un reconocimiento externo e independiente. También pueden tener como finalidad mejorar los procedimientos y procesos que una entidad tiene definidos en su SGC.

Cuando un laboratorio implanta las normas de calidad obtiene las siguientes ventajas: (1) se reconoce la validez de sus resultados; (2) se reconoce su competencia técnica para realizar esas tareas o ensayos; (3) se facilita su cooperación con otros laboratorios; (4) se consigue armonizar normas y procedimientos con otros laboratorios; (5) se intercambia información y experiencia con otros laboratorios.

5. ESTANDARIZACIÓN EUROPEA EN ENSAYOS DE CIENCIA FORENSE: CONCLUSIONES EVALUATIVAS DE INFORMES PERICIALES

5.1. INTRODUCCIÓN

Nos encontramos ante una tarea en vías de desarrollo, es decir, aún no existe formalmente un estándar europeo sobre conclusiones evaluativas de informes periciales, pero se ha iniciado el proceso dentro del CEN-419, esperándose que en un plazo de dos a tres años pueda concluirse el primer estándar europeo sobre la cuestión.

No se conocen ejemplos análogos en otros lugares del mundo aunque cabría hacer una excepción con el reciente estándar australiano en ciencia forense que contempla una parte del mismo centrada en interpretación de resultados de análisis forenses (AS 5388.3-2013). No obstante, su perspectiva científica está muy lejos de la que se está contemplando en los documentos europeos al fundamentarse la metodología científica en la estadística que suele denominarse clásica, de carácter frecuentista.

Por lo demás, en otros estándares más generalistas relacionados con ciencia forense, como el G-19 de ILAC ya mencionado, se redactan algunas líneas sobre conclusiones de informes periciales, pero lo hacen bajo la amplia perspectiva del documento en el que se insertan, si bien en la última versión se apuesta claramente por la defensa de uno de los principios fundamentales de la evaluación forense: la necesidad de que la prueba se valore a la luz de dos proposiciones competitivas (la de cada una de las partes).

Habría que remontarse al año 2008 para encontrar en Europa una propuesta de estándar en la materia especificada: la desarrollada por la Asociación de Proveedores de Ciencia Forense (Association of Forensic Science Providers - AFSP) para Inglaterra, Gales e Irlanda.

Y con referencia a un ámbito extensivamente europeo, hay que destacar el desarrollo del proyecto “Development and implementation of an ENFSI standard for reporting evaluative forensic evidence”, dentro del programa Monopoly 2010 de ENFSI

financiado por el programa ISEC (Prevention and Fight against Crime) de la Comisión Europea. Este proyecto culminará en diciembre de 2014 con la entrega de una guía directriz para ENFSI sobre conclusiones de carácter evaluativo. Se considera el documento que pudiera constituir la base para el desarrollo del estándar europeo en esta materia que el CEN-419 se propone redactar en su parte 3, de un modo análogo a la división temática de la norma australiana AS 5388.

El proyecto referido del programa Monopoly 2010 entregó la versión 2.7 en el seno de la Red ENFSI para un debate interno durante el primer cuatrimestre del año 2014. Tras recibir el grupo investigador 147 comentarios de 16 laboratorios de ocho países europeos, recientemente se ha enviado la versión 2.8 que ha sido de nuevo distribuida por la red para suscitar una última ronda de intervenciones. El grado de madurez de la actual versión y la participación directa del SECRIM en el grupo investigador hacen posible adelantar las grandes líneas maestras del considerado previsible estándar europeo en conclusiones evaluativas de informes periciales.

5.2. PRINCIPIOS DE LA EVALUACIÓN EN CIENCIA FORENSE

Parece necesario empezar delimitando el alcance del documento que se está redactando en el marco del proyecto Monopoly 2010 porque, efectivamente, no pretende proponer un futuro estándar para toda clase de respuestas de un laboratorio de ciencias forenses ante las solicitudes de sus clientes. Centra su mirada en un determinado tipo de conclusiones que denomina evaluativas.

Suele citarse la obra de B. Robertson y G.A. Vignaux titulada “Interpreting Evidence. Evaluating Forensic Science in Courtroom”, publicada en el año 1995, como la principal obra explicativa del concepto de conclusión evaluativa en el ámbito de la ciencia forense.

Y tratando de delimitar al máximo ese concepto dentro del mencionado ámbito, el documento que redacta el grupo investigador de ENFSI referencia explícitamente el artículo escrito por I.W. Evett, G. Jackson, J.A. Lambert y S. McCrossan en la revista *Science & Justice*, número 40(4), en el año 2000, que se tituló “The Impact of the Principles of Evidence Interpretation on the Structure and Content of Statements”.

El artículo citado recoge los siguientes tres preceptos que han de tenerse en cuenta para realizar una evaluación en la ciencia forense:

- La interpretación de los hallazgos científicos se lleva a cabo dentro de un marco de circunstancias. La interpretación depende de la estructura y el contenido de dicho marco.
- La interpretación sólo tiene sentido cuando se formulan dos o más proposiciones competitivas.
- El papel del experto en ciencia forense es el de considerar la probabilidad de los hallazgos, dadas las proposiciones formuladas, y no la probabilidad de las proposiciones.

Esos tres preceptos describen la esencia de una conclusión evaluativa. En la práctica se relacionan con comparaciones criminalísticas entre muestras dubitadas

e indubitadas, las primeras obtenidas en la escena del crimen, en el sospechoso o en la víctima, y las segundas como consecuencia de reseñas policiales de sospechosos o tomas indubitadas expresamente realizadas para la pericia. El objetivo de esas comparaciones es que el Tribunal pueda valorar en qué medida las muestras dubitadas pudieran atribuirse a los correspondientes sospechosos teniendo en cuenta las proposiciones que a ese respecto defienden las partes en el proceso.

Por tanto, puede considerarse que los cotejos de perfiles de ADN, lofoscópicos, de huellas de calzado o de neumáticos, de escritura o firma manuscrita, de cristales, pinturas, fibras, balística identificativa, voces, y otros de carácter análogo, entran dentro del ámbito abarcado por el documento, y de ahí su relevancia.

Cabe resaltar que existe un margen de unos 30 años de literatura científica específicamente relacionada con comparaciones criminalísticas de carácter identificativo en las mencionadas disciplinas. Los autores más referenciados pueden encontrarse en las obras de C.G.G. Aitken, D.J. Balding, J. Buckleton, F. Taroni, J.M. Curran, etc.

5.3. ALGUNOS ASPECTOS SOBRESALIENTES DE LA GUÍA DE ENFSI

5.3.1. Tipología de conclusiones de informes periciales

La guía directriz reconoce que un laboratorio puede responder a un solicitante de un informe pericial con una variada tipología de conclusiones porque así es la naturaleza lógica de las respuestas en función de las cuestiones planteadas. Se distingue entre conclusiones de naturaleza técnica o factual, de investigación u operativa, de inteligencia o evaluativa. Aunque el documento sólo desarrolla la interpretación de conclusiones evaluativas, se ve obligado a definir todas las que considera posibles. Se comentan, a continuación, las dos no tratadas hasta ahora en el presente trabajo:

Las conclusiones técnicas o factuales son las que no requieren más interpretación de los resultados que una meramente técnica. Por ejemplo, al medir un especialista con un sonómetro la presión sonora que emite una fuente de ruido a una cierta distancia, todo lo que cabe interpretar es el significado del dato obtenido en su unidad de medida y su incertidumbre asociada. Y esa interpretación es, como se ha señalado, meramente técnica.

Las conclusiones de investigación requieren un contexto en el que el investigador de un hecho delictivo se encuentra en una fase que podemos calificar como explicativa. Se necesita la formulación de hipótesis para explicar los hechos ya conocidos y merecedores de atención. Por ejemplo, al investigar un incendio, el experto intenta hacerse una idea sobre la causa del mismo y su posible propagación a la luz de lo que observa sobre el terreno y, por supuesto, de sus conocimientos y experiencia.

Por tanto, en un informe pericial remitido a una autoridad judicial es posible que existan conclusiones factuales, de investigación y evaluativas en función de las cuestiones planteadas al laboratorio. Esa división tiene una naturaleza esencialmente lógica y, por consiguiente, se plantean a un nivel de abstracción que las hace compatibles con cualquier sistema judicial en el que se utilicen.

5.3.2. Determinación de las proposiciones en informes evaluativos

El documento resalta la necesidad de una estrecha comunicación con la autoridad judicial (o con las partes del proceso en el sistema anglosajón) para que el perito determine las proposiciones que deban tenerse en cuenta en su examen pericial evaluativo de forma que aporte la mejor información posible al tribunal en la toma de decisiones.

Los informes evaluativos son dependientes de la información de contexto en un caso criminal concreto – que sólo la autoridad judicial en nuestro sistema procesal penal conoce por completo -, por lo que el documento define en su glosario un concepto clave: el de “información condicionante”.

La Nota-Guía número 2 del documento se centra en un concepto novedoso para muchos expertos forenses que es el de jerarquía de proposiciones. La idea básica es reconocer que las proposiciones que se plantea el perito en su informe evaluativo puede que deban describirse en el contexto de una actividad y no en el de una mera procedencia u origen de muestras dubitadas. Por ejemplo, la ausencia de fibras en el asiento de un vehículo donde haya constancia de la ocurrencia de un forcejeo entre un agresor y su víctima puede ser significativa en la medida en que por las circunstancias de ese hecho (naturaleza del forcejeo, tiempo transcurrido, etc.) pudiera esperarse que hubiera un gran número. En este sentido, los conceptos de transferencia, persistencia y niveles de contexto adquieren especial importancia.

5.3.3. Pre-valoraciones en informes evaluativos

El concepto de pre-valoración no es algo relacionado simplemente con la práctica anglosajona de que la confección de informes periciales por los laboratorios forme parte de la economía del mercado, algo así como un criterio de economía de medios en un sistema judicial donde la práctica de las pruebas periciales no es ordinariamente gratuita.

El concepto de pre-valoración intenta evitar que los peritos realicen informes periciales evaluativos en contextos previamente inexplorados, es decir, donde la fuerza de la prueba expresada mediante relaciones de verosimilitudes numéricas no tenga una referencia previsible.

También la pre-valoración evita que las proposiciones sean formuladas siendo dirigidas por los datos, aunque se reconoce que en los primeros momentos de la investigación no es posible evitarlo.

Las razones apuntadas aconsejan que en el documento figure la práctica de la pre-valoración porque se trata de un documento que ha de satisfacer las exigencias de todos los sistemas judiciales que existan en la Unión Europea.

Las pre-valoraciones se preceptúan cuando las proposiciones deban formularse a nivel de actividad porque los mecanismos de transferencia, persistencia y niveles de contexto se consideren relevantes para determinar la fuerza de los hallazgos científicos como prueba. Así se recoge explícitamente en la Nota-Guía número 3 del documento.

5.3.4. LR's en ausencia o insuficiencia de datos

Este tema ha sido uno de los más comentados por los miembros de ENFSI tras recibir la versión 2.7 del documento. Muchos argumentaban que no era posible aplicar la aproximación del LR en su campo de trabajo por falta de bases de datos o de modelos probabilísticos adecuados a su casuística. El grupo investigador ha propuesto un cambio – reflejado en la versión 2.8, la penúltima prevista por sus creadores – en el que deja claro que el documento resalta que el LR basado en datos es la forma ordinaria en que deben concluirse los informes evaluativos, aunque en ausencia de datos o ante la insuficiencia de los mismos es posible expresar las conclusiones con expresiones verbales de LR's no numéricas. La razón de todo ello es que el LR refleja principalmente un marco lógico de referencia para valorar un hallazgo científico como prueba.

El documento señala también que cabe utilizar expresiones verbales de LR's a partir de LR's numéricos mediante el uso de las correspondientes escalas (cabe justificar el uso de distintas escalas en función de las características de cada disciplina criminalística), pero subraya que no es lícito asignar LR's numéricos contemplados en las escalas partiendo de LR's expresados verbalmente cuando haya ausencia o insuficiencia de datos.

En cualquier caso, se han de respetar las leyes y teoremas de la teoría de la probabilidad en cualquier asignación de una probabilidad a una proposición. Se recomienda al respecto la obra de O'Hagan y otros autores titulada "Uncertain Judgements, Eliciting Expert's Probabilities", publicada por la editorial Wiley en 2006.

5.4. PROBLEMAS DE APLICACIÓN DE LA GUÍA DIRECTRIZ EN AL ÁMBITO JURISDICCIONAL

Es evidente que los cambios interpretativos expuestos de las conclusiones de los informes periciales producen primeramente un serio problema en el seno de cada uno de los laboratorios, por lo que se requiere un plan de formación específico para adaptarse a los requerimientos de previsible futuro estándar, y un problema asociado – quizá, aún más grave – en el ámbito jurisdiccional.

El grupo investigador ha diseñado una hoja de ruta que permite aplicar en cada laboratorio un itinerario de carácter formativo con el fin de lograr la implantación efectiva del futuro estándar. Sin duda es el primer ámbito al que hay que llegar y el SECRIM ha iniciado ya su propio plan de implantación.

Las dificultades de comprensión del previsible estándar en foros jurisdiccionales habrá que paliarla, igualmente, con planes de formación específicos para sus colectivos. En Europa ya han existido experiencias en este sentido: Suecia, Reino Unido, Bélgica, Suiza, Holanda y España.

6. RETOS DE FUTURO

La comunidad forense internacional ha apostado claramente por la implantación de la cultura de la calidad en los laboratorios que emiten dictámenes ante las autoridades judiciales desde hace tres décadas.

Los principales retos de futuro que, a juicio de los autores, deberían afrontarse por el Servicio de Criminalística de la Guardia Civil a corto y medio plazo son los siguientes:

- Puesta en marcha del mecanismo financiero para la dotación de unas instalaciones acordes con el desarrollo actual y futuro de la criminalística para el Laboratorio Central (a través de fondos europeos).
- Posible reconocimiento de la criminalística como una especialidad diferenciada dentro del Cuerpo al estar muy relacionada con la investigación policial operativa que desarrollan múltiples Unidades de la Guardia Civil: Policía Judicial, Servicio de Información, Tráfico, Fiscal y Fronteras, Desactivación de Explosivos (SEDEX), SEPRONA, etc., que hacen de la criminalística actual un área transversal que da cohesión y firmeza a muchas de las labores que desarrolla la Guardia Civil.
- Acreditación de otras actividades que forman parte de los servicios forenses como es la inspección técnico-ocular en el lugar del hecho, tanto en su vertiente general como especializada (investigación de incendios, balística operativa, etc.).
- Implantación de un Sistema de Gestión Integral (SGI), con el que se cumplen, entre otros aspectos, los requisitos que marcan las siguientes referencias normativas:
 1. ISO17.020 (entidades de inspección, aplicada a la inspección técnico-policial).
 2. ISO 14.000 (gestión medioambiental, preferentemente en la gestión de residuos).
 3. ISO 9001 (certificación de procesos, fundamentalmente en lo referente a la gestión de indicios e informes).
 4. Normativa legal relacionada con la Prevención de Riesgos Laborales y Seguridad de la Información.
 5. Implantación de la gestión de procesos y de un sistema de indicadores que permita la gestión eficiente de los laboratorios y facilite la toma de decisiones fundamentadas en datos objetivos.

REFERENCIAS NORMATIVAS

Norma UNE-EN-ISO 17025: 2005. "Requisitos generales para la competencia técnica de laboratorios de ensayo y calibración".

Norma UNE-EN-ISO 17020: 2012. "Criterios generales para el funcionamiento de diferentes tipos de organismos que realizan inspección".

Norma UNE-EN-ISO 9001: 2008. "Sistema de gestión de la calidad".

Guía de ILAC (International Laboratory Accreditation Cooperation) G-19:08/2014 sobre Módulos en el Proceso de Ciencias Forenses.

Manual de Calidad del Servicio de Criminalística de la Guardia Civil Rev. 12.

Versión 2.8 de la futura Guía de ENFSI sobre conclusiones evaluativas de informes periciales.

Fecha de recepción: 23/11/2014. Fecha de aceptación: 17/12/2014

LA RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA EN LA GUARDIA CIVIL LA ADOPCIÓN DE UN NUEVO MODELO DE GESTIÓN CENTRADO EN LAS PREOCUPACIONES SOCIALES, ECONÓMICAS Y MEDIOAMBITALES

MARÍA DOLORES GIMENO DURÁN Y SANTIAGO GARCÍA MARTÍN

GABINETE TÉCNICO

RESUMEN

En un mundo cada vez más globalizado, intercomunicado e interdependiente el papel de las empresas ha sido creciente, llegando en algunos casos a superar el presupuesto de algunos estados. En ese contexto surgió una actitud cada vez más crítica en el ámbito internacional hacia esas empresas por el consumo desmesurado de recursos y el impacto de sus actividades en el futuro del planeta. Hubo una implicación importante de organismos como la ONU, OCDE e OIT con la finalidad de establecer unas directrices a las que voluntariamente se sujetasen las empresas. Con el tiempo, esa nueva filosofía se fue asentando en forma de obligaciones, en unos casos contempladas por los ordenamientos de los estados y, en otros, a través de los códigos de buen gobierno de las empresas más responsables. Es en ese ámbito de la voluntariedad donde opera la RSE. Ya en nuestro continente, la Unión Europea ha atisbado en la RSE un proceso que puede jugar un papel importante en favor de la mejora de la competitividad, de las relaciones laborales y de la innovación tecnológica y de la creación de empleo, elementos esenciales para la salida de la crisis económica en la que nos encontramos. España está siendo un país líder en RSE, habiendo aprobado su estrategia el pasado día 24 de octubre. Y la Guardia Civil, referente social en virtud de la confianza otorgada por la ciudadanía, quiere sumarse a este nuevo modelo de gestionar los asuntos públicos sometiéndose de modo voluntario en la gestión de sus operaciones contemplando las demandas sociales, cuidando y respetando el medio ambiente e intensificando las relaciones con sus interlocutores internos y externos.

Palabras clave: Responsabilidad Social Corporativa, grupos de interés, gestión, estrategia, gobernanza¹.

ABSTRACT

In a globalized, intercommunicate and interdependent world, the role played by the enterprises has been growing increasingly, having in some cases overpassed the budget of some states. Within this context, it emerged an attitude more and more critical in the international environment towards these enterprises by the overwhelming consumption of resources and the impact of their activities in the future of the Earth. There

1 Definición del DRAE: 1. f. Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía. Obtenido el 7 de diciembre de 2014 de <http://buscon.rae.es/drae/srv/search?val=gobernanza>.

had been an important implication of organisms as UU.NN, OECD and ILO to establish a guide for the enterprises to join voluntarily. By the time, this new philosophy has been settled down in a compulsory way, in some cases through the law state systems and, in other cases, through the governance codes of the most responsible enterprises. It's in this ambience of willingness where the ESR works. Once in our continent, the European Union has envisaged the ESR as a process that can play an important role to improve the competitiveness, de labor relationships, the technology innovation and the job creation, essential elements to get out of the economic crisis within we are in this moment. Spain has been a leader country in ESR matters, having approved its strategy the last 24th October. And the Guardia Civil, social referent because of the confidence given by the citizenship, wants to join to this new model to manage the public affairs subjecting voluntarily itself in the management of its operations having in mind de social demands, taking care and respecting the environment and intensifying the relationships with its internal and external stakeholders.

Keywords: Corporate Social Responsibility, stakeholders, management, strategy, governance.

1. ¿QUÉ ES LA RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA?

Para empezar, cabe decir que no existe una definición única comúnmente aceptada. La Comisión Europea ha definido la Responsabilidad Social Corporativa² (en adelante RSC) como la integración voluntaria, por parte de empresas y organizaciones, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones y en las relaciones con sus interlocutores. La RSC integra normas y valores que la organización asume voluntariamente que, una vez asumidos, pasan a tener fuerza reglamentaria interna.

Ser socialmente responsable significa no solo atenerse a las obligaciones jurídicas sino comprometerse a ir más allá de su cumplimiento invirtiendo en el capital humano, el entorno y las relaciones con los interlocutores. Estas medidas, aceptadas *voluntariamente*, pueden tener un impacto positivo en la competitividad y en la productividad de la organización generando crecimiento y mayores beneficios.

Y es que la responsabilidad social puede -e incluso cabría decir que debe- generar efectos positivos en la actividad de las organizaciones. Un ejemplo de ello sería la creación de un adecuado clima laboral. Sin duda alguna la relación con los grupos de interés -también conocidos como *stakeholders* en su acepción inglesa- contribuye a ello. Otro podría ser la mayor eficacia en el uso de los recursos asignados, a efectos de disminuir el impacto sobre el medio ambiente. En ambos casos, la RSC contribuiría a una mayor productividad, a un mejor desempeño organizacional y permitiría la consecución de los objetivos últimos o, dicho en los términos de la misión de la Guardia Civil establecida en su Mapa Estratégico, a “garantizar la seguridad pública y asistir a los ciudadanos, de forma excelente y cercana, contribuyendo así al bienestar de la sociedad”.

Ahora bien, la RSC también puede generar efectos perversos. Estos se producen cuando una empresa que ha adoptado un sistema de RSC hace lo contrario de lo que

2 Nota del autor: también llamada Responsabilidad Social de la Empresa (RSE). A pesar del debate doctrinal sobre las diferencias entre RSC y RSE los autores convienen en utilizar indistintamente los términos RSC y RSE a lo largo de este trabajo.

promete, incumpliendo los retos establecidos. E incluso, en ocasiones, sin mediar mala fe, simplemente se produce una incoherencia en su comportamiento. Es entonces cuando se produce una deslegitimación de la organización y la pérdida, en mayor o menor medida, de su reputación. Llevándolo al terreno de los cuerpos policiales esta situación tendría lugar de llevarse a cabo una serie de actuaciones operativas que fueran en contra del supuesto carácter asistencial y de protección a la ciudadanía que se les presume.

Por tanto, una organización que quiera adentrarse dentro de la RSC tiene que ponderar el esfuerzo que quiere dedicarle, su nivel de compromiso, identificarse con su significado, antes de adoptar decisiones que no coincidan con la voluntad real de sus órganos directivos de mayor nivel. Una política de RSC no es una operación de maquillaje que busca una mejor imagen de la marca, de la empresa. Es un compromiso social, económico y medioambiental con los trabajadores y la ciudadanía que debe ser liderado desde la alta dirección.

Es importante señalar que la implementación de la RSC en una organización tiene carácter progresivo. En principio se limita a una declaración o, como en nuestro caso, a la publicación de un primer informe o memoria. Sin embargo, a medida que la responsabilidad social va formando parte de la estrategia, las decisiones que se adoptan se basan en criterios que se añaden a los que tradicionalmente se tenían en cuenta.

Podríamos decir que la RSC tiene dos dimensiones: una interna y otra externa. La dimensión interna se refiere tanto a las prácticas que afectan a los trabajadores como a las que se centran en la gestión de los recursos naturales utilizados en la producción. Hablamos de cuestiones como la gestión de recursos humanos, la salud y seguridad en el lugar de trabajo, la gestión del cambio y la gestión ambiental y de los recursos naturales. La dimensión externa pone el foco en el exterior de la organización, como es el caso de las relaciones con el entorno (ayuntamientos, asociaciones, etc.), con los proveedores de servicios y la ciudadanía, el cumplimiento de derechos humanos –pensemos en las empresas y la utilización del trabajo infantil a bajo coste en el sudeste asiático- y la atención a los problemas ecológicos que afectan a nuestro planeta –especialmente la deforestación y la contaminación-.

Como principales características de la RSE (Red Española del Pacto Mundial de Naciones Unidas, 2010) podemos señalar las siguientes:

- Voluntariedad.
- Integrado en la estrategia y la gestión empresarial.
- Triple enfoque, equilibrando aspectos económicos, ambientales y sociales.
- Integración de las demandas de los grupos de interés.
- Se sustenta en una comunicación transparente y global bajo las premisas de compromiso con la mejora continua, progresividad, comparabilidad, materialidad³, accesibilidad y difusión y verificabilidad.

3 SAMAYOAZMITIA, Jorge A. (2014). La materialidad en la RSE. Revista Perspectiva. “La materialidad se refiere a todos los temas relevantes de una empresa y hacerse responsable de los principales impactos y riesgos asociados hacia sus grupos de interés, así como en su área de influencia, lo cual deberán reportar por medio de informes de sostenibilidad. Dicha materialidad supone que la organización debe tener en cuenta las necesidades y expectativas de sus stakeholders en la

Si reparamos en cuáles son las razones que han llevado a las empresas a adoptar criterios de RSC en sus estrategias y, por ende, en su operativa interna, hay autores (Nieto Antolín, 2004) que señalan como principales razones las siguientes: el aumento de la presión regulatoria, la modificación de las pautas de la demanda en los mercados de consumo y la corrección de los criterios de inversión en los mercados financieros.

Por último, existen algunos conceptos que, si bien guardan cierta relación con la RSC, no son propiamente Responsabilidad Social Corporativa, aunque frecuentemente se confundan con ella. Para evitar esta confusión conviene precisar estos términos:

- La *Inversión Socialmente Responsable* (ISR) o inversión sostenible es una inversión que, aparte de la mera rentabilidad financiera, integra consideraciones sociales y medioambientales en la selección de valores de carácter financiero.
- La *Inversión Solidaria* es una inversión en la que el gestor del fondo dona un porcentaje de su beneficio a una ONG o a un proyecto social.
- El *Consumo Responsable* significa que, en la elección de los productos, el comprador no solo considera su precio y calidad, sino también su proceso de elaboración y comercialización, así como la conducta de las empresas que los ofrecen, teniendo en cuenta elementos como el impacto sobre el medio ambiente o las condiciones laborales de los trabajadores (p.e. *el trabajo infantil*).
- La *Acción Social* de la empresa, según la definición de la Fundación Empresa y Sociedad dada en 1997, supone para ésta “la dedicación de sus recursos humanos, técnicos o financieros a proyectos de desarrollo de la sociedad, gestionados con sentido empresarial, en las siguientes áreas: asistencia social, salud, educación y formación profesional y empleo”.

Es positivo que una empresa realice Acción Social para crear un ambiente favorable internamente y en su entorno, lo que a su vez puede contribuir a mejorar la situación de los más desfavorecidos. Sin embargo, pocas veces la Acción Social coincide con la RSC, donde la opinión y las necesidades de los afectados son primordiales. Además, la Acción Social puede ser meramente un instrumento del marketing social.

- La *Reputación Corporativa* es un instrumento de la empresa para evaluar y reducir los riesgos potenciales para su imagen. Trata de analizar la percepción que los *stakeholders* tienen de la empresa para mejorarla. Es decir, para satisfacer objetivos, desde el punto de vista de la Reputación Corporativa, bastaría con modificar la percepción, sin necesidad de conocer las necesidades reales de los grupos de interés, ni producir cambios de fondo.
- La *Sostenibilidad o Desarrollo Sostenible*, definido en el “Informe Brundtland de la Comisión sobre Medio Ambiente y Desarrollo de la ONU” titulado “*Our Common Future*”, de 1987, como aquellos caminos de progreso social, económico y político que satisfacen las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para solventar sus propias necesidades, garantizando de esta manera el equilibrio entre crecimiento económico, cuidado

toma de decisiones y su planeación estratégica, afrontando en todas las dimensiones la RSE, así como todas sus actividades e impactos, directos e indirectos.” Obtenido el 7 de diciembre de 2014 de <http://www.perspectiva.com.gt/la-materialidad-en-la-rse/>.

del medio ambiente y bienestar social -lo que se conoce como *Triple Vertiente de la Sostenibilidad*-.

- El *Social Marketing* o Mercadotecnia Social “es la aplicación de las técnicas de la mercadotecnia comercial para el análisis, planteamiento, ejecución y evaluación de programas diseñados para influir en el comportamiento voluntario de la audiencia objetivo en orden a mejorar su bienestar personal y el de su sociedad”. Esta definición pertenece a Alan Andreasen y fue publicada en su libro “Marketing Social Change: Changing Behavior to Promote Health, Social Development, and the Environment”.

El objetivo de los términos citados no es el mismo que el de la RSC, pero tienen en común con ella la evaluación del impacto de las empresas y del resto de organizaciones sobre su entorno, de ahí que se trate de conceptos que están interrelacionados y haya que conocer y saber distinguir adecuadamente.

2. EL CARÁCTER GLOBAL DEL RSC. SU EXPANSIÓN A NIVEL INTERNACIONAL

En su conjunto, la RSC se enmarca en una voluntad de diferentes grupos de interés de buscar soluciones a los grandes problemas que acucian a la sociedad (generación de residuos, emisiones de CO2 a la atmósfera, escasez de agua, pesca abusiva, desigualdades sociales, derechos humanos, etc). El intento de entender y de querer cambiar la situación mundial en un mundo cada vez más globalizado, intercomunicado y donde progresivamente somos más dependientes unos de otros generó un movimiento cada vez más exigente que obligó a las empresas a cambiar sus pautas de comportamiento en un afán de adaptarse a esta nueva realidad, cada vez más crítica.

Como catalizadores del cambio, en favor de la extensión de la RSC por el mundo, se han identificado los siguientes (Red Española del Pacto Mundial de NN.UU, 2010):

- La globalización cultural y económica producida en las últimas décadas.
- La velocidad con la que se transmite la información a través de internet y la innovación tecnológica.
- El creciente papel de la imagen y el prestigio profesional.
- La pérdida de peso del sector público y el incremento de la influencia de las empresas.
- El fortalecimiento de los grupos de interés y la demanda social ante los escándalos financieros.
- Exigencia del accionista para se gestionen los riesgos tanto financieros como los no financieros.
- Creciente competitividad empresarial y necesidad de capital humano altamente cualificado así como la búsqueda de ventajas competitivas.

Este proceso podríamos decir que se ha producido por fases (Global Reporting Initiative, 2012):

- En una primera fase, en las décadas de los 60 y 70, fueron los gobiernos los que estuvieron en el punto de mira. La actividad asociativa crítica con las actuaciones del sistema de producción imperante se centró en recuperar datos y verificar los límites del *modelo de desarrollo general* existente en aquel momento, un modelo donde se gestionaban los recursos naturales como si fuesen ilimitados, se producían residuos como si el planeta pudiese absorberlos a la misma velocidad que se generaban y las desigualdades aumentaban.
- En una segunda fase, durante las décadas de los 80 y 90, se estableció un vínculo entre cuestiones medioambientales y sociales y lo que estaba en el punto de mira era el mundo de los negocios. Se inició la búsqueda de un *modelo de negocio sostenible* que tuviese en cuenta los aspectos económicos, medioambientales y sociales y no respondiera exclusivamente “a las demandas de sus accionistas de perseguir la maximización de sus beneficios” (Friedman, 1962). Es en esa época cuando surgiría un gran número de organizaciones de RSC en todo el mundo y cuando comenzaríamos a contar con productos “medioambiental y socialmente responsables”.
- Posteriormente, se abriría una tercera fase que se inicia en el año 2000 hasta la actualidad, donde se ha profundizado en la idea de que los problemas son mundiales, que nos afectan a todos y donde las empresas y organizaciones, del tipo y tamaño que sean, tienen que implicarse en la solución. El concepto de *gobernanza*, es decir, de los procesos a través de los cuales se realiza la toma de decisiones en el seno de las organizaciones, figura en la agenda de los grandes encuentros mundiales. Se extienden frases como “piensa globalmente, actúa localmente” y los productos se empiezan ya a adaptar a la nueva realidad, sin duda alguna por el impulso dado por los consumidores. Aparecen los coches híbridos, el biodiesel, las bombillas de bajo consumo, las energías limpias, la ropa de comercio justo, los diamantes éticos, etc.

En 1997 surgió el *Global Reporting Initiative* (en adelante GRI), un proyecto dependiente de Ceres, una red nacional con base en Boston (EE.UU), que agrupaba a inversores, organizaciones ambientales y otros grupos de interés público que trabajaban con las empresas y los inversores para abordar los retos de la sostenibilidad como, por ejemplo, el calentamiento global. En el año 2002, GRI pasó a ser una ONG internacional independiente con sede en Ámsterdam (Holanda). El GRI, como otro sinfín de organizaciones, trabajó para ofrecer a las empresas directrices para cuantificar el impacto de su actividad desde el punto de vista económico, social y medioambiental. El GRI publicó su primera guía en el año 2000 siendo la última la denominada G4, de 2014 (de utilización obligada a partir del 31 de diciembre de 2015).

El GRI cuenta con guías para la elaboración de contenidos. De acuerdo con su “Sustainability Reporting Guidelines” (Global Reporting Initiative, 2014), un informe de sostenibilidad debe incorporar lo siguiente, sujetándose a los principios de inclusión de los grupos de interés, contexto de sostenibilidad, materialidad e inserción de todos los aspectos relevantes:

The required Standard Disclosures for each option are presented in Tables 3 and 4:

TABLE 3: REQUIRED GENERAL STANDARD DISCLOSURES		
General Standard Disclosures	'In accordance' – Core (This information should be disclosed in all cases)	'In accordance' – Comprehensive (This information should be disclosed in all cases)
Strategy and Analysis	G4-1	G4-1, G4-2
Organizational Profile	G4-3 to G4-16	G4-3 to G4-16
Identified Material Aspects and Boundaries	G4-17 to G4-23	G4-17 to G4-23
Stakeholder Engagement	G4-24 to G4-27	G4-24 to G4-27
Report Profile	G4-28 to G4-33	G4-28 to G4-33
Governance	G4-34	G4-34 G4-35 to G4-55(*)
Ethics and Integrity	G4-56	G4-56 G4-57 to G4-58(*)
General Standard Disclosures for Sectors	Required, if available for the organization's sector(*)	Required, if available for the organization's sector(*)

TABLE 4: REQUIRED SPECIFIC STANDARD DISCLOSURES (DMA AND INDICATORS)		
Specific Standard Disclosures	'In accordance' – Core	'In accordance' – Comprehensive
Generic Disclosures on Management Approach	For material Aspects only(*)	For material Aspects only(*)
Indicators	At least one Indicator related to each identified material Aspect(*)	All Indicators related to each identified material Aspect(*)
Specific Standard Disclosures for Sectors	Required, if available for the organization's sector and if material(*)	Required, if available for the organization's sector and if material(*)

Siguiendo con las guías para la elaboración de memorias de responsabilidad social corporativa, se observa que hay una petición de aplicar estándares comúnmente aceptados. En todo caso, dada la voluntariedad del ámbito en el que nos movemos, son guías que sirven para asegurar el cumplimiento de lo que en las mismas se recoge. En ningún caso podríamos hablar de normas en el sentido jurídico de la palabra. Así, además de la anterior, se puede contar con las siguientes:

- la ISO 26000 “Guía sobre responsabilidad social”,
- la AS 8003-2003 de la agencia australiana Standards Australia,
- la SI 10000 de Standards Institution de Israel.

Hay que destacar que ha habido grandes dificultades para consensuar un estándar por parte de las agencias especializadas, lo que llevó a ciertas ONGs internacionales a intervenir ofreciendo sistemas de gestión tanto de carácter general como específicos. Este es el caso de *Social Accountability* que en 1997 creó la norma SA 8000 con la finalidad de cumplir adecuadamente con los derechos laborales atendiendo a preceptos adoptados por la comunidad internacional. En el caso de *AccountAbility 1000* (AA 1000) se trata de normas creadas por el *Institute for Social and Ethical Accountability* para asegurar el comportamiento sostenible de la institución. Por último, señalaríamos la norma SGE 21 de Forética, asociación de empresas y profesionales de la RSE en España, o de la norma UNE 165010 EX, de la Asociación Española de Normalización (AENOR).

Otro gran hito en la construcción del movimiento RSC a nivel global lo constituye el Pacto Mundial de la Organización de Naciones Unidas (ONU), también conocido como *Global Compact*. Constituye un llamamiento a las organizaciones empresariales

de todo el mundo para que alineen sus estrategias y operaciones con los diez principios universales de las áreas de derechos humanos, estándares laborales, medio ambiente y anticorrupción y a su vez emprendan acciones de apoyo a objetivos más amplios de la ONU. Surgió en 1999 del Foro Económico Mundial, como consecuencia de una iniciativa presentada por el Secretario General de la ONU, Kofi Annan. En la actualidad existen más de 12.000 suscriptores del Pacto establecidos en más de 145 países⁴. Se trata sin duda alguna de la iniciativa de RSC más extendida del mundo.

Los Diez Principios del Pacto Mundial de NN.UU

Derechos Humanos

- *Principio Nº 1. Apoyar y respetar la protección de los derechos humanos.*
- *Principio Nº 2. No ser cómplice de abusos de los derechos.*

Ámbito Laboral

- *Principio Nº 3. Apoyar los principios de la libertad de asociación y sindical y el derecho a la negociación colectiva.*
- *Principio Nº 4. Eliminar el trabajo forzoso y obligatorio.*
- *Principio Nº 5. Abolir cualquier forma de trabajo infantil.*
- *Principio Nº 6. Eliminar la discriminación en materia de empleo y ocupación.*

Medio Ambiente

- *Principio Nº 7. Las empresas deberán mantener un enfoque preventivo que favorezca el medio ambiente.*
- *Principio Nº 8. Las empresas deben fomentar las iniciativas que promuevan una mayor responsabilidad ambiental.*
- *Principio Nº 9. Las empresas deben favorecer el desarrollo y la difusión de las tecnologías respetuosas con el medio ambiente.*

Anticorrupción

- *Principio Nº 10. Las empresas e instituciones deberán trabajar contra la corrupción en todas sus formas, incluidas extorsión y soborno.*

Otro de los grandes actores “globales” en materia de RSC es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Nace en 1961 con los objetivos primordiales de promover el empleo, el crecimiento económico y la mejora de los niveles de vida en los países miembros, ayudar a la expansión económica en el proceso de desarrollo en todo el mundo y ampliar el comercio mundial multilateral, sin criterios discriminatorios, dentro del marco de los tratados y compromisos internacionales.

El avance que ha experimentado en sus años de vida ha convertido a la OCDE en uno de los foros mundiales de mayor influencia en temas económicos, educativos y ambientales, extendiendo su influencia desde los estados miembros y observadores hacia los entes privados, comprometiéndolos mediante “Las Directrices”.

4 <http://www.pactomundial.org/conocenos/>.

“Las líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales” –“*Guidelines for Multinational Enterprises*”- son recomendaciones dirigidas por los gobiernos a las empresas multinacionales. Enuncian principios y normas voluntarias para una conducta empresarial responsable compatible con las legislaciones aplicables.

Estas normas de conducta de la OCDE fueron adoptadas en 1976 y revisadas en 2000. Esta última revisión llevó a adoptar procesos más detallados, los cuales incorporaron los elementos-base de tipo económico, social y ambiental de una agenda de desarrollo sostenible. Estas directrices tienen como propósito fundamental “fomentar las contribuciones positivas al progreso económico, medioambiental y social que pueden tener las empresas multinacionales y reducir al mínimo las dificultades que pueden causar sus diversas actividades”.

Por último, en el terreno global, nos quedaría hacer referencia al papel desarrollado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en este terreno. Los esfuerzos de la OIT para generar directrices internacionales en su ámbito de competencia se tradujeron en 1977 en la adopción de “la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social”, también conocida como “la Declaración sobre las EMN”. Los principios recogidos en este instrumento universal proporcionan directrices para las empresas, los gobiernos y las organizaciones de empresarios y de trabajadores en ámbitos como el empleo, la formación profesional, las condiciones de trabajo y de vida y las relaciones laborales. Esta declaración constituye un valioso instrumento para la promoción de la responsabilidad social empresarial.

Posteriormente, en 1998, la OIT adoptó la “Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo”, que pone de relieve cuatro principios que han sido reconocidos como fundamentales por todos los países miembros: la libertad de asociación y la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva, la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio, la abolición del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

En marzo de 2000 se revisó el texto de “la Declaración sobre las EMN”, para incorporar los principios y derechos fundamentales en el trabajo. En la última actualización de la Declaración, que se aprobó en marzo de 2006, se añadió una recomendación específica para alentar a las empresas a tomar medidas inmediatas y efectivas, en su ámbito de competencia, a fin de lograr, con carácter urgente, la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil.

En la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT de junio de 2007, las organizaciones de empresarios, de trabajadores y los gobiernos adoptaron una declaración sobre el papel del sector privado en el desarrollo económico, que proporciona consejos sólidos y equilibrados para la formulación de políticas sobre las condiciones necesarias para alentar a que las empresas operen de manera rentable y competitiva al mismo tiempo que cumplen con sus responsabilidades sociales y medioambientales.

Por último, cabría mencionar al *World Business Council for Sustainable Development (WBCSD)*. Es una asociación global de unas 200 empresas que se ocupa exclusivamente de los negocios y el desarrollo sostenible. Proporciona una plataforma para que las empresas puedan explorar el desarrollo sostenible, compartir conocimiento, experiencias y mejores prácticas y defender posiciones empresariales sobre estas cuestiones en una variedad de foros, en colaboración con gobiernos, organizaciones

no gubernamentales y organizaciones intergubernamentales. Sus miembros provienen de más de 30 países y de 20 sectores industriales⁵.

3. LA RSC EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA

Si pasamos al ámbito de la Unión Europea, el Consejo Europeo de Lisboa en el año 2000 hizo “un llamamiento especial al sentido de la responsabilidad social de las empresas con respecto a las prácticas idóneas en relación con la formación continua, la organización del trabajo, la igualdad de oportunidades, la integración social y el desarrollo sostenible” (Conclusión nº 39). En este Consejo se marcó el objetivo estratégico de convertir la Unión Europea en “la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, antes del 2010, capaz de un crecimiento económico duradero acompañado por una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y una mayor cohesión social”. Evidentemente, tras la llegada de la crisis financiera de 2008 y la posterior crisis económica e, incluso, institucional y social que estamos padeciendo a día de hoy, este objetivo no se ha hecho realidad.

La Agenda Social Europea de la Comisión, aprobada en el Consejo Europeo de Niza en diciembre de 2000, puso de relieve el papel que puede desempeñar la RSC para afrontar las consecuencias en materia de empleo y sociedad derivada de la integración económica y de los mercados y adaptar las condiciones laborales a la nueva economía. La Cumbre de Niza invitó a la Comisión a emitir una Comunicación para reforzar la asociación con interlocutores sociales, ONG, etc. e implicar a las empresas en dicha asociación para reforzar su responsabilidad social. El Consejo Europeo de Estocolmo acogió favorablemente las iniciativas del sector empresarial para fomentar la responsabilidad social de las empresas, señalando al Libro Verde como medio para impulsar un intercambio de opiniones y promover nuevas iniciativas en el ámbito de la RSC.

La Comisión publicó el Libro Verde COM (2001) 366 final, de 18 de julio de 2001, bajo el título “Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas” con la finalidad de “iniciar un amplio debate y recabar opiniones sobre la responsabilidad de las empresas a nivel nacional, europeo e internacional” y con ello establecer “un nuevo marco para el fomento de la responsabilidad social de las empresas.” En este documento se define la RSE, se consideran los aspectos a tener en cuenta para progresar en su implantación y se promueve el debate y la reflexión.

Posteriormente, siguiendo con los trabajos del Libro Verde, la Comisión aprobaría la Comunicación COM (2002) 347 final, de 2 de julio de 2002, titulada “La responsabilidad social de las empresas: una contribución empresarial al desarrollo sostenible”. Este documento es fruto de la consulta sobre el Libro Verde, expone la estrategia europea de promoción de la RSE, haciendo especial incidencia para su desarrollo en el proceso participativo y *multistakeholder*. Constituyó un hito importante al dar lugar a la creación en ese año del Foro Multilateral Europeo sobre RSE.

En el año 2005, en las Conclusiones de la Cumbre Europea de Bruselas, también se hizo mención a que las empresas “deben desarrollar su responsabilidad social” (Conclusión nº 20). La Comisión Europea aprobó la estrategia para el crecimiento, el empleo y el *desarrollo sostenible*.

5 <http://www.mapeo-rse.info/promotor/world-business-council-sustainable-development-wbcasd>.

Igualmente, la Agenda Social Europea, presentada por la Comisión en febrero de 2005 y que sería posteriormente debatida en el seno del Consejo, también se refiere nuevamente dentro del apartado “una nueva dinámica para las relaciones laborales” a la promoción de la RSE, señalando que “la Comisión proseguirá fomentando la responsabilidad social de las empresas. Para potenciar la eficacia y la credibilidad de estas prácticas, la Comisión, en cooperación con los estados miembros y los protagonistas, presentará iniciativas dirigidas a mejorar más aún el desarrollo y la transparencia de la responsabilidad social de las empresas.”

Sería en 2006 cuando se presenta la Comunicación COM (2006) 136, de 22 de marzo, sobre RSE bajo el título “Poner en práctica la asociación para el crecimiento y el empleo: hacer de Europa un polo de excelencia de RSE”, en la que se anuncia la creación de la Alianza Europea para la RSE. Con esta «Alianza Europea para la responsabilidad social de las empresas» la Comisión se propone fomentar una mayor aceptación de la RSE entre las empresas europeas, así como aumentar el apoyo a la RSE y su reconocimiento como una contribución al desarrollo sostenible y a la estrategia para el crecimiento y el empleo. Para presentar esta alianza, la Comisión se basó en varios años de debate público, consulta y diálogo con las empresas y otras partes interesadas. El Libro verde (2001), la Comunicación (2002) y la creación del Foro Multilateral Europeo sobre la responsabilidad social de las empresas han constituido etapas importantes de este proceso al que todavía le queda mucho por recorrer.

En 2007, el Parlamento Europeo publicó la Resolución 2006/2133(INI), de 13 de marzo, bajo el título “La responsabilidad social de las empresas: una nueva asociación”. En esta resolución del Parlamento se valoró positivamente el debate europeo en torno a la RSE y la asociación de la UE con diversas redes empresariales, se afirmaba que la RSE debía aportar un alto valor al incremento de la competitividad por vía de la mejora de la I+D+i, tal y como estaba previsto en la Agenda de Lisboa, con la vista puesta en la creación de un empleo responsable, y se pedía a la Comisión que se dotase de nuevos instrumentos de RSE que supusieran un mayor control de las actuaciones de las empresas a través de una mejor información, que se integrasen los criterios de la RSE en las políticas y programas de la UE y, por último, exigía una mayor contribución europea a la RSE global.

Y todo este proceso culminó con la publicación por la Comisión Europea de la Comunicación COM (2011) 681 final, de 25 de octubre, titulada “Estrategia renovada de la UE para 2011-2014, sobre la Responsabilidad Social de las Empresas”. De esta nueva estrategia de la Comisión cabe destacar:

- En el contexto actual de crisis el objetivo debe ser la recuperación de la confianza y la reconstrucción del contrato social entre las empresas y la sociedad.
- Se considera que el desarrollo de la RSE desde 2006 ha sido insuficiente. De las 850 empresas que elaboran informes GRI apenas un centenar integran la responsabilidad social en su *core business* yendo más allá de las obligaciones legales en materia social, medioambiental, ética y de derechos humanos.
- Establecimiento de una definición actualizada de RSE incorporando:
 1. Referencias internacionales, en concreto, a los principios y a las directrices internacionalmente reconocidas como las Directrices de la OCDE, los 10 prin-

cipios del Global Compact, la ISO 26000 y la Declaración Tripartita de la OIT.

2. Carácter *multistakeholder*, dada la naturaleza multidimensional de la RSC, aun reconociendo el papel principal de las empresas, señalando cuál debería ser el papel de las autoridades públicas y de otros stakeholders (sindicatos, ONGs).
3. Mix regulatorio. La UE introduce la necesidad de regular algunos aspectos de la RSE, preservando un amplio espacio a la voluntariedad.

El Plan de Acción 2011-2014 recoge una serie de acciones de impulso de la RSE entre las que destacan (Corporate Excellence – Centre for Reputation Leadership, 2011):

- Dar mayor visibilidad a las buenas prácticas de las empresas frente a los consumidores y los inversores.
- Mejorar y medir los niveles de confianza sobre la actividad empresarial.
- Establecimiento de un código de buenas prácticas en el que participen empresas y el resto de stakeholders interesados.
- Facilitar el reconocimiento de los mercados. Se anima a los poderes públicos a tomar en consideración los criterios de sostenibilidad y de RSE, por ejemplo, en las obras e inversiones públicas que se adjudiquen.
- Transparencia sobre aspectos sociales y medioambientales, a través de un informe común de *reporting no financiero* que afectará a las grandes empresas y a las PYMES, sin suponer costes adicionales.
- Impulso de la educación en materia de RSE.
- Impulso de las políticas nacionales y regionales en materia de RSE.
- Impulso de la RSE en empresas de más de 1.000 trabajadores.
- Elaboración de una Guía de Derechos Humanos basada en la “*UN Guiding Principles*”.
- Alinear el enfoque europeo con los enfoques internacionales, tratando de retomar el liderazgo de la Unión Europea en esta materia.

El documento concluye con el llamamiento a todos los actores (empresa, Comisión, Parlamento Europeo, Estados miembros, grupos de interés, ...) a trabajar conjunta y coordinadamente para desarrollar estas líneas de acción en el horizonte de 2014, pero con la mirada puesta en 2020.

El 29 de abril de 2014 la Comisión Europea lanzó una consulta pública *on-line* que finalizó el 15 de agosto de 2014 sobre la revisión de la Estrategia de RSE para el periodo 2015-2019. A tal fin la Comisión Europea celebró los días 3 y 4 de febrero de 2015 una reunión plenaria del Foro Multilateral Europeo sobre RSE, con la finalidad de debatir la futura estrategia. Durante la reunión quedó patente la definición de RSE como “la gestión de sus impactos en la sociedad” y se establecieron como aspectos clave de **la nueva estrategia 2015-2019**⁶ que:

6 Recuperado el 30 de marzo de 2015 de <http://concienciaresponsable.blospot.com.es/2015/03/la-futura-estrategia-europea-de-la-rse.html>.

- El objetivo de la RSC debe ser incorporarse a la gestión global de la compañía.
- La Comisión Europea debe seguir desempeñando un papel fundamental para el intercambio de buenas prácticas y colaboración entre los diferentes grupos de interés.
- Los m.c.s. deben comprometerse con la RSE y desempeñar un papel más proactivo, poniendo en valor los avances y retrocesos.
- La nueva estrategia debe ir alineada con los marcos internacionales en materia de RSC.
- La mayoría de las compañías aceptan las recomendaciones en materia de informe de la estrategia de RSC anterior, por lo que no es necesaria una nueva legislación adicional.

4. LA RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA EN ESPAÑA

Tras los escándalos financieros de empresas a nivel internacional ocurridos a finales de los años 90, se puso de manifiesto la manipulación de la información financiera y la gestión fraudulenta de algunas empresas por parte de sus directivos, así como la no corrección de las falsas expectativas por los órganos de supervisión correspondientes. La reacción fue la aparición del llamado *movimiento del gobierno corporativo* cuya primera manifestación en España fue el Informe Olivencia de 1998, donde se indicaba la necesidad de modernizar los consejos de administración y se sintetizaban una serie de recomendaciones en un código de buen gobierno.

Los posteriores escándalos financieros que nuevamente se sucedieron, amén de la transformación del mercado de capitales español, hizo necesario realizar un análisis de la situación de la aplicación del código de buen gobierno y de medidas tendentes a aumentar la transparencia y la seguridad de los mercados. Así en enero de 2003 la “Comisión especial para el fomento de la transparencia y la seguridad en los mercados financieros y en las sociedades cotizadas”, conocida como Comisión Aldama, elaboró un informe que fructificaría posteriormente en la Ley 26/2003, de 17 de julio, por la que se modifican la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, y el texto refundido de la Ley de Sociedades Anónimas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre, con el fin de reforzar la transparencia de las sociedades anónimas cotizadas.

En el preámbulo de la Ley se dice lo siguiente: “Sobre la base del informe señalado, por tanto, se recogen aquellas recomendaciones cuyo más adecuado soporte se encuentra en una regulación normativa, como son las que se refieren a:

a) Los deberes de información y transparencia.

b) La definición y régimen de los deberes de los administradores, especialmente en el ámbito del conflicto de intereses.

c) La obligación de dotarse de un conjunto de mecanismos en materia de gobierno corporativo que comprendan, entre otros, un reglamento del consejo de administración, así como de la junta general.

Se trata por ello de formular iniciativas normativas sobre la base del fomento de la transparencia en la gestión de las empresas, con respeto al ya citado principio de autorregulación.”

En septiembre de 2004, el Congreso de los Diputados creó en el seno de la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales una Subcomisión para potenciar y promover la responsabilidad social de las empresas, proponiendo a tal fin un conjunto de 57 medidas al gobierno. Fruto de su trabajo, en julio de 2006 publicó su informe, siendo comúnmente conocido como el *Libro blanco de la RSE*.

En marzo de 2005 el entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales creó el Foro de Expertos de RSE. Como resultado de esa labor se publicó en julio de 2007 el informe titulado “Las políticas públicas de fomento y desarrollo de la RSE en España”. En él participaron un conjunto de 47 representantes de varios ministerios, empresas, organizaciones de la sociedad civil y de la Universidad.

En diciembre 2007, el gobierno, de la mano de empresas y sindicatos creó la Mesa de Diálogo Social sobre RSE. Su responsabilidad quedó plasmada en el documento “La RSE. Diálogo Social”. La finalidad de la Mesa era la de realizar propuestas para estimular y difundir las buenas prácticas en materia de RSE, impulsar políticas de RSE en la administración pública así como definir el papel y el compromiso de las organizaciones sindicales y empresariales en colaboración con las administraciones públicas (AA.PP) y sentar las bases sobre las que establecer la colaboración entre los interlocutores sociales y los grupos de interés. Así mismo, se acordó la constitución del Consejo de RSE que posteriormente sería refrendado normativamente en el año 2008.

Posteriormente, el “Informe sobre la RSE en España: una propuesta para Europa”⁷ (Comisión de las Comunidades Europeas. Representación en España, 2013), encargado por el comisario Barnier en el marco de la celebración en 2012 del 20º Aniversario de la creación del Mercado Único Europeo, señala que hay una cuestión que es clara: nuestro país ha mantenido una posición de liderazgo a nivel europeo realizando la aportación más destacada en ese ámbito en materia de RSE.

En el ámbito normativo, los elementos considerados vertebradores han sido:

- El Real Decreto 221/2008, de 15 de febrero, de creación del Consejo Estatal de Responsabilidad Social de las Empresas (CERSE)⁸, como órgano asesor y consultivo del gobierno adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, encargado del impulso y fomento de las políticas de RSE, en el marco de referencia para el desarrollo de esta materia en España y,
- La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, cuyo artículo 27 establece los principios de buen gobierno corporativo y adecuada gestión del riesgo en relación con las remuneraciones de los directivos, el 35 hace referencia a las obligaciones del sector público empresarial, el 39 a la promoción de la RSE y su disposición final trigésima primera prevé, de forma similar a otros países europeos, el desarrollo de las condiciones para la difusión de la información sobre el

7 Nota del Autor: El coordinador de los trabajos fue el Sr. Aldo Ocese, por lo que se utilizará la referencia “Informe Olcese”.

8 La presidencia y secretaría del CERSE la ostentan el Mº de Empleo y Seguridad Social y la Dirección General de Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas respectivamente. Uno de los objetivos del CERSE es la búsqueda de la mayor homogeneidad posible en las memorias o informes de responsabilidad social y sostenibilidad que las empresas y organizaciones, de forma voluntaria, hacen públicos. El CERSE se constituirá como Observatorio de la Responsabilidad Social de las Empresas en España.

uso de criterios sociales, medioambientales y de buen gobierno en la política de inversión de los fondos de pensiones.

Posteriormente, se aprobó la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en cuya disposición adicional séptima se establece que “el Gobierno incorporará al sector público estatal en el Plan Nacional de Responsabilidad Social Corporativa”. De hecho, la ministra de Empleo y Seguridad Social había mencionado en 2012 que la RSC es “una respuesta eficaz y necesaria para la salida de la crisis económica” e incluso se comprometió a la elaboración y puesta en marcha de un Plan Nacional de RSE con la finalidad de impulsar y promover los criterios de RSE en España, tanto en las empresas como en los organismos públicos, considerando este aspecto como un mecanismo para fortalecer la Marca España. Otras actuaciones relacionadas con la materia que aporta la ley son el refuerzo de la transparencia en la actividad pública a través de obligaciones de publicidad activa para todas las AA.PP, el reconocimiento del derecho de acceso a la información y, por último, el establecimiento de recomendaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos.

La promulgación de esta nueva ley no es casual. De hecho la actual crisis de gobernanza pública y del papel institucional del Estado en particular y de las administraciones públicas en general indica que se está gestionando de un modo deficiente la relación de las instituciones con su principal grupo de interés, la ciudadanía. Según el Informe Olcese (Comisión de las Comunidades Europeas. Representación en España, 2013) era necesario promover una política activa de Responsabilidad Social de las Administraciones Públicas en el ámbito europeo, extendiendo a aquellas las herramientas que se han revelado útiles para promover la RSE, entre otras, la “obligación de realizar un informe anual de Responsabilidad Social para las AA.PP más relevantes, siguiendo las pautas, convenientemente adaptadas, de los informes del GRI para las empresas.” En ese ámbito es en el que la Guardia Civil se subió al tren de la RSC.

Llegados a este momento, cabe decir que otra de las razones que llevaron a la Guardia Civil a sumarse a la nueva corriente a favor de la RSC es adelantarse a las nuevas responsabilidades a las que iba a tener que hacer frente la administración central en esta materia. Y esta nueva responsabilidad llegó de la mano de la Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas aprobada por el Gobierno de España el pasado 24 de octubre de 2014⁹. Esta estrategia parte de seis principios como son la competitividad, la cohesión social, la creación de valor compartido, la sostenibilidad, la transparencia y la voluntariedad. Así mismo, marca cuatro objetivos estratégicos y 10 líneas de actuación. Por último, el documento contempla hasta 60 medidas priorizadas y determina qué entidades son las encargadas de impulsarlas y ponerlas en marcha. A continuación figura el esquema de la nueva estrategia gubernamental en materia de responsabilidad social corporativa.

9 <http://www.lavozlibre.com/noticias/ampliar/987394/el-gobierno-aprueba-la-estrategia-espanola-de-responsabilidad-social-de-las-empresas>.

Estructura de la Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas



De sus 10 líneas de actuación, por su actualidad, destacaríamos la promoción del “buen gobierno y transparencia como instrumentos para el aumento de confianza”.

Es evidente, y así se desprende de la lectura de la Estrategia, que se incluye a las administraciones públicas, tanto en lo que se refiere a la promoción de la RSE como en su faceta de elemento impulsor de las organizaciones más sostenibles, para lo cual el Ministerio de Empleo elaborará un reglamento, una herramienta telemática y un espacio web especializado en RSE para que estas organizaciones –al igual que las privadas- puedan dar publicidad a sus memorias e informes de sostenibilidad/ RSE, así como pondrá en marcha mecanismos que permitan un reconocimiento de aquel trabajo que suponga ir más allá de lo legalmente obligatorio en materias como el empleo, la igualdad, la discapacidad o la protección medioambiental, entre otras.

La Estrategia, en su apartado de ejecución, establece como responsabilidad de las administraciones públicas¹⁰ lo siguiente:

- Velar para que la asunción de la responsabilidad social por parte de las organizaciones sea real y cumpla con los criterios de materialidad.
- Impulsar la difusión de la RSE para que ésta llegue al conjunto de la sociedad.
- Velar porque la RSE vaya calando en todos los estadios del tejido productivo sin que ello suponga la inclusión de nuevas cargas administrativas o de otra índole.
- Erigirse como claros ejemplos de entidades responsables en todos y cada uno de sus ámbitos de influencia.

En cuanto a las medidas de la Estrategia que van dirigidas a las administraciones públicas y que en algún modo afectan a nuestra Institución, figuran las siguientes:

1. Prioridad muy alta:

- (3) Puesta en marcha del procedimiento de publicación de memorias e informes de responsabilidad social y sostenibilidad (corto plazo).
- (4) Herramienta para el envío de las memorias e informes de RSE (corto plazo).
- (5) Crear un espacio web accesible especializado en RSE (corto plazo).
- (14) Impulsar las prácticas de buen gobierno en las organizaciones (medio plazo).
- (17) Impulsar actuaciones dirigidas a combatir el fraude, tanto laboral como fiscal y la economía sumergida (medio plazo).
- (18) Promover la ética y la transparencia en las organizaciones (medio plazo).
- (19) Impulsar la RSE como mecanismo para fortalecer la imagen de España y la percepción positiva de los productos y servicios españoles (largo plazo).
- (20) Fomentar la elaboración de informes anuales que incorporen de forma transparente la información de aspectos sociales, ambientales y de buen gobierno (corto plazo).

10 Es importante señalar que es el Mº de Empleo y Seguridad Social quién creará un grupo de trabajo interministerial para articular aquellas medidas que deban poner en marcha otros departamentos ministeriales.

- (26) Respeto y protección de los derechos humanos en toda la cadena de valor (medio plazo).
- (57) Poner en marcha mecanismos de coordinación entre la AGE y las CC.AA (medio plazo).

2. Prioridad alta:

- (2) Fomentar plataformas de comunicación y espacios de diálogo entre las organizaciones y los grupos de interés (medio plazo).
- (7) Dar a conocer y divulgar el esfuerzo de las empresas comprometidas con la RSE (corto plazo).
- (9) Promover que los criterios de la responsabilidad social se constituyan en un referente (corto plazo).
- (22) Impulsar actuaciones para favorecer la diversidad en las plantillas, mediante una política de igualdad de oportunidades (medio plazo).
- (23) Impulsar actuaciones dirigidas a facilitar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral de los trabajadores (medio plazo).
- (24) Impulsar la promoción de la salud en los centros de trabajo (corto plazo).
- (25) Favorecer la integración laboral de personas en riesgo de exclusión social en empresas ordinarias, así como facilitar el emprendimiento (medio plazo).
- (35) Velar por el cumplimiento de los principios de la RSE en toda la cadena de suministro y animar a las compañías a transmitir sus modelos de gestión (largo plazo).
- (36) Fomentar las actuaciones dirigidas a satisfacer los compromisos que las organizaciones adquieren con sus proveedores (medio plazo).
- (44) Reducir el impacto medioambiental por parte de todas las organizaciones (largo plazo).
- (58) Extender y promover la RSE en todo el territorio (medio plazo).

3. Prioridad media:

- (12) Impulsar la incorporación del valor de la contribución personal y social a un modelo de sociedad más sostenible en los planes de estudio (corto plazo).
- (13) Potenciar el estudio de la RSE tanto en las instituciones educativas para la formación profesional como en las universidades para la enseñanza universitaria (corto plazo).
- (28) Facilitar y proponer oportunidades de voluntariado corporativo (medio plazo).
- (33) Impulsar la investigación, la innovación sostenible y el desarrollo de productos y servicios dirigidos a mejorar la calidad de vida de las personas (largo plazo).

- (37) Instar a las administraciones públicas a que adapten sus criterios de solvencia técnica y económica en los procedimientos de licitación pública (largo plazo).
- (38) Fomentar la incorporación de criterios sociales, ambientales, de derechos humanos y éticos en las licitaciones y adquisiciones públicas, vinculados al objeto del contrato (medio plazo).
- (42) Promover políticas de comunicación y publicidad responsables (largo plazo).
- (45) Reforzar la información orientada al control y consumo responsable de los recursos naturales (medio plazo).
- (47) Hacer seguimiento y reforzar los programas de prevención y gestión de residuos, mediante el uso de las tecnologías más adecuadas (largo plazo).
- (48) Avanzar en los programas cuyo objetivo es reducir y minimizar las emisiones directas e indirectas (largo plazo).
- (49) Impulsar el uso de tecnologías limpias (largo plazo).
- (50) Favorecer la difusión y consideración de actividades de Acción Social de las empresas y organizaciones para su reconocimiento por la sociedad (largo plazo).

De acuerdo con la consideración de liderazgo en este ámbito manifestada en 2012 por el Comisario Barnier, España es el país europeo que más empresas concentra en cabeza de los rankings internacionales de RSE y sostenibilidad. En favor de esa afirmación se aportan los siguientes datos:

- España ocupó en 2013 el cuarto lugar en el ranking internacional de empresas más sostenibles, según el Anuario de Sostenibilidad 2013 (Sustainability Yearbook), que fue presentado por RobecoSAM en colaboración con KPMG en el Foro Económico Mundial que se celebró en Davos. Precisamente esta posición se consiguió gracias a que cinco empresas españolas consiguieron las mejores puntuaciones en sus respectivos sectores (Amadeus, Gamesa, Gas Natural, Iberdrola y Repsol) ¹¹.
- En 2013 eran 147 las grandes empresas que llevaban a cabo prácticas responsables, 23 más que en 2009 y tres más que en 2011 (Club de Excelencia en Responsabilidad, 2011). Si tomamos como referencia las empresas de más de 1.000 trabajadores según datos del INE ¹², 646 en 2014, el porcentaje de las que se han sumado a la RSE sería del 22,75%.
- Según el documento de Estrategia Española de RSE, en 2012 eran 180 empresas las que contaban con un informe anual de RSE, siendo España el país con el máximo nivel de aplicación de las guías GRI.
- En lo que se refiere a la Red Española del Pacto Mundial de Naciones Unidas,

11 <http://www.compromisorse.com/rse/2013/01/22/amadeus-gamesa-gas-natural-iberdrola-y-repsol-las-mas-sostenibles/>.

12 <http://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=299>.

en 2014, como suscritores del Pacto, figuran 2.600 entidades adheridas (sobre un total de 12.000 a nivel mundial, un 21,6%) de las cuales el 12% son grandes empresas, el 72% son PYMEs y el 16% son otro tipo de entidades (*tercer sector*, sindicatos, asociaciones empresariales e instituciones educativas)¹³.

- En el ámbito del sector público, las actuaciones son muy incipientes. Así solo cuentan con una memoria RSC publicada por el Ministerio de Defensa, desde el año 2009, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, desde febrero de 2014 para todo el ámbito de la AGE y desde diciembre de 2014, la Guardia Civil.

5. APLICACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA A LA GUARDIA CIVIL

La Guardia Civil, en su afán constante de lograr la mejora de los servicios que presta y una excelencia en la gestión, inicia en febrero de 2012, a raíz de un estudio-propuesta de su Centro de Análisis y Prospectiva (CAP), los trabajos para la implantación de un proyecto de RSC en la Guardia Civil, el cual supondría un hito importante para la Institución, ya que mejoraría la conexión de la Guardia Civil con la sociedad a la vez que incidiría positivamente en su imagen social, en tanto que aumentaría la sensación de transparencia, eficiencia, compromiso social y cultura de seguridad.

Expresándolo en pocas palabras, sería posible utilizar la frase del abogado español Rodrigo Uría que decía *“la decencia es la manifestación estética de la ética”*.

Con esta actuación se pretende dar un paso más a través del cual, además de las misiones legalmente encomendadas, las personas que conforman la Guardia Civil tengan presentes el impacto inmediato y futuro de todas sus actuaciones, tanto sobre la sociedad, como sobre la economía y, por supuesto, sobre el medio ambiente.

Así, en el mes de junio de 2012 se iniciaron los contactos con empresas e instituciones que ya habían puesto en marcha sus respectivos programas de RSC para canalizar de forma adecuada los trabajos de la Guardia Civil.

Del resultado de estos contactos se extrajeron varias conclusiones: en primer lugar, y como elemento más importante, la necesidad de contar no solo con la aprobación sino con el compromiso, el apoyo decidido y el impulso necesario de la alta dirección de la organización. Además, se señalaron los siguientes aspectos a considerar:

- La incorporación al proyecto tiene carácter voluntario pero, una vez tomada la decisión, la Institución asume un importante compromiso en materia de transparencia que, en ocasiones, resulta incómodo.
- Para ponerlo en práctica resulta imprescindible la decisión de su máximo responsable, así como la colaboración e implicación de la Dirección Adjunta Operativa y de las Subdirecciones Generales, quienes deberán contribuir con representantes cualificados a la constitución de un Grupo de Trabajo “ad hoc” para el desarrollo del Proyecto de RSC.
- Es necesario seguir para su implantación algún tipo de metodología que permita

13 <http://www.pactomundial.org/conocenos/>.

evaluar la memoria, sugiriéndose como la más adecuada la guía del *Global Reporting Initiative* (GRI).

- Importante decidir sobre si se va a recibir apoyo de alguna consultora externa, lo cual supondría costes adicionales.

Con la experiencia aportada y las “lecciones aprendidas” extraídas de los consultados, se llegó a la conclusión de que la implantación de un sistema continuo de RSC en la Guardia Civil era un proyecto ambicioso, atractivo y viable.

La visión establecida fue la de contribuir al bienestar de la sociedad a través de la calidad en el servicio y la cercanía al ciudadano, nada nuevo para la Institución. Sin embargo, la decisión de su implementación en el Cuerpo implicaba un compromiso responsable y voluntario para con la sociedad que, tal y como ya se ha expuesto, iría más allá del propio desarrollo de las funciones legalmente encomendadas.

El comportamiento socialmente responsable supone invertir más en capital humano, seguridad y salud en el trabajo, medio ambiente, etc. Implica un importante esfuerzo, principalmente en materia de transparencia, compromiso ético y social, eficiencia, prevención laboral, preocupación medioambiental, sostenibilidad, etc.

Como retorno, la decisión de desarrollar un proyecto de RSC aportaría –además de los beneficios propios del compromiso ético- un importante fortalecimiento de la imagen de la Guardia Civil, en su vertiente de visibilidad, eficiencia y modernidad. En este sentido, facilitaría el conocimiento del Cuerpo por el ciudadano y la difusión de los principios y valores institucionales.

Como objetivos más concretos del proyecto se buscaba por parte de Guardia Civil la transparencia, la proximidad al ciudadano, ofrecer una guía y un marco de acción para los decisores, fortalecer la imagen, anticiparse a las nuevas exigencias en materia de RSC, difundir la cultura de seguridad e incrementar el compromiso de la Institución con la sociedad.

Además, tendría un perfecto encaje con el Sistema de Gestión Estratégica de la Guardia Civil (SIGEST). A modo de ejemplo, los objetivos de la RSC son perfectamente subsumibles en los objetivos estratégicos. A modo de ejemplo tenemos:

- C02 - Afianzar la seguridad de los ciudadanos y prestar auxilio, atención e información con cercanía y calidad.
- P06 - Promocionar las relaciones con la comunidad y el conocimiento de nuestra Institución.
- R03 - Mejorar las condiciones de vida y de trabajo.
- R04 - Fomentar el uso de los cauces de comunicación y participación.
- R05 - Mantener y comunicar nuestros principios y valores esenciales como fundamento de identidad corporativa y de cohesión interna.
- R07 - Ser más eficaces en la captación de recursos y más eficientes en su gestión.

Se trataría de un proyecto global, continuo, abierto, flexible y no ligado a dotación presupuestaria inicial, ya que finalmente se decidió afrontar el reto sin contar con

asesorías externas, basándose en el momento económico en el que se implementa. Su impulso, liderazgo y dirección fue asumido directamente por el Gabinete Técnico.

Para poder llevar a cabo este proyecto se marcaron una serie de hitos temporales que permitiesen la publicación de una Memoria de Responsabilidad Social de la Guardia Civil del año 2012:

1. Hasta principios de septiembre; análisis previo de la información precisa para la elaboración de una memoria que cumpla los requisitos del *Global Reporting Initiative* (GRI), que debe certificar finalmente dicha memoria.
2. Convocatoria de un Grupo de Trabajo a partir del mes de septiembre compuesto por las diferentes áreas funcionales de la Dirección General.
3. Reunión constitutiva del Grupo de Trabajo para mediados de septiembre. En ella se tratarían las siguientes cuestiones:
 - Presentación del proyecto. objetivos y fases previstas.
 - Presentación y valoración de los datos y la información que se han valorado como necesarias para la elaboración de la memoria.
4. Petición de información y datos a las unidades responsables para la elaboración de dicha memoria (datos relativos a 2011).
5. Análisis de la información facilitada por las Unidades y simulación de Memoria Social de 2011, en la que podrían depurarse errores en la estructuración del proceso de trabajo.
6. Petición de datos e información a las Unidades sobre el año 2012.
7. Diseño e incorporación de datos a la Memoria Social de 2012.
8. Remisión de la Memoria a GRI para su evaluación (optativo) o autoevaluación.
9. Publicación de la memoria e información a m.c.s.

Finalmente, la Memoria de 2012 quedó en modo borrador, utilizándose meramente a efectos de evaluación del sistema de generación de la memoria del siguiente ejercicio.

Esta barrera pudo traspasarse finalmente en 2014; se repitió el calendario establecido para el año anterior finalizándose el proceso de generación de la memoria en el tercer trimestre de este año.

Además, en la Intranet corporativa se publicó durante 2014 un sitio web en el cual se presentaba a los guardias civiles este proyecto, a la vez que se ofrecía la posibilidad de participar activamente en el mismo a través de propuestas de voluntariado y de un buzón de sugerencias.

De este modo, se pretendía conseguir una constante implicación de todas las personas que trabajan en la Guardia Civil con el proyecto, que debe ir evolucionando y mejorando en los resultados de años posteriores. El hito fundamental en todo este proceso fue la publicación de la Memoria de RSC correspondiente al ejercicio 2013 el pasado 13 de diciembre de 2014, de lo cual se hicieron eco diferentes agencias y medios de comunicación social.

Como actuaciones posteriores establecidas en el seno del grupo de trabajo se definieron, por fases, las siguientes:

- **Fase 1: Análisis de situación.** Esta fase podría darse por concluida con la publicación de la Memoria de 2013, donde se ha llevado a cabo un autodiagnóstico de la dimensión interna y externa.
- **Fase 2: Elaboración de un mapa estratégico de actuación.** En la memoria correspondiente a 2013 se recogen una serie de “retos” que supondrían el primer paso para la formulación de los objetivos de este mapa. Posteriormente, habría que seleccionar las acciones priorizadas (corto, medio, largo plazo) que contribuyan a alcanzar los objetivos, asignación de responsabilidades a los diferentes actores y establecimiento de indicadores de seguimiento que permitan ver si vamos avanzando en la línea marcada.
- **Fase 3: Aplicación de las medidas socialmente responsables.** Es importante contar con un sistema de comunicación de las medidas a implementar y disponer de recursos para la aplicación de determinados proyectos en el seno de la Institución (véase el caso de las acciones de voluntariado social).
- **Fase 4: Evaluación del progreso.** Una vez aplicadas las medidas hay que analizar los logros, la efectividad de su aplicación. Para ello habrá que contar, también, con los indicadores establecidos al efecto para ver si vamos progresando adecuadamente. Será preciso analizar los obstáculos que hayan impedido la implementación o efectividad de determinadas medidas y tomar soluciones adecuadas.
- **Fase 5: Mejora continua.** La RSC es un modelo que supone un esfuerzo continuo y constante. A partir del informe de evaluación que se plasme en la memoria, el proceso se reinicia, de forma que será preciso analizar y, en su caso, reformular los objetivos, los indicadores y las medidas a aplicar, reforzando la comunicación y recogiendo las ideas y sugerencias internas y externas al respecto. Con este ciclo se lleva a cabo un proceso de mejora continua que permite abrir el camino hacia la excelencia.

Así mismo, siguiendo a una de las organizaciones punteras en este ámbito (Club de Excelencia en Responsabilidad, 2011) una organización que quiera ser líder debería implementar los criterios que se recogen a continuación. Destacar, por su importancia, que de acuerdo al último estudio disponible del Club de Excelencia en Responsabilidad el 71% de las empresas que participaron en el estudio alineaban su estrategia empresarial con la RSE.

“Los criterios de la empresa “líder”

Para la asignación de las valoraciones en cada una de las respuestas se han tenido en cuenta como características de la empresa responsable y sostenible paradigmática, las siguientes:

- *Una estrategia específica cuyo objetivo exclusivo sea implantar y desarrollar los principios de la responsabilidad corporativa en toda la cadena de valor.*
- *La existencia a nivel interno de códigos éticos completos y de códigos de conducta específicos para proveedores.*
- *Una completa gestión del diálogo con los grupos de interés en la que se han identificado, segmentado y priorizado todos los stakeholders.*

- *La realización de actividades de innovación responsable, entendiendo como tales aquellas que consideran aspectos ambientales y sociales en la I+D+i.*
- *La incorporación de las TIC para la mejora de la eficiencia y la gestión de procesos en la empresa.*
- *La incorporación de la responsabilidad corporativa en el Consejo de Administración.*
- *La gestión integral de riesgos.*
- *La adecuada gestión de la cadena de suministro a través de acciones de reconocimiento, tales como premios, para aquellos proveedores y/o subcontratas que demuestren un decidido compromiso con la responsabilidad corporativa.*

Otras medidas que se han tenido en cuenta para el control de los proveedores son: un análisis de riesgos que incluya cuestiones relacionadas con la responsabilidad corporativa, criterios específicos de responsabilidad corporativa para proveedores de productos/servicios con mayor riesgo sobre el negocio, análisis específicos por etapas, auditorías sociales externas, políticas y procedimientos internos, inspecciones en servicio y resolución del contrato por incumplimiento de las condiciones pactadas de responsabilidad corporativa.

- *Superación del volumen de contratación de empleados con capacidades diferentes, según Ley de Integración Social de Minusválidos.*
- *Sistema de gestión ambiental.*
- *Estrategia de reducción/compensación de emisiones de gases de efecto invernadero y lucha contra el cambio climático.*
- *Promoción de la eficiencia energética de procesos internos y/o productos y servicios comercializados.*
- *Planes de movilidad sostenible.”*

6. CONCLUSIONES

El proceso que estamos viviendo a nivel institucional en la Guardia Civil de un modo muy incipiente, con la elaboración de nuestra primera memoria de RSC correspondiente al año 2013, muestra que algo está cambiando en este ámbito. La pregunta que cabría hacerse es ¿desde cuándo una organización pública con más de 170 años de historia, con una clara vocación de servicio exteriorizada en la Cartilla de su fundador el duque de Ahumada, necesita acudir a una estrategia de gestión organizativa denominada Responsabilidad Social Corporativa?.

Evidentemente, la Guardia Civil no es ente aislado. Al contrario, es una organización que desde siempre ha estado pendiente de aquellas tendencias que han tenido un impacto positivo en el modo de gestionar las organizaciones. Lo hizo en los años 2000 con la incorporación de las consideraciones relativas a la Calidad, a la necesidad de incorporar al proceso de decisión la opinión del “cliente” sobre el servicio que se le presta. Lo hizo en esa misma década acogiendo las técnicas Norton y Kaplan sobre el diseño y control de la estrategia a través de la figura del Cuadro de Mando Integral. Lo siguió haciendo con la incorporación, aunque con resultados diferentes, de las corrientes sobre gestión ambiental. Y lo sigue haciendo, con auténtico entusiasmo, en lo relativo a la gestión de Riesgos Laborales o la aprobación en 2013 del Comité para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Por tanto, si algo cabe decir es que la Guardia Civil, cuando menos últimamente, ha tenido una cierta sensibilidad hacia las nuevas corrientes empresariales que han

aportado una innovación en la gestión. Ahora bien, este cambio obedece a algo quizás un tanto más profundo, especialmente si tenemos en cuenta los últimos casos de corrupción descubiertos en nuestro país. Y es que la RSC surge históricamente del descontento a nivel mundial frente a las actuaciones, en unos casos de los gobiernos, en otros de las grandes corporaciones multinacionales por el control y utilización de los recursos nacionales. Aquellas organizaciones no gubernamentales –del llamado *Tercer Sector*- lucharon contra los abusos de poder, en tanto que significaban un riesgo importante para el futuro de nuestro planeta y de la supervivencia de las generaciones futuras. Posteriormente, la crítica contra el abuso se centró en la explotación infantil en algunos puntos del planeta y más tarde en la necesidad de mejorar las condiciones laborales, de semiesclavitud, a las que se sometía a multitud de trabajadores de todo el mundo.

Esta corriente crítica en la que grandes organizaciones se implicaron y le dieron un enorme impulso –ONU, OIT, OCDE- llegó a Europa. En concreto nuestro país siempre ha estado a la cabeza, enarbolando la bandera de un movimiento que exige una mayor responsabilidad de nuestras empresas, cumpliendo en el orden social, económico y medioambiental más allá de lo que la legislación les exige. En Europa, desde la Cumbre de Lisboa, se ha ligado este progreso en materia de RSC con la mejora de la competitividad de las economías del viejo continente, como un aspecto positivo que va a permitir ser más competitivos y mejorar el empleo.

En ese contexto, y respondiendo a la pregunta planteada, la Guardia Civil entiende que alinear su estrategia con los criterios de la RSC aporta modernidad a su gestión, permite adelantarse a las exigencias de la nueva Estrategia dimanante del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, está en línea con los imperativos derivados de la nueva Ley de Transparencia y, sobre todo, implica una renovación del compromiso con la ciudadanía. Y es que la Guardia Civil quiere incorporarse a la RSC como expresión del cambio que la ciudadanía demanda en el modo de gestionar los asuntos públicos. Los casos de corrupción hacen creer a esa ciudadanía –cada vez más crítica- que el poder público ha actuado sin control, sin sujeción al imperio de la ley, cuando en realidad la corrupción, como toda forma delictiva, está sujeta al principio de culpabilidad y a la responsabilidad personal del autor del hecho. Por tanto, en estos tiempos de controversia, en estos tiempos de crítica hacia el sistema político y su mala *gobernanza* que mejor manera de responder que sumarse a esta nueva corriente que, como hemos visto, cuenta con 147 empresas que siguen los criterios admitidos respecto a la gestión socialmente responsable, así como con 2.600 suscriptores del Pacto Mundial de Naciones Unidas.

Y es que la Guardia Civil no puede ni debe quedarse al margen. Evidentemente porque va a ser una nueva demanda que va a llegar desde la propia Administración General del Estado, pero también por tratarse de la institución que más confianza despierta en los ciudadanos, según el último barómetro del CIS del año 2013. Es por ello que le corresponde dar un paso más en defensa de unos valores que la ciudadanía está demandando. RSC es transparencia, es compromiso con los grupos de interés, es utilización responsable de los recursos naturales, es eficiencia energética, es trato responsable a los trabajadores pero, sobre todo, debe ser honestidad, rectitud y respeto al ciudadano. Y creo que en ese terreno, siguiendo los valores con los que el duque de Ahumada nos dotó, la Guardia Civil con un trabajo serio, haciendo las cosas con tranquilidad y honestidad, tiene mucho que aportar a la Responsabilidad Social Corporativa.

BIBLIOGRAFÍA

Club de Excelencia en Sostenibilidad. (2011). Estudio multisectorial sobre el estado de la responsabilidad corporativa de la gran empresa en España. Extraído el 7 de diciembre de 2014, desde: http://www.club sostenibilidad.org/f_publicaciones/multisect.pdf.

Comisión de las Comunidades Europeas. (2001). Libro Verde: Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas. COM(2001) 366 final. Bruselas.

Comisión de las Comunidades Europeas. (2002). Comunicación de la Comisión relativa a la responsabilidad social de las empresas: una contribución empresarial al desarrollo sostenible. COM(2002) 347 final. Bruselas.

Comisión de las Comunidades Europeas. (2006). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo. Poner en práctica la asociación para el crecimiento y el empleo: Hacer de Europa un polo de excelencia de la responsabilidad social de las empresas. COM(2006) 136 final. Bruselas.

Comisión de las Comunidades Europeas. (2011). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia renovada de la UE para 2011-2014 sobre la responsabilidad social de las empresas. COM(2011) 681 final. Bruselas.

Comisión Europea. Representación en España (2013). Informe sobre la responsabilidad social de la empresa en España: Una propuesta para Europa. Director Coordinador: Aldo Olcese.

Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales. Congreso de los Diputados. (2006). Acuerdo de la Comisión por el que se aprueba con modificaciones el Informe de la Subcomisión para potenciar y promover la responsabilidad social de las empresas. Boletín Oficial de las Cortes Generales, 424.

Congreso Nacional del Medio Ambiente (2014). Tendencias de la RSE en España. Extraído el 7 de diciembre de 2014, desde: <http://www.corresponsables.com/sites/default/files/rsefinalconama9.pdf>.

Corporate Excellence - Centre for Reputation Leadership. (2011). Nueva estrategia europea de RSE. Documentos de Estrategia I10 / 2011. Extraído el 7 de diciembre de 2014, desde: <http://www.corporateexcellence.org/index.php/Centro-de-conocimiento/Nueva-estrategia-europea-de-RSE>

Friedman, M. (1962). Capitalism and Freedom. University of Chicago Press.

Global Reporting Initiative (2012). La elaboración de Memorias de Sostenibilidad del GRI: un lenguaje común para un futuro común. Ámsterdam.

Global Reporting Initiative. (2013). G4 Sustainability Reporting Guidelines. Ámsterdam. Extraído el 7 de diciembre de 2014, desde: <http://www.kpmgresponsabilidadempresarial.es/tres-importantes-novedades-en-la-version-g4-de-global-reporting-initiative/>

Ingeniería Sin Fronteras. (2008). La responsabilidad social corporativa. Informes ISF 3. Extraído el 7 de diciembre de 2014, desde: <http://www.isf.es/adjuntos/cas/pdf/INFORME-3-RSC.pdf>

Gobierno de España. Ministerio de Empleo y Seguridad Social. (2014). Estrategia española de responsabilidad social de las empresas. Extraído el 7 de diciembre de 2014, desde: http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/documentos/2014/refc20141024e_1.pdf

Nieto, M., y Fernández, R. (2004). Responsabilidad social corporativa: la última innovación en management. *Universia Business Review*. Actualidad Económica. Primer Trimestre de 2004.

Organización de las Naciones Unidas. (2013). Pacto Mundial de la Organización de las Naciones Unidas. Extraído el 7 de diciembre de 2014, desde: <http://www.unglobalcompact.org/Languages/spanish/index.html>

Organización Internacional del Trabajo (2001). Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social. (3ª Ed.). Ginebra.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2013). Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales. Extraído el 7 de diciembre de 2014, desde: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202436-es>

Parlamento Europeo. (2006). Informe sobre la responsabilidad social de las empresas: una nueva asociación (2006/2133(INI)). Resolución A6-0471/2006.

Red Española del Pacto Mundial de Naciones Unidas. (2010). RSE, Aportando valor. Toledo. Extraído el 7 de diciembre de 2014, desde: http://www.uclm.es/fundacion/l_seminarioRSE/pdf/descargas/presentaciones/Sesion1_PactoMundial.pdf

Red Española del Pacto Mundial de Naciones Unidas. (2013). Memoria de actividades 2013. Madrid. Extraído el 7 de diciembre de 2014, desde: <http://pactomundial.org/wp-content/uploads/2015/04/Memoria-Actividades-REPM-2013.pdf>

Server, R. J., y Villalonga, I. (2005). La Responsabilidad Social Corporativa (RSC) y su gestión integrada. CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 53, 137-161.

The Global Compact, y Deloitte. Modelo de gestión del Pacto Mundial de las Naciones Unidas. Extraído el 25 de noviembre de 2014, desde: http://pactoglobal.org.ar/wp-content/uploads/2015/03/Modelo_Gestion.pdf

Fecha de recepción: 15/11/2014. Fecha de aceptación: 17/12/2014

DATOS SOBRE LOS AUTORES DE ESTE VOLUMEN POR ORDEN ALFABÉTICO

José María Blanco Navarro, Director del Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil. Consejero del Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior. Colaborador en el área Estratégica e Inteligencia del Instituto de Ciencias Forenses y de la Seguridad (ICFS), de la Universidad Autónoma de Madrid. Licenciado en Ciencias Empresariales y licenciado en Derecho. Máster en Dirección y Gestión de Recursos Humanos. Máster en Prevención de Riesgos Laborales. Máster en Analista de Inteligencia. blanco.josemaria@gmail.com

Carlos Caro Teller, Comandante de la Guardia Civil, pertenece a la LV Promoción de la Academia General Militar. En la actualidad está destinado en el Estado Mayor del Mando de Operaciones de la Dirección Adjunta Operativa del Cuerpo. Ha desarrollado su trayectoria profesional en unidades de Policía Judicial y de asesoramiento al mando. Está en posesión del Curso de Policía Judicial y Superior de Tráfico. Es Diplomado de Estado Mayor y Licenciado en Derecho. ccaro@guardiacivil.es

Santiago García Martín, Teniente Coronel de la Guardia Civil, destinado en el Gabinete Técnico de la Dirección General, ha sido miembro experto nacional del Comité Financiero de la Fuerza de Gendarmería Europea (EUROGENDFOR). Es licenciado en Derecho, diplomado en Estado Mayor por la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS). Así mismo, ha realizado el Curso de Alta Gestión del Recurso Financiero (CESEDEN) y el Curso de Administración Financiera y Presupuestaria (Instituto de Estudios Fiscales). Actualmente es Director de la Revista de Seguridad Cuadernos de la Guardia Civil y responsable de los temas de Calidad y Responsabilidad Social Corporativa en el Gabinete Técnico. sgarcia@guardiacivil.es

María Dolores Gimeno Durán, Comandante de la Guardia Civil, diplomada de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, especialista en Policía Judicial, en Gestión Económica y Técnica y en Información, entre otros, posee el máster de Seguridad, así como el título de experto profesional en Seguridad Ciudadana, Investigación y Prevención de la Criminalidad y en Investigación Financiera y Blanqueo de Capitales. lgimeno@guardiacivil.es

José Juan Lucena, Teniente Coronel de la Guardia Civil y miembro de la XLI Promoción de la Academia General Militar. Pertenece al Servicio de Criminalística desde 1988 y ha trabajado en las áreas de Grafística, Identificación (Sistema Automático de Identificación Dactilar), Acústica e Imagen. En la actualidad es el Jefe de la Unidad de Apoyo y del Departamento de Estadística del Servicio de Criminalística. Master oficial en Ciencias Policiales por la Universidad de Alcalá de Henares. Fue Delegado de la Guardia Civil en el Grupo de Trabajo "Speech and Audio Analysis" de ENFSI (European Network of Forensic Science Institutes) y miembro de su Comité Directivo. También participa en el proyecto Monopoly 2010 de ENFSI para la futura estandarización europea de las conclusiones de informes periciales y en el Comité Europeo de Estandarización CEN 419 de estandarización europea del entero proceso forense. jjlucena@guardiacivil.es

Carlos de Miguel García, Comandante de la Guardia Civil, pertenece a la LI Promoción de la Academia General Militar. En la actualidad está destinado en el Estado

Mayor del Mando de Operaciones de la Dirección Adjunta Operativa del Cuerpo, desarrollado su trayectoria profesional en unidades de seguridad ciudadana, de investigación y de asesoramiento al mando. Está en posesión de los Cursos de Policía Judicial, Superior de Información y es Diplomado de Estado Mayor. cdmiguel@guardiacivil.es

Emilio Rodríguez Jiménez, Comandante, es responsable de Calidad del Servicio de Criminalística de la Guardia Civil. Licenciado en Ciencias Biológicas (Zoología) por la Universidad de Málaga y máster en Prevención de Riesgos Laborales en Madrid y en Ciencias Policiales por el Instituto Universitario de Investigación en Ciencias Policiales, por la Universidad de Alcalá de Henares. En la actualidad ejerce de profesor no solo en diversas actividades dentro de la Institución, sino también en el Instituto de Ciencias Forenses, de la UAM, y en el Instituto Univesitario de Ciencias Policiales (IUICP). Además posee una dilatada experiencia investigadora, como miembro del Grupo de Enlace de Calidad y Competencia de ENFSI, entre otros. emiliorodriguez@guardiacivil.es

Manuel López Silvelo, Teniente Coronel de la Guardia Civil, diplomado de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, especialista en Policía Judicial, en Información y en Defensa NRBQ, así como técnico en Desactivación de Artefactos Explosivos. También es magíster universitario en Alta Dirección Pública, por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo; en Seguridad y Defensa por la UCM y en Seguridad por la UNED. En la actualidad ocupa en mando de la Sección de Planes y Estudios del Estado Mayor, donde llegó de comandante. lsilvelo@guardiacivil.es

NORMAS PARA LOS AUTORES

Los trabajos que se remitan para su publicación en la Revista “Cuadernos de la Guardia Civil” deberán ser inéditos y no estar pendientes de publicación en otra revista. No obstante, previa solicitud al Centro de Análisis y Prospectiva, podrán ser publicados en otro medio, una vez otorgada autorización escrita en tal sentido por el Director de la revista.

Los criterios para la presentación de textos son los siguientes:

EXTENSIÓN. Un mínimo de 6.000 palabras y un máximo de 9.000 a espacio y medio, en DIN A-4.

TÍTULO Y AUTORÍA. En la primera página constará el título, en mayúsculas y negrita, y, debajo, el nombre del autor (en mayúsculas), indicando puesto de trabajo o profesión.

Se adjuntará adicionalmente breve CV del autor.

RESUMEN Y PALABRAS CLAVE. Precedido de la palabra “Resumen” se incluirá a continuación un extracto en castellano de unas 10-15 líneas. A continuación, en otro párrafo, un “Abstract”, traducción al inglés del resumen anterior. En el párrafo siguiente se incluirán las palabras clave, en un máximo de cinco, precedidas por la expresión “Palabras clave”. A continuación, en párrafo nuevo, esas palabras clave en inglés precedidas de la expresión “Key words”.

ESTRUCTURA. Los trabajos se dividirán en apartados y secciones (2 niveles), con su propio título, numerados. Se titularán en mayúscula negrita en el primer nivel de jerarquía y con mayúscula redondo en el segundo (sin negrita). Si fuera necesario un tercer nivel se escribiría en minúscula y negrita, y el cuarto en minúscula y cursiva.

TIPO DE LETRA. Times New Roman de tamaño 12 puntos. Las notas y fuentes bibliográficas serán de la misma letra, tamaño 10 puntos.

CUADROS Y FIGURAS. Serán numerados e incluirán una breve titulación.

PÁRRAFOS. Sangrado de 5 espacios. Espacio interlineal 1,5.

Se evitará la utilización de negrita y palabras subrayadas en el cuerpo del texto. Se utilizará letra cursiva para los títulos de libros y otras fuentes o para la inclusión dentro del texto de palabras o expresiones en otro idioma diferente al del artículo.

NOTAS. Serán las imprescindibles y se situarán al final de la página de forma numerada.

REFERENCIAS Y CITA BIBLIOGRÁFICA. Se utilizará el sistema APA (<http://www.apastyle.org/http://normasapa.com/>)

- En el texto

Se utilizará el sistema APA, en el texto del artículo, para citar autoría y fecha, evitando en todo caso el uso de notas a pie de página. Ejemplo: (García, 2014) o “según García (2014) las condiciones....”

- Bibliografía

Se limitará a las fuentes bibliográficas utilizadas y referenciadas en el texto. Sigue orden alfabético de apellido de autores.

Ejemplos:

1. Libro:

Mansky, C. (2013). Public Policy in an Uncertain World. London: Harvard University Press.

2. Artículo o capítulo de libro:

Antaki, C. (1988). Explanations, communication and social cognition. En C. Antaki (Ed.), Analysing

everyday explanation. A casebook of methods (pp. 1-14). London: Sage.

3. Artículo:

Moskalenko, S.; McCauley, C. (2010). Measuring Political Mobilisation: The Distinction Between Activism and Radicalisation. *Terrorism and Political Violence*, vol. 21, p. 240.

4. Artículo de revista on-line:

Blanco, J. M.; Cohen, J. (2014). The future of counter-terrorism in Europe. The need to be lost in the correct direction. *European Journal of Future Research*, vol. 2 (nº 1). Springer. Extraído el 1 de enero de 2015 de: <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs40309-014-0050-9>

5. Contenidos on-line:

Weathon, K. (2011). Let's Kill the Intelligence Cycle. Sources and Methods. Extraído el 1 de enero de 2015 de: <http://sourcesandmethods.blogspot.com/2011/05/lets-killintelligence-cycle-original.html>

6. Artículos o noticias de periódico:

Schwartz, J. (10 de septiembre de 1993). Obesity affects economic, social status. *The Washington Post*, pp. B1, B3, B5-B7

ORGANISMOS Y SIGLAS. Siempre que sea posible se utilizarán las siglas en castellano (OTAN, y no NATO; ONU y no UNO). La primera vez que se utilice una sigla en un texto se escribirá primero la traducción o equivalencia, si fuera posible, y a continuación, entre paréntesis, el nombre en el idioma original, y la sigla, separados por una coma, pudiendo posteriormente utilizar únicamente la sigla:

Ejemplo: Agencia Central de Inteligencia (Central Intelligence Agency, CIA).

Se acompañará en soporte informático, preferentemente Microsoft Word. Las fotografías y ficheros se remitirán también en ficheros independientes. Se podrá remitir por correo electrónico a esta dirección: CAP-cuadernos@guardiacivil.org

Los trabajos se presentarán, precedidos por una ficha de colaboración en la que se hagan constar: título del trabajo, nombre del autor (o autores), dirección, NIF, número de teléfono y de fax, situación laboral y nombre de la institución o empresa a la que pertenece. Igualmente se presentará una ficha de cesión de derechos de autor, que se facilitará oportunamente.

Los artículos serán evaluados por el Consejo de Redacción. Se enviarán a los autores las orientaciones de corrección que se estimen pertinentes, salvo aquellas de carácter menor, que no afecten al contenido y que puedan ser realizadas por el equipo de redacción (correcciones de tipo ortográfico, de puntuación, formato, etc.).

Los autores de los trabajos publicados en la Revista serán remunerados en la cuantía que establezca el Consejo de Redacción, salvo aquellos casos en que se trate de colaboraciones desinteresadas que realicen los autores.

A todos los autores que envíen originales a la Revista "Cuadernos de la Guardia Civil" se les remitirá acuse de recibo. El Consejo de Redacción decidirá, en un plazo no superior a los seis meses, la aceptación o no de los trabajos recibidos. Esta decisión se comunicará al autor y, en caso afirmativo, se indicará el número de la Revista en el que se incluirá, así como fecha aproximada de publicación.

Los artículos que no se atengan a estas normas serán devueltos a sus autores, quienes podrán reenviarlos de nuevo, una vez hechas las oportunas modificaciones.

Los trabajos que se presenten deberán respetar de forma rigurosa los plazos que se indiquen como fecha máxima de entrega de los mismos.

Ni la Dirección General de la Guardia Civil ni "Cuadernos de la Guardia Civil" asume las opiniones manifestadas por los autores.



El **Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior** se creó mediante la firma de un convenio de colaboración suscrito entre el Ministerio del Interior, la Dirección General de la Guardia Civil y la Universidad Nacional de Educación a Distancia, el 17 de octubre de 2002, pues la Guardia Civil y la UNED llevaban vinculadas por distintos acuerdos de colaboración desde 1988 y precisaban de un centro especializado en la investigación, enseñanza y asesoramiento en materias relacionadas con la seguridad.

IUII pretende desarrollar y promover la investigación científica de alta calidad en materias de seguridad que sean de interés para instituciones públicas y privadas, impulsar y promover la difusión de obras científicas, y crear un marco de reflexión y diálogo.

Entre sus actividades, en el plan para 2015, se incluye:

- La investigación. Ayudas/becas para la realización de trabajos según la convocatoria anual.
- La realización de seminarios y jornadas:
 - XXVI Duque de Ahumada
 - V Seminario Internacional / I Seminario en misiones internacionales
 - IV Inteligencia y Seguridad
 - III Taller Prospectiva
 - II Taller Operaciones Conjuntas
 - I Taller Fronteras
 - I Seminario Terrorismo
 - Custodia de puertos y aeropuertos
 - El ciclo político de la Unión Europea como estrategia de lucha contra el crimen organizado
 - Jornadas sobre cultura de seguridad en las Universidades
 - III Jornadas de igualdad: Los planes de igualdad y su consecución a la equidad
 - Retos, tendencias y Oportunidades de las TIC
 - Fundamentos de la contratación en el sector público
- Otras acciones que se irán anunciando en su página web: www.iuisi.es