

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 aproximarlos 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