

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 irremediabilmente 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