

**Nuevas métricas para nuevos valores
de gestión policial. Criterios de valor
y medición de la acción de las policías
locales españolas en escenarios de
gobernanza relacional**

**Carlos Carmona Pérez y
Antonio Natera Peral**

Carlos Carmona Pérez

Doctor por la Universidad Carlos III de Madrid, Programa en Análisis y Evaluación de Procesos Políticos y Sociales. Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración, Graduado en Gestión y Administración Pública y Máster en Dirección y Gestión de la Seguridad por la misma Universidad. Máster en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid. Director de Seguridad Ciudadana y Movilidad del Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid. Profesor, investigador y secretario académico del Instituto de Política y Gobernanza de la Universidad Carlos III de Madrid. Ha publicado diversos artículos relacionados con sus líneas preferentes de investigación: políticas públicas de seguridad, modelos policiales comparados, estructuras de acción policial y gestión pública.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Seguridad Ciudadana y Movilidad
Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid
Av. de José Hierro, 82
28521 Rivas Vaciamadrid, Madrid, España
E-mails: carlos.carmona@uc3m.es
ccarmona@rivasciudad.es

Antonio Natera Peral

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Carlos III de Madrid. Director del Máster en Liderazgo Político y Social y subdirector del Instituto de Política y Gobernanza en la misma Universidad. Ha sido profesor invitado en la Universidad de Princeton, la Universidad de Maryland y la Universidad de Richmond, entre otras instituciones. Ha publicado diversos artículos y libros relacionados con sus líneas preferentes de investigación: liderazgo político, gestión pública directiva, gobernanza democrática y evaluación de la calidad de programas y servicios públicos, así como el binomio liderazgo-gestión pública.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Departamento de Ciencias Sociales
Instituto de Política y Gobernanza
Universidad Carlos III de Madrid
Calle Madrid, 135
28903 Getafe, Madrid, España
E-mail: antonio.natera@uc3m.es

Nuevas métricas para nuevos valores de gestión policial. Criterios de valor y medición de la acción de las policías locales españolas en escenarios de gobernanza relacional

La profunda transformación técnico-competencial en la que se encuentran inmersas las policías locales españolas converge con un cambio en su modelo de gestión, que se orienta hacia el paradigma emergente de la gobernanza. En este contexto, adquiere especial relevancia la renovación de las clásicas métricas policiales. El objetivo principal del artículo es diseñar un catálogo original y referencial de criterios de valor e indicadores clave para la medición de la acción policial municipal asociada al modelo de policía orientado a la gobernanza relacional. Para ello, se expone la discusión de aspectos conceptuales, metodológicos y dificultades propias de la evaluación y medición de la acción policial. Se identifica también un cuadro básico de criterios de valor relativos a los diferentes modelos policiales, con especial referencia al modelo de policía relacional. Por último, se aborda el diseño integrador de indicadores de acuerdo con los criterios de valor previamente identificados y los escenarios principales de acción policial a nivel municipal.

Palabras clave: Seguridad Pública; Policía; Gobernanza; Indicadores de Desempeño; Municipalidades; España

New Metrics for New Values of Police Management. Value Criteria and Measurement of Spanish Local Police Action in Relational Governance Scenarios

The deep technical-competence transformation in which Spanish local police forces are immersed converges with a change in their management model which is oriented towards the emerging paradigm of governance. In this context, the renewal of classic police metrics acquires special relevance. The main goal of the article is to design an original and referential catalog of value criteria and key indicators for the measurement of municipal police action associated with the relational-governance oriented police model. To this end, the discussion of conceptual, methodological aspects and difficulties of the evaluation and measurement of police agency is presented. A basic table of value criteria related to different police models is also identify, with special reference to the relational police model. Finally, the integrative design of indicators according to the previously identified value criteria and main scenarios of police action at the municipal level is addressed.

Recibido: 19-11-2019. Aceptado: 09-12-2020.

La gobernanza local demanda nuevos criterios de valor y nuevos sistemas de indicadores de gestión policial, que van más allá de los estándares y convenciones de las métricas policiales tradicionalmente empleadas tanto en el paradigma garantista como en el gerencialismo.

Key words: Public Security; Police; Governance; Performance Indicators; Municipalities; Spain

1. El renovado interés por la medición de la actividad policial en el ámbito local

Los cuerpos de policía local son actores fundamentales del entramado institucional municipal y del sistema español de seguridad pública¹. Se trata de organizaciones policiales con una sobreexposición a su entorno inmediato y una intensa interacción con los ciudadanos. Además, enfrentan los mismos desafíos de las ciudades crecientemente complejas, como la diversidad cultural y social, la demanda ciudadana de transparencia, integridad y *accountability*, la “glocalización” (Robertson, 2003), la infotecnología y el reto de la inmediatez, las desigualdades sociales e interterritoriales, entre otros (Loubet de Bayle, 1998; Ruano de la Fuente, 2014; Jaime Jiménez y Torrente Robles, 2017). Estas ciudades conviven cada vez más con escenarios y dinámicas sociales y económicas volátiles, inciertas, complejas y ambiguas, es decir, de tipo “VUCA” por sus siglas en inglés.

En la última década ha cobrado un renovado interés en la esfera municipal la evaluación y medición de la acción de las policías locales, sustentadas sobre todo en referentes metodológicos de tipo cuantitativo y en sistemas de indicadores. A ello ha contribuido decisivamente la transformación de los valores que informan la gestión pública y, por consiguiente, de los valores que sustentan la propia gestión policial.

Desde luego, el cambio de valores en la gestión pública no es novedoso y posee ya un largo recorrido, tanto en la literatura académica como en el discurso político y técnico. Generalmente se ha venido definiendo e interpretando como el tránsito desde valores asociados al clásico paradigma garantista y burocrático hasta planteamientos de corte empresarial y postgarantistas propios del gerencialismo. Y, a su vez, el tránsito desde el gerencialismo hacia valores vinculados a una visión más extrovertida, colaborativa y relacional de la gestión pública en línea con el paradigma emergente de la gobernanza o, en su versión más reciente, de la gobernanza pública inteligente (Criado Grande, 2016; Prats i Catalá, 2005; Natera Peral, 2008; Ramió Matas, 2016).

Es justamente en el marco de este último paradigma donde la medición de parámetros y criterios de acción policial cobra especial significación en la actualidad. La gobernanza local demanda nuevos criterios de valor y nuevos sistemas de indicadores de gestión policial, que van más allá de los estándares y convenciones de las métricas

policiales tradicionalmente empleadas tanto en el paradigma garantista como en el gerencialismo (Wiebrens, 1993; Schneider, 1991; Zapico-Goñi y Mayne, 2000).

Circunscribiéndose al caso español, cabe añadir el impacto de la profunda transformación técnico-competencial de las policías locales, en términos del reto que supone la tendencia de homogeneizar al alza las competencias sobre coordinación policial por parte de las comunidades autónomas, y la asunción municipal de funciones y tareas no previstas en la norma reguladora estatal de los cuerpos policiales². Así, por ejemplo, como resultado de los convenios bilaterales específicos entre el Ministerio del Interior y los gobiernos municipales en materia de seguridad ciudadana y regulación del tráfico, se dispone la colaboración de las policías locales en las funciones de policía judicial y tráfico con la finalidad de optimizar recursos y la acción policial descentralizada, tanto en lo que concierne a la recepción de denuncias como a la investigación del hecho delictual, siempre y cuando las infracciones penales estén tipificadas en el Código penal español como delito leve o menos grave.

No resulta extraño entonces que la configuración inicial de un sistema de seguridad pública de circuito cerrado haya conducido en la práctica a un sistema abierto con alto grado de descentralización asimétrica, produciéndose una significativa osmosis de la acción policial en el ámbito municipal (Carmona Pérez, 2018).

En los nuevos escenarios de seguridad pública en la esfera local confluyen además algunos elementos, tanto internos como externos, que favorecen el renovado interés por la implantación de nuevas métricas de gestión.

Entre los *elementos internos* cabe destacar los siguientes: a) el aumento y complejidad de la acción policial municipal, que precisa de nuevos indicadores y medidas para definir su eficacia y la eficiencia sobre los resultados e impactos; b) la definición de los ciudadanos, ya sean estos residentes o estacionarios, como usuarios y destinatarios finales de la acción policial; c) el mayor reconocimiento a los cuerpos de policía local en función de la prestación eficaz y eficiente de la actividad policial en su ámbito de actuación; d) la mejora de los datos sobre la actuación de las policías locales españolas, que supone una herramienta de gestión para la toma estratégica de las decisiones relativas a la distribución de los recursos; y e) la implementación de redes de gobernanza local en el ámbito de la seguridad y el orden público.

Como *elementos externos*, se pueden señalar: a) el énfasis de gobiernos locales españoles por mejorar la optimización de recursos, así como la exigencia de responsabilidad instrumental del control de déficit y del equilibrio presupuestario; b) la intensificación de las demandas sociales en lo que concierne a la seguridad y protección ciudadana; c) el emergente interés por la evaluación de las políticas, programas y planes de seguridad en el ámbito municipal; d) el cambio de los paradigmas tradicionales de gestión de la acción policial hacia modelos de medición orientados a los resultados e impactos sobre las comunidades; y e) la eficacia y la eficiencia policial proveniente de apoyos internos y externos en el marco de las relaciones intergubernamentales entre los municipios, las Comunidades Autónomas y el gobierno central.

La consideración de estos elementos cuestiona en parte las fuentes tradicionales utilizadas para la evaluación y medición del rendimiento de las policías locales en España, como la retroalimentación informal sobre las percepciones de seguridad ciudadana, el cumplimiento de la norma o la utilización de datos estadísticos agregados. Asimismo, su consideración lleva a poner en estrecha relación la información objeto de análisis con los resultados e impactos de la acción policial sobre la sociedad y a enfatizar la prevención sobre la reacción como mecanismo de actuación policial.

Este artículo tiene por objetivo principal construir una propuesta original de criterios de valor e indicadores clave para la medición de la acción policial municipal asociada a lo que se denomina modelo de policía relacional, que se inspira en los planteamientos propios del paradigma emergente de la gobernanza.

Al margen de la evaluación que realicen los propios *stakeholders* sobre la acción y gestión policial, se entiende necesario incorporar una vertiente académica y prescriptiva, aprovechando la importante literatura sobre evaluación y medición de la gestión y las políticas públicas. Asimismo, se pretende que la propuesta sea de interés para la mejora de la medición de la acción de las policías locales españolas, así como, en términos comparados, una referencia útil o sugerente en otros contextos nacionales o internacionales.

Para el desarrollo de este estudio se ha abordado la discusión de aspectos conceptuales y metodológicos, así como de las dificultades propias de la evaluación y medición de la acción policial, con especial referencia a la idea de criterio de valor. Además, se ha identificado un cuadro básico de criterios de valor asociados a los diferentes

paradigmas de gestión y principales modelos policiales, en particular al modelo de gobernanza relacional. Finalmente, se aborda el diseño de un catálogo integrador de indicadores de referencia para la medición de las policías locales en un contexto de gobernanza, en función de los criterios de valor previamente identificados y de los ámbitos principales de gestión de la acción policial.

2. Criterios de valor, indicadores y estándares de gestión policial: aspectos metodológicos y dificultades

Los “criterios de valor” son elementos fundamentales ampliamente utilizados (de modo no siempre explícito) en el campo académico y la práctica profesional de la evaluación de políticas y programas públicos (Ruiz Martínez, 2015). Responden a aquella dimensión del objeto evaluado (sea un programa, servicio público o un proceso de gestión) que se considera de interés a la hora de juzgar su valor, mérito o cualidad. Representan aquellos aspectos o componentes del objeto cuyo análisis se entiende imprescindible en la evaluación del mismo (Vanaclocha Bellver, García Sánchez y Natera Peral, 2010). En el contexto de la gestión policial se trataría, en definitiva, de conceptos de referencia que sirven para juzgar y/o guiar dicha gestión, marcando la referencia general de una gestión exitosa, y para orientar de modo amplio los procesos de aprendizaje y mejora continua de la gestión policial.

La referencia más específica para determinar la excelencia de la gestión está vinculada al concepto de “estándar”, es decir, al nivel de rendimiento o cumplimiento satisfactorio en un determinado criterio al que la organización policial aspira. Dichos niveles, que evolucionan con el tiempo, pueden expresarse como estándares legales, mayoritarios, de precios de mercado, gerenciales, etc. Los estándares constituyen referentes para la comparación, exigentes pero realistas, representando un compromiso entre lo que se hace y lo mejor que podría hacerse.

Por supuesto, el paso de los criterios de valor a los estándares requiere que aquellos se hagan operativos y, por lo tanto, aplicables. Esto implica la formulación de “indicadores” e “índices” (resultado de la combinación de varios indicadores) que se asocien a cada uno de los criterios y cuya aplicación permita obtener datos de carácter cuantitativo, esto es, “medidas”. A estos datos numéricos o medidas es a lo que se denomina estándares, en el supuesto de que sean empleados para calibrar el éxito de un programa de un proceso de gestión³.

El diseño de métricas policiales, y específicamente de sistemas de indicadores de gestión, pretende en última instancia dar respuesta al progreso en la consecución de objetivos estratégicos de la organización policial.

La formulación de indicadores, que hacen operativos los criterios de valor, debe reunir un conjunto de propiedades o requisitos metodológicos. Entre los más importantes cabe destacar los siguientes: relevancia (que el indicador proporcione la información imprescindible para la evaluación de resultados e impactos, el control de la gestión policial y la toma de decisiones político-administrativas); validez interna (que el indicador sea adecuado para lo que se quiere medir, esto es, que exista una estrecha relación entre el indicador y el criterio o dimensión correspondiente); objetividad (que su cálculo no sea ambiguo por razón de factores del entorno o la presencia de dinámicas pluralistas); univocidad (que no presente interpretaciones divergentes internas o externas); estabilidad (consistencia de las medidas en el tiempo); sensibilidad (que produzca medidas suficientemente finas o precisas del criterio, esto es, que permita detectar variaciones pequeñas en el mismo y márgenes de error tolerables); flexibilidad (a posibles variaciones que puedan darse en la agregación de carácter policial); y accesibilidad (que la obtención de medidas del indicador tenga un coste aceptable en tiempo y recursos). En la medida de lo posible, los indicadores deberían cumplir, como mínimo, la regla *smart* (por sus siglas en inglés), es decir, ser específicos, medibles, realistas, alcanzables o asequibles.

El diseño de métricas policiales, y específicamente de sistemas de indicadores de gestión, pretende en última instancia dar respuesta al progreso en la consecución de objetivos estratégicos de la organización policial, planteando de inicio algunas preguntas básicas: ¿Qué se hace? ¿Cómo se hace? ¿Qué se quiere medir? ¿Cuál es su temporalidad? ¿Cómo y quién utiliza la información recopilada o suministrada? ¿Cuáles son los referentes de comparación establecidos? ¿Quiénes son los destinatarios o usuarios finales de la medición?

No obstante, el establecimiento de métricas para la evaluación de la gestión policial presenta también algunas *dificultades* (Bell y Bridgman, 2017; Wood, 2017). Una primera dificultad es la de establecer sistemas de medición y evaluación ampliamente comprendidos y aceptados por ciudadanos, técnicos y responsables políticos municipales, en un escenario de significativa transversalidad de la acción policial en el que cobran especial relevancia las relaciones de carácter interpolicial (Carmona, 2018). En segundo lugar, otra dificultad viene marcada porque la seguridad municipal se cataloga como un bien intangible (Canel Crespo, 2018; Sonnichsen, 2000). Y, finalmente, existe una dificultad o condicionante añadido muy visible

en la esfera de la seguridad pública: las percepciones ciudadanas sobre la acción policial responden en muchas ocasiones a dinámicas complejas que carecen de una relación causa-efecto entre medios, medidas, recursos empleados, cumplimiento de objetivos, confianza y satisfacción con el servicio (James y Moseley, 2014). Dicho de otro modo, en el diseño de métricas para la evaluación de la gestión policial deben estar presentes las propias complejidades derivadas de la percepción ciudadana, ya que con frecuencia se produce distanciamiento entre seguridad producida (gestión efectiva de la acción policial en su conjunto) y seguridad percibida (valoración subjetiva de la gestión policial combinada con la sensación de inseguridad); aspecto vinculado con problemas de comunicación recíproca policía-ciudadano (Luoma-Aho, 2008).

Sin embargo, la cuantificación de criterios de valor para la medición de resultados e impactos de la acción policial ha sido tradicionalmente un ámbito analítico poco consensuado en los cuerpos policiales españoles. Sus parámetros de rendimiento se han sustentado exclusivamente, y sin excepciones, en el cumplimiento del acervo normativo vigente y, por otro lado, en el grado de valoración otorgado por la ciudadanía. No obstante, desde la primera década del siglo XXI comienza a observarse un cambio de tendencia en los estudios sobre el rendimiento de la acción policial en su conjunto, sea esta estatal, autonómica, local o instrumental. Buen ejemplo de ello son el Programa "Policía 2000" del Cuerpo Nacional de Policía y el Plan estratégico "Madrid Seguro" de la Policía Municipal del Ayuntamiento de Madrid.

Dicho cambio se justificó en buena medida porque los indicadores de proceso que derivan del criterio estadístico tradicional (como, por ejemplo, el número de detenciones o la cantidad de sanciones administrativas tramitadas e impuestas en un determinado municipio) presentan serios inconvenientes que afectan a la calidad de la medición de la acción policial. Entre estos inconvenientes se pueden mencionar el hecho de que las estadísticas policiales sean fácilmente interpretables de modo ambiguo, por lo que los resultados estadísticos pueden que no sean precisos con la realidad del rendimiento policial; que la acción policial influya parcialmente en los porcentajes utilizados para medir su rendimiento (como ocurre en el ámbito de los delitos, las detenciones o las sanciones administrativas); y que el marco de análisis y conceptual de la acción policial se presente, muchas veces, de modo difuso.

Resulta pertinente distinguir entre los criterios de valor e indicadores utilizados para medir del plano instrumental u operativo de la acción policial y aquellos utilizados para medir el plano relacional, comunicativo y/o político.

En lo que respecta al ámbito municipal cabe destacar, además, tres rasgos característicos que deben ser considerados en la medición del rendimiento de la acción policial (Whitaker, 1984): a) el laxo consenso institucional y gubernamental sobre el papel que deben desempeñar los cuerpos policiales, b) el desconocimiento de las consecuencias sociales producidas por la propia acción policial, así como de los distintos factores y condicionantes intervinientes en la esfera de la seguridad ciudadana y del orden público municipal, y c) los obstáculos y barreras existentes para acceder a la información y a los datos ordinarios de actividad policial. En contraposición a la “lógica de interacción compartida” no son pocas las barreras de comunicación entre los distintos actores policiales, institucionales y gubernamentales en lo que concierne a la medición efectiva de los resultados e impactos sociales de la acción policial (Wiebrens, 1993).

La elección de criterios de valor, así como los estándares e indicadores correspondientes, no solo depende de la naturaleza de la organización policial y sus relaciones con el entorno, sino también del enfoque metodológico elegido en el proceso de evaluación. Así, si se elige un enfoque clásico de evaluación por objetivos, el criterio de valor será el logro o la consecución de los objetivos propios del programa, servicio u organización de que se trate. En cambio para otros enfoques, como la evaluación de “cuarta generación” o participativa que sigue la tradición de Guba y Lincoln (1989), los criterios de valor serán las opiniones o valoraciones que los distintos *stakeholders* tengan sobre la acción y la gestión policial (Ruiz Martínez, 2015). En este sentido, resulta pertinente distinguir entre los criterios de valor e indicadores utilizados para medir del plano instrumental u operativo de la acción policial y aquellos utilizados para medir el plano relacional, comunicativo y/o político (Bovens, Hart y Peters, 2001)⁴.

Sea cual sea el enfoque metodológico por el que se opte, la selección y explicitación de los criterios de valor está íntimamente conectada a los grandes paradigmas de gestión pública y a los diferentes modelos policiales, como se desarrolla a continuación.

3. Criterios de valor y modelos policiales

En la actualidad coexisten cuatro grandes paradigmas conceptuales de gestión pública: el paradigma clientelar, el paradigma burocrático,

el paradigma gerencial y el paradigma de la gobernanza. Estos paradigmas han evolucionado de modo diferente y su presencia es muy desigual en cada contexto nacional, con amplitudes e intensidades muy variables dependiendo del régimen político, la tradición administrativa de cada país o el perfil concreto de la organización pública de que se trate, entre otros factores.

En algunos contextos y organizaciones hay paradigmas que están prácticamente ausentes o que tienen una presencia residual, como el paradigma clientelar en las democracias avanzadas. Otros son muy importantes en sus respectivas tradiciones administrativas, como el caso del gerencialismo en la tradición anglosajona y del paradigma burocrático en la tradición europea continental. A estos paradigmas clásicos se ha sumado en las dos últimas décadas el paradigma de la gobernanza, entendida esta como gestión pública cooperativa, participativa y en red, que emergió con fuerza y va extendiéndose de forma paulatina en muchos ámbitos de gestión, sobre todo en el ámbito municipal.

Los paradigmas clásicos de gestión pública y los modelos policiales tradicionales, han sido ya objeto de tratamiento sistemático por una amplia literatura científica, existente desde los trabajos pioneros de Wilson (1968)⁵. Lo que se debe destacar es que la evolución de los modelos policiales, aunque exhiba rasgos muy singulares, no es en absoluto ajena a la propia evolución conceptual de la Administración contemporánea y a los paradigmas de gestión que la han informado y la siguen informando.

La Tabla 1 presenta de modo sintético los rasgos básicos de los diferentes modelos policiales y su conexión con los paradigmas de gestión pública. Como se puede observar, es factible vincular de modo general el modelo policial gubernativo (de vigilancia y control) con el paradigma clientelar premoderno, el modelo policial profesional con el paradigma burocrático, el modelo de servicio público con el gerencialismo, y el modelo relacional con el paradigma emergente de la gobernanza.

Debe advertirse que las correspondencias entre modelos policiales y paradigmas de gestión no son plenas y no han de interpretarse de modo automático, ya que un mismo modelo policial puede estar influido simultáneamente por rasgos de más de un paradigma de gestión. Asimismo, ni modelos ni paradigmas se presentan con absoluta pureza en la gestión pública de escenarios concretos, debido a que habitualmente expresan cierto grado de hibridación.

Tabla 1
Rasgos de los diferentes modelos policiales y su conexión
con los paradigmas de gestión pública

Modelo policial	Modelo gubernativo (vigilancia y control)	Modelo profesional	Modelo de servicio público o ciudadanía	Modelo relacional
Paradigma de gestión dominante	Clientelar / premoderno	Burocrático / garantista	Gerencialismo / postgarantista	Gobernanza
Tipificación	Policía "represiva"	Policía "reglamentista"	Policía por "objetivos"	Policía "relacional"
Referente	Administración clientelar	Administración legalista	Administración de servicios	Administración catalizadora
Orientación / Misión	Vigilancia y control / mantenimiento del orden público	Legalista / conformidad a las normas	Servicio público / capacidad competitiva y de gestión	Servicio público / calidad de vida de la comunidad
Perspectiva	Gobierno	Gobierno	Sector público	Sociedad civil
Sujeto	Ciudadano "cautivo"	Ciudadano "administrado"	Ciudadano "cliente"	Ciudadano "activo/participativo"
Regulación	Jerarquía	Jerarquía	Mercado	Redes
Lógica	Clientelar / jurídica	Jurídica	Económica	Política
Aplicación	Regímenes políticos totalitarios y autoritarios	Regímenes autoritarios y democráticos	Sistemas democráticos avanzados	Sistemas democráticos avanzados
Organización	Jerárquica Centralización Autoridad Rigidez	Jerárquica, monolítica y piramidal	Descentralización Diferenciación entre unidades de control y unidades de servicio	Reticular / gestión pública cooperativa y en red
Proceso interno	Arbitrariedad en la aplicación normativa / Baja tolerancia a la diversidad de conductas de los ciudadanos	Procedimiento administrativo / funciones (derecho administrativo y penal)	Alta relación con los ciudadanos Gestión por procesos finalistas / actividades	Interacción extensa e intensa con los ciudadanos

Fuente: elaboración propia a partir de las ideas de Carmona Pérez (2016), Bovaird y Loeffler (2003), Guillén (2015) y el trabajo clásico de Wilson (1968).

El modelo policial de servicio público surge a finales del siglo XX como reacción y crítica a las disfunciones y rigideces propias del modelo profesional de carácter legalista y burocrático.

Conviene destacar que el modelo policial de servicio público surge a finales del siglo XX como reacción y crítica a las disfunciones y rigideces propias del modelo profesional de carácter legalista y burocrático. Con pretensiones de convertirse en modelo hegemónico, el modelo de servicio público se inspiró claramente en los planteamientos básicos del gerencialismo y la entonces exitosa *New Public Management* (Hood, 1991; Wright, 1995), tomando como referencias: a) la orientación hacia los resultados de la acción policial, no tanto hacia los recursos ni procedimientos legalistas, con énfasis en las tres “E” de la gestión (Eficacia, Eficiencia y Economía); b) la ruptura del monolitismo propio de las grandes estructuras policiales, optando por la simplificación, flexibilización y aplanamiento de dichas estructuras, con énfasis en la descentralización de funciones y separación de unidades de decisión y unidades ejecutores (de servicio); c) la clientelización del ciudadano, esto es, mimetización del enfoque del ciudadano-cliente y transferencia de algunos instrumentos, prácticas y lenguaje del sector privado; y d) la cultura de la evaluación y la medición a la búsqueda de estándares y medidas de actuación.

Las críticas que recibió el gerencialismo, entre las que caben destacar la difusa efectividad derivada del énfasis en la eficiencia o la despolitización de la acción gubernamental (Martínez Cárdenas, 2002), y su paulatina evolución en clave comunitaria y participativa, llevaron a extender el modelo de servicio público hacia el modelo de policía relacional, especialmente en el ámbito local.

En efecto, en el contexto de los procesos de mejora de la actuación administrativa, de la progresiva implantación de la *e-administration* (Norris y Moon, 2005; Criado Grande, 2009) y el *lean government* (Teeuwen, 2011), y de los cambios significativos en las expectativas de los ciudadanos con respecto a las administraciones públicas (como, por ejemplo, los proyectos sobre *smart cities* en varios municipios), las autoridades locales han estado potenciado la participación ciudadana en las políticas y servicios públicos de seguridad.

En este sentido, se está produciendo el tránsito de la idea de gobierno local como “prestador de servicios” a su nuevo papel de “capacitador” o habilitador, en el contexto de la gobernanza. Concretamente, la idea de gobernanza local remite al “conjunto de normas formales e informales, estructuras y procesos mediante los cuales los actores locales solucionan colectivamente sus problemas y encarar las necesidades sociales. Este proceso es inclusivo, ya que cada actor local aporta importantes habilidades y recursos. En él constituye un factor crítico la construcción y mantenimiento de

El enfoque de la gobernanza local pone en valor el papel de la participación ciudadana en los procesos de adopción de decisiones, frente al enfoque del gerencialismo que presta una mayor atención a los productos, resultados e impactos de la gestión municipal.

la confianza, el compromiso y un sistema de negociación” (Bovaird y Loeffler, 2003: 12).

La acción de gobernar no se limita a las instituciones municipales, sino que amplía su base a otros actores públicos, privados, individuales o institucionales: los ciudadanos individualmente considerados, el sector empresarial, colectivos de la sociedad civil y voluntariado, los medios de comunicación, niveles superiores de gobierno y administración, otras entidades locales, etc. De este modo, el enfoque de la gobernanza local pone en valor el papel de la participación ciudadana en los procesos de adopción de decisiones, frente al enfoque del gerencialismo que presta una mayor atención a los productos, resultados e impactos de la gestión municipal. Aunque la gobernanza local no ha reemplazado al gerencialismo, sí intenta cuestionar y fijar límites a su aplicación indiscriminada al sector público.

En el fondo, la idea de gobernanza implica el paso del ejercicio monopolístico y exclusivo del poder (“gobierno”) a gestionar redes (“gobernanza”)⁶. Es por ello que uno de los enfoques prácticos y aplicados de la gobernanza es justamente el de *collaborative public management* (Agranoff y McGuire, 2003; Natera Peral, 2005), esto es, la gestión pública de carácter cooperativo y participativo referida a la gestión de las redes y organizaciones de diversa naturaleza.

En cualquier caso, se entiende que es posible identificar aquellos criterios de valor que están en la base de los principales modelos policiales y que, como se ha señalado, sirven de referente tanto para juzgar como para guiar la acción y gestión policial dentro de cada uno de los modelos.

En tal sentido, la Tabla 2 presenta un conjunto básico de criterios de valor que cabe asociar a los modelos policiales.

Tabla 2
Cuadro básico de criterios de valor inspiradores de los modelos policiales

Modelo policial	Modelo gubernativo (vigilancia y control)	Modelo burocrático profesional	Servicio público (orientado a la ciudadanía)	Modelo relacional (gobernanza)
Criterios de valor comunes	Eficacia Agilidad Fiabilidad Coordinación, colaboración y cooperación			

Tabla 2 (continuación)
Cuadro básico de criterios de valor inspiradores de los modelos policiales

Modelo policial	Modelo gubernativo (vigilancia y control)	Modelo burocrático profesional	Servicio público (orientado a la ciudadanía)	Modelo relacional (gobernanza)
Criterios de valor específicos	Jerarquía Arbitrariedad en la aplicación normativa (corrupción)	Legalidad Jerarquía Pertinencia de recursos	Eficiencia Economía Impacto Adaptabilidad Calidad percibida (satisfacción) Discrecionalidad Accountability Cobertura	Participación Transparencia Equidad y no discriminación Impacto sostenible Diversidad cultural Aprendizaje Visibilidad (e imagen policial) Cobertura Accountability

Fuente: elaboración propia.

Los criterios de valor comunes a los cuatro modelos que se destacan especialmente son aquellos que representan elementos mínimos irrenunciables en la evaluación de la acción policial: la *eficacia* o nivel de logro de los objetivos previstos; la *agilidad* entendida como rapidez o velocidad en la respuesta policial; la *fiabilidad* de la respuesta policial para la protección de personas, bienes y equipamientos colectivos, reduciendo su vulnerabilidad; y *coordinación, colaboración y cooperación*, que aluden al grado de armonización de funciones y/o competencias de las distintas unidades u organizaciones implicadas en los objetivos de la acción policial.

En relación con los criterios de valor específicos, como es lógico, algunos priman de modo singular en algunos modelos. Así, por ejemplo, en el caso del gerencialismo y del modelo policial de servicio público adquiere mayor importancia la eficiencia (consecución de los objetivos previstos al menor coste en recursos de todo tipo), la adaptabilidad (capacidad de introducir en la acción policial cambios o innovaciones, esto es, acción policial flexible sobre la marcha) y satisfacción o calidad percibida (grado en que la gestión y acción policial da respuesta a las demandas y expectativas de los afectados o ciudadanos en general⁷).

Asimismo, alineado con los planteamientos de la gobernanza, en el modelo de policía relacional cobran especial significación como fuentes de legitimación la *participación* (grado de colaboración de

la población afectada y/u organizaciones en la acción policial), la *transparencia* (ausencia de ocultamiento o sesgo en la información facilitada); la *equidad* y la *no discriminación* (ningún colectivo, organización o territorio se ve beneficiado en detrimento de otro); el *impacto sostenible* (efectos o resultados netos atribuibles a la gestión y acción policial y que perduran en la población y su entorno una vez concluida); y, la *visibilidad e imagen policial* (capacidad de la gestión y acción policial para hacerse ver o presentarse como solución eficaz a los problemas planteados), entre otras.

La Tabla 3 recoge un catálogo exhaustivo de criterios de valor para ser aplicado específicamente al ámbito municipal en escenarios de gobernanza. Tiene la virtud de integrar criterios procedentes de todos los modelos policiales, si bien acentúa aquellos criterios relacionados en mayor medida con el modelo de policía relacional. Adviértase que los criterios están clasificados en función de seis grandes ámbitos: la gestión e infraestructura municipal; la responsabilidad policial; la interacción con la sociedad y participación ciudadana; la eficacia policial y sostenibilidad; el impacto de la acción policial; y la gestión de la diversidad y cohesión social.

Tabla 3
Ámbitos principales y catálogo integral de criterios de valor en escenarios emergentes de gobernanza

<p>Ámbito de gestión e infraestructura policial</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Adecuación de infraestructura técnica y recursos materiales - Recursos financieros - Gestión de personas y formación - Estructura orgánica y funcional - Descentralización y proximidad - Prevención frente a reacción - Transparencia y comunicación - Ética policial - Transversalidad - Gestión inteligente (<i>Smart management</i>) - Coherencia
<p>Ámbito de responsabilidad policial</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Rendición de cuentas (<i>Accountability</i>) - Transparencia y comunicación - Interacción responsable policía-sociedad - Gestión de apoyos y redes - Calidad - Descentralización - Relaciones intergubernamentales - Proactividad - Ética policial

Tabla 3 (continuación)
Ámbitos principales y catálogo integral de criterios de valor en escenarios emergentes de gobernanza

<p>Ámbito de interacción con la sociedad y participación</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Participación efectiva policía-sociedad - Canalización de demandas sociales - Retroalimentación del sistema - Integración de la sociedad en foros de decisión sobre la acción policial - Pertenencia e integración policía-sociedad - Estrategias compartidas
<p>Ámbito de eficacia policial y sostenibilidad</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Percepción social de seguridad producida - Percepción de efectividad del modelo policial - Reducción de la inseguridad percibida - Aplicar criterios de sostenibilidad en la toma de decisiones - Proximidad
<p>Ámbito de impacto de la acción policial</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Confianza social en la labor policial - Incremento de seguridad percibida - Incremento de la percepción positiva entre seguridad-libertad - Cobertura
<p>Ámbito de gestión de la diversidad y la cohesión social</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Tolerancia - Igualdad y justicia - Equilibrio entre libertad y seguridad - Respeto - Compromiso ético - Erradicación de acciones discriminatorias - Multiculturalismo - Pluralismo social - Integración

Fuente: elaboración propia.

4. La acción policial en escenarios de gobernanza local: ámbitos principales y medición a través de sistemas de indicadores

La evaluación de la acción policial orientada a la gobernanza precisa del diseño específico de un robusto patrón de indicadores estratégicos que permita medir y evaluar el proceso, resultados e impactos de su gestión ordinaria (Mohor, 2007: 1-3) y que se alimenten periódicamente de fuentes diversas, sean de carácter primario (datos institucionales y análisis de riesgos) o secundario (encuestas de producción y percepción de seguridad pública). Asimismo, la construcción categórica de indicadores refutables y universalmente validables responde, en todo caso, a una combinación de geometría variable entre lo cuantitativo (cantidades, porcentajes, cobertura, espacio, tiempo) y lo cualitativo (percepciones, grado de valoración y satisfacción, grado de conocimiento).

La gobernanza municipal ha de responder, además, a las transformaciones sociales y a los efectos propios de la globalización, que

Todo nuevo paradigma de gestión policial debe contemplar el respeto a los valores democráticos de tolerancia cultural, étnica, racial, funcional y sexual que implica el reconocimiento del derecho a la diversidad.

suponen el replanteamiento de la acción policial para la consecución de marcos armónicos de convivencia social. Desde esta perspectiva, todo nuevo paradigma de gestión policial debe contemplar el respeto a los valores democráticos de tolerancia cultural, étnica, racial, funcional y sexual que implica el reconocimiento del derecho a la diversidad. Esta nueva situación social comporta la asunción de retos gubernamentales e institucionales que, desde la óptica policial, suponen la implementación de un conjunto de acciones de distinto orden que permitan paliar los efectos producidos por la fragmentación, desequilibrios y conflictos identitarios en la esfera local.

Las Tablas 4, 5 y 6 sintetizan, como resultado principal de este estudio, una batería de indicadores relevantes para evaluar y medir acción policial en el ámbito municipal. Obsérvese que, en concordancia con la Tabla 3 de criterios de valor, se distinguen seis grandes ámbitos de gestión policial. Asimismo, se optó por una clasificación tricotómica (indicadores de proceso, resultados e impactos) que se corresponde con la clasificación convencional de las fases esenciales del ciclo de gestión (Bovaird y Loeffler, 2003).

Los **indicadores para evaluación de proceso** permiten medir los recursos humanos, materiales y económicos utilizados como instrumento de la acción policial; los parámetros y procedimientos organizativos; el control selectivo de la eficacia, eficiencia, economía y sostenibilidad policial -parámetros de seguridad producida y seguridad percibida-; el marco de relación policía-sociedad y de sus dinámicas con el entorno; así como el cumplimiento de objetivos estratégicos en consonancia con la misión de las policías locales españolas. Esta categoría de indicadores es útil para la medición de las distintas dimensiones internas que conforman la organización policial en el ámbito municipal. En este sentido, las métricas propuestas abordarán distintos aspectos como el dimensionamiento de la plantilla, la estructura de mando y de operaciones, la ratio policía-habitantes, la eficiencia de los recursos utilizados para el cumplimiento de los objetivos preestablecidos, los sistemas de selección, promoción interna, igualdad, movilidad y formación, los recursos financieros, materiales y la gestión presupuestaria, el cumplimiento normativo de la ética policial, o el grado de funcionamiento del sistema de comunicación interna y externa, tanto vertical como horizontal. Las fuentes de información utilizadas para la confección de este tipo de indicadores serán aquellas derivadas de normas procedimentales y reglamentos de estructura orgánica, presupuesto, relación de medios

materiales, memorias de gestión, planes y programas estratégicos, relación municipal de puestos de trabajo, así como las entrevistas internas de clima laboral.

En definitiva, se relacionan con el diseño e implementación de estrategias de gobernanza relacional en lo que a la acción policial concierne, permitiendo monitorear el adecuado cumplimiento de políticas y programas estratégicos, así como la corrección o mantenimiento de estrategias prefijadas (Tabla 4).

Tabla 4
Batería de indicadores para la evaluación de proceso

Ámbito de gestión e infraestructura policial
<ul style="list-style-type: none"> - Porcentaje de recursos financieros destinados a la policía en relación con el total del presupuesto municipal. - Ratio policía/1.000 habitantes (recomendable 1,8 policías/1.000 habitantes). - Formación de las diferentes escalas en áreas preferentes de la acción policial. - Diseño de mecanismos que faciliten la transparencia y la rendición de cuentas ante la sociedad. - Implementación de estructuras para la participación de la sociedad en las tomas de decisiones. - Ratio policía/número de mandos. - Número de patrullas servicio activas/turno y día. - Porcentaje de policías destinados a tareas de proximidad sobre el total. - Diseño y normalización del código ético policial. - Relación de recursos materiales/policia. - Diseño de planes internos de igualdad y no discriminación. - Diseño de programas transversales con otras áreas de gobierno como educación, juventud, sanidad, mujer o mayores. - Horas policía día/acción preventiva del delito. - Diseño de programas e intervenciones conjuntas con las FCSE. - Ratio mujeres policía/total de efectivos. - Diseño de protocolo específico de atención a la víctima contra la violencia de género.
Ámbito de responsabilidad policial
<ul style="list-style-type: none"> - Cuantificación de datos facilitados para la gestión transparente y rendición de cuentas ante la sociedad. - Cuantificación de la información y comunicación mediante el uso de redes sociales y medios de comunicación. - Programación presupuestaria orientada a los valores inspiradores del modelo policial de gobernanza relacional. - Diseño del plan de calidad de la policía y de la carta de servicios. - Grado de conocimiento del código ético policial por parte de la sociedad. - Implementación de procedimientos que faciliten la interacción responsable policía-sociedad. - Diseño de procesos que faciliten la canalización de demandas y apoyos sociales, así como su retroalimentación. - Implementación de mecanismos de coordinación intergubernamental. - Diseño de mecanismo de colaboración público-privado-social.

Tabla 4 (continuación)
Batería de indicadores para la evaluación de proceso

Ámbito de interacción con la sociedad y participación
<ul style="list-style-type: none"> - Implementación de procedimientos que faciliten la interacción policía-sociedad. - Desarrollo de iniciativas participativas con jóvenes y mayores. - Mecanismos de participación ciudadana en la acción policial preventiva y resolución de problemas. - Configuración de foros ciudadanos que participan en la estrategia de seguridad en colaboración con la policía. - Implementación del sistema de quejas y sugerencias de la ciudadanía en lo concerniente a la acción policial. - Conocimiento y difusión del manual de participación ciudadana en el ámbito de la seguridad. - Cuantificación de proyectos conjuntos con la sociedad y otras instituciones públicas y privadas para la implementación de estrategias de seguridad de carácter preventivo. - Horas policía/participación ciudadana. - Cuantificación de la ciudadanía que participa en los foros de debate y decisión en materia de seguridad municipal.
Ámbito de gestión de la diversidad y la cohesión social
<ul style="list-style-type: none"> - Implementación de protocolos de identificación no discriminatoria. - Sistema de mecanismos internos basados en la tolerancia y el respeto de la diversidad cultural, étnica, racial, funcional y sexual. - Programación de actuaciones basadas en la igualdad de trato y la justicia social. - Acciones preventivas que favorezcan la integración social. - Horas policía/planificación de la gestión de la diversidad y la cohesión social. - Número de policías destinados a la gestión de la diversidad y la cohesión social/total de efectivos policiales.

Fuente: elaboración propia.

Los **indicadores para evaluación de resultados** son aquellos utilizados para medir el cumplimiento de las acciones y programas específicos que desarrollan la estrategia de seguridad municipal como resultado concreto de una intervención político-administrativa, así como los procedimientos policiales de carácter preventivo y reactivo en materia de seguridad ciudadana y orden público. Dentro de esta categoría de indicadores cabe subsumir los clásicos indicadores de actos delincuenciales y riesgos antisociales, cuya reducción es empíricamente la actividad principal que ocupa a toda estructura policial. Por tanto, permiten medir y valorar mediante la combinación de indicadores de carácter subjetivo (percepciones) y objetivo (estadísticas) los efectos de la acción estratégica orientada a la gobernanza relacional, así como el cumplimiento de los objetivos planteados para el desarrollo efectivo de dicha estrategia (Tabla 5).

Tabla 5
Batería de indicadores para la evaluación de resultados

Ámbito de gestión e infraestructura policial
<ul style="list-style-type: none"> - Número de horas de formación en áreas preferentes de la acción policial. - Grado de cumplimiento del código ético policial. - Relación de recursos materiales/policiá. - Grado de cumplimiento de los planes internos de igualdad y no discriminación. - Número de programas transversales implementados con otras áreas de gobierno como educación, juventud, sanidad, mujer o mayores. - Relación de los recursos financieros, materiales y humanos empleados para el cumplimiento de la estrategia sobre el total. - Porcentaje de policías formados en áreas preferentes de la acción policial. - Grado de cumplimiento de los mecanismos orientados a la transparencia y a la rendición de cuentas (<i>accountability</i>). - Porcentaje de policías con conocimientos en gestión de la diversidad, cohesión social y participación policía-sociedad. - Número de programas transversales con otras áreas de gobierno como educación, juventud, sanidad, mujer o mayores sobre el total. - Grado de satisfacción con el protocolo de atención a la víctima contra la violencia de género.
Ámbito de responsabilidad policial
<ul style="list-style-type: none"> - Número de programas e intervenciones realizadas en colaboración y/o coordinadas con las FCSE. - Porcentaje de presupuesto participativo sobre el total del presupuesto del servicio de policía. - Grado de satisfacción con los protocolos policiales de actuación de carácter preventivo y/o reactivo. - Número de toma de decisiones coparticipadas por la ciudadanía. - Grado de cumplimiento de los estándares de calidad y carta de servicios. - Número de reuniones y foros organizados con la sociedad civil y agentes sociales. - Grado de satisfacción sobre los mecanismos empleados para la colaboración público-privada-social. - Valoración por parte de la ciudadanía de los procedimientos diseñados para la canalización de demandas ciudadanas, apoyos sociales y su retroalimentación. - Grado de satisfacción con la gestión transparente y la rendición de cuentas policía-sociedad.

Tabla 5 (continuación)
Batería de indicadores para la evaluación de resultados

Ámbito de interacción con la sociedad y participación
<ul style="list-style-type: none"> - Número de foros ciudadanos participantes en reuniones para la toma de decisiones en materia de seguridad pública. - Grado de participación policial en actividades de interacción con la sociedad. - Grado de conocimiento de los programas de participación policía-sociedad por parte de la ciudadanía. - Número de demandas ciudadanas realizadas en materia de seguridad y prevención a las unidades de policía de proximidad. - Grado de consolidación de los Consejos mixtos policía-ciudadanos para la resolución preventiva del delito. - Número de programas multisectoriales de carácter público-privado-social realizados por la policía. - Porcentaje de utilización de las redes sociales por parte de la ciudadanía para denunciar hechos de significación social. - Porcentaje de confianza ciudadana en la policía/población total. - Porcentaje de confianza ciudadana en la policía/resto de servicios municipales. - Tiempo promedio de espera de la atención policial menor o igual a los estándares prefijados. - Porcentaje de valoración alta o muy alta de la atención policial recibida. - Número de problemas abordados con la participación de la sociedad/total de problemas abordados. - Proporción de ciudadanos que considera una mayor presencia policial en su distrito/total de ciudadanos. - Porcentaje de ciudadanos satisfechos o muy satisfechos con la policía de proximidad en su distrito. - Porcentaje de valoración alta o muy alta en la actuación policial preventiva del delito.
Ámbito de eficacia policial y sostenibilidad
<ul style="list-style-type: none"> - Grado de satisfacción con la acción policial relativa a la gestión de la diversidad y cohesión social. - Porcentaje de sensación de inseguridad percibida sobre sensación de seguridad producida. - Grado de satisfacción con la policía de proximidad. - Número de delitos denunciados resueltos sobre el total. - Grado de satisfacción de la efectividad policial en términos de eficacia, eficiencia y economía. - Tasa anual de robos denunciados con violencia/1.000 habitantes. - Porcentaje de la población que ha sido víctima de algún delito en un trimestre. - Relación de policías dedicados a la acción preventiva/acción reactiva. - Porcentaje de delitos no denunciados sobre el total de delitos cometidos. - Grado de cumplimiento con el plan de ahorro energético y uso de energías renovables. - Número de horas de patrulla en vehículos ecológicos/total de horas de patrulla.

Tabla 5 (continuación)
Batería de indicadores para la evaluación de resultados

Ámbito de gestión de la diversidad y la cohesión social
<ul style="list-style-type: none">- Grado de satisfacción con los protocolos de identificación no discriminatoria.- Número de intervenciones realizadas en relación con actos que atenten contra la tolerancia y el respeto por la diversidad cultural, étnica, racial, funcional y sexual.- Número de actuaciones basadas en la igualdad de trato y la justicia social.- Porcentaje de acciones preventivas que favorezcan la integración social/total de acciones preventivas.- Porcentaje de denuncias relacionadas con actos que atenten contra la tolerancia y el respeto por la diversidad cultural, étnica, racial, funcional y sexual/total de denuncias.- Número de personas detenidas por actos que atenten contra la tolerancia y el respeto por la diversidad cultural, étnica, racial, funcional y sexual/total de personas detenidas.- Grado de satisfacción con los programas municipales de gestión de la diversidad y la cohesión social.

Fuente: elaboración propia.

Los **indicadores para la evaluación de impactos** son aquellos orientados a medir el impacto social y los efectos finalistas de las políticas, programas y acciones implementadas en un escenario concreto de la acción policial determinado por el entorno. Focalizan el análisis en el grado de impacto producido por el cumplimiento de los objetivos de la acción policial sobre la sociedad. La medición de impactos debe contemplar, entre otros, indicadores asociados a la *producción y percepción de (in)seguridad* de modo transversal, debido a que la (in)seguridad producida y percibida es uno de los estándares de mayor significación en lo que a seguridad ciudadana en el ámbito municipal respecta y que, en consecuencia, condiciona significativamente el marco de acción de las policías locales españolas. Es preciso destacar, de tal modo, que la producción real de seguridad no se corresponde en muchas ocasiones con las percepciones subjetivas que tienen los ciudadanos sobre la misma, al igual que sucede en su relación con la cuantificación sistemática de los actos delincuenciales y riesgos antisociales (véase Tabla 6).

Tabla 6
Batería de indicadores para la evaluación de impactos

Ámbito de gestión e infraestructura policial
<ul style="list-style-type: none"> - Incremento del presupuesto del servicio de policía local respecto al ejercicio anterior. - Tasa anual de reposición de efectivos en el cuerpo de policía local. - Variación de la ratio policía/1.000 habitantes. - Incremento anual de datos, memorias y estadísticas policiales a disposición de la sociedad para la gestión transparente y la rendición de cuentas. - Variación anual del número de patrullas servicio activas/turno y día. - Incremento de policías destinados a tareas de proximidad sobre el total. - Variación anual de recursos materiales/policía. - Variación de la ratio mujeres policía/total efectivos. - Incremento anual del número de programas transversales con otras áreas de gobierno como educación, juventud, sanidad, mujer o mayores. - Número de revisiones efectuadas en un año sobre los planes internos de igualdad y no discriminación. - Número de revisiones efectuadas en un año sobre el código ético policial. - Variación de horas policía/año de formación en áreas preferentes de la acción policial. - Variación anual de la percepción positiva del protocolo específico de atención a la víctima contra la violencia de género. - Variación anual del número de programas e intervenciones conjuntas con las FCSE.
Ámbito de responsabilidad policial
<ul style="list-style-type: none"> - Variación anual de la información y comunicación mediante el uso de redes sociales y medios de comunicación. - Incremento de mecanismos de coordinación intergubernamental. - Variación de la participación público-privada-social en el análisis y diseño de las políticas de seguridad. - Grado de cumplimiento anual de los estándares prefijados en el plan de calidad. - Variación del conocimiento por parte de la ciudadanía de la gestión y de la acción policial. - Total de procedimientos que faciliten la interacción policía-sociedad respecto al año anterior. - Incremento anual de demandas y apoyos sociales.
Ámbito de interacción con la sociedad y participación
<ul style="list-style-type: none"> - Variación de iniciativas participadas con jóvenes y mayores/año. - Incremento de la participación ciudadana en la acción policial preventiva y resolución de problemas/año. - Número de foros ciudadanos que participan en la estrategia de seguridad en colaboración con la policía respecto al año anterior. - Número de quejas y sugerencias ciudadanas en lo que concierne a la acción policial respecto al año anterior. - Incremento del conocimiento por parte de la sociedad del manual de participación ciudadana en el ámbito de la seguridad. - Número anual de proyectos conjuntos con la sociedad y otras instituciones públicas y privadas para la implementación de estrategias de seguridad de carácter preventivo. - Variación horas policía/participación ciudadana en un año. - Número de personas que participa en los foros de debate y decisión en materia de seguridad municipal/año. - Número anual de reuniones con la sociedad civil y agentes sociales en materia de seguridad.

Tabla 6 (continuación)
Batería de indicadores para la evaluación de impactos

Ámbito de eficacia policial y sostenibilidad
<ul style="list-style-type: none"> - Variación anual del grado de satisfacción de la gestión policial de la diversidad y cohesión social. - Variación anual de la inseguridad social percibida/distrito. - Incremento del grado de satisfacción con la policía de proximidad/año. - Variación del número de delitos/distrito año. - Variación del número de delitos denunciados resueltos sobre el total/año. - Incremento del grado de satisfacción de la efectividad policial en términos de eficacia, eficiencia y economía. - Variación de la tasa anual de robos denunciados con violencia/1.000 habitantes. - Disminución del porcentaje de la población que ha sido víctima de algún delito/año. - Variación anual de policías dedicados a la acción preventiva/acción reactiva. - Variación del porcentaje de delitos no denunciados sobre el total de delitos cometidos/año. - Variación del grado de cumplimiento con el plan de ahorro energético y uso de energías renovables/año. - Incremento anual del número de horas de patrulla en vehículos ecológicos/total de horas de patrulla. - Variación del número de denuncias/distrito año.
Ámbito de impacto de la acción policial
<ul style="list-style-type: none"> - Tasa anual de cobertura de los planes y programas implementados por la policía local. - Variación de la seguridad producida/distrito año. - Incremento del grado de satisfacción de la efectividad policial en términos de eficacia, eficiencia y economía. - Variación anual de la inseguridad social percibida/distrito. - Incremento social de la confianza en la labor policía/año. - Incremento anual de la percepción social positiva entre seguridad y libertad.
Ámbito de gestión de la diversidad y la cohesión social
<ul style="list-style-type: none"> - Variación anual del grado de satisfacción con los protocolos de identificación no discriminatoria. - Incremento del número de intervenciones realizadas en relación con actos que atenten contra la tolerancia y el respeto por la diversidad cultural, étnica, racial, funcional y sexual/año. - Variación del número de actuaciones basadas en la igualdad de trato y la justicia social/año. - Aumento anual del porcentaje de acciones preventivas que favorezcan la integración social/total de acciones preventivas. - Disminución anual del porcentaje de denuncias relacionadas con actos que atenten contra la tolerancia y el respeto por la diversidad cultural, étnica, racial, funcional y sexual/total de denuncias. - Variación del número de personas detenidas por actos que atenten contra la tolerancia y el respeto por la diversidad cultural, étnica, racial, funcional y sexual/total de personas detenidas / año. - Incremento anual del grado de satisfacción con los programas municipales de gestión de la diversidad y la cohesión social.

Fuente: elaboración propia.

El diseño inicial de un sistema de seguridad pública de circuito cerrado ha conducido en la práctica a un sistema abierto, descentralizado e indeterminado, en buena medida.

Conclusiones

La evaluación de la acción de las policías locales ha despertado un renovado interés entre los *stakeholders* del sistema español de seguridad pública. Dejando a un lado algunos elementos internos y externos al sistema ya mencionados, esto se debe principalmente al efecto de dos factores. Por un lado, la influencia del reciente cambio de valores que sustenta la gestión policial, en el sentido de hacerla mucho más sensible y permeable a los valores propios del paradigma emergente de la gobernanza. Por otro lado, la incidencia de la intensa transformación técnico-competencial de las policías locales y el consiguiente incremento de sus funciones y tareas que ha desbordado las previsiones iniciales de la norma estatal. Se puede afirmar entonces que el diseño inicial de un sistema de seguridad pública de circuito cerrado ha conducido en la práctica a un sistema abierto, descentralizado e indeterminado, en buena medida.

En este contexto, se ha suscitado un amplio debate entre los diversos actores implicados en las políticas públicas de seguridad en torno a la necesidad de renovar los instrumentos actuales de evaluación y medición de la acción policial en el ámbito municipal y de qué modo. Asimismo, se han señalado las carencias de los instrumentos de medición tradicionalmente empleados y se han cuestionado en parte las métricas clásicas provenientes tanto del paradigma de gestión garantista-burocrático como del paradigma gerencial.

Este estudio se ubica justamente en este debate, aportando una propuesta original e integradora de criterios de valor de utilidad para la evaluación y medición de la acción policial en escenarios de gobernanza.

Para la construcción de la misma se han identificado primero aquellos criterios de valor que guían la acción y gestión policial dentro de cada uno de los modelos policiales clásicos (gubernativo, profesional y de servicio público) para luego centrarse en los criterios de valor propios del modelo de policía relacional. Esta labor implica asumir que la evolución de los modelos policiales ha sido paralela a la evolución conceptual de la Administración contemporánea y a sus paradigmas de gestión. En tal sentido, y asumiendo la existencia de cierto grado de hibridación, se ha vinculado de modo general el modelo policial gubernativo de vigilancia y control con el paradigma clientelar premoderno, el modelo policial profesional con el paradigma burocrático, el modelo de servicio público con el gerencialismo, y el modelo relacional con el paradigma de la gobernanza. En este sentido, se han distinguido criterios de valor comunes a todos los

Por lo que se refiere a los criterios del modelo de policía relacional se han identificado, por su significación o valor legitimador, los criterios de participación, transparencia, equidad y no discriminación, impacto sostenible, y visibilidad e imagen policial.

modelos policiales (eficacia, agilidad, fiabilidad y coordinación) y también criterios singulares de cada uno de ellos.

Por lo que se refiere a los criterios del modelo de policía relacional se han identificado, por su significación o valor legitimador, los criterios de participación, transparencia, equidad y no discriminación, impacto sostenible, y visibilidad e imagen policial.

Este estudio no se ha limitado a analizar e identificar un conjunto significativo de criterios de valor asociado al modelo policía relacional. Ha tenido también como resultado clave la elaboración de un catálogo significativo e integral de indicadores que se entienden de utilidad para la evaluación y medición de la acción policial en el ámbito municipal. Dicho catálogo se ha diseñado a partir de los criterios de valor previamente identificados mediante el cruce de dos criterios básicos de clasificación: a) los grandes ámbitos de gestión policial que se identificaron como prioritarios en el escenario de gobernanza (gestión e infraestructura municipal; responsabilidad policial; interacción con la sociedad y participación ciudadana; eficacia policial y sostenibilidad; impacto de la acción policial, y la gestión de la diversidad y cohesión social); y b) el ciclo convencional de gestión pública (proceso, resultado e impacto).

Como se ha podido observar, el cuadro de indicadores aquí planteado tiene la virtud de integrar criterios de valor procedentes de todos los modelos policiales, si bien acentúa aquellos criterios relacionados en mayor medida con el modelo de policía relacional inspirado en la gobernanza local. La propuesta se entiende proclive a fomentar el debate en torno a la mejora de los procesos de evaluación y medición de la acción de las policías locales españolas, así como también a convertirse en una referencia útil o al menos sugerente para su aplicación en otros contextos nacionales o internacionales en términos comparados.

Notas

(1) Además de las policías locales, que desarrollan su labor en los municipios con más de 5.000 habitantes, el sistema español de seguridad pública está integrado por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil), las Policías Autonómicas (el Cuerpo General de la Policía Canaria, la *Ertzaintza* en el País Vasco, los *Mossos d'Esquadra* en Cataluña y Policía Foral de Navarra), así como las Policías administrativas especiales (Servicio de Vigilancia Aduanera y Policías portuarias).

(2) Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (en *Boletín Oficial del Estado*, del 28 de marzo de 1986).

(3) Aunque, en sentido estricto, los estándares suelen enunciarse en términos cuantitativos, no es raro que también se formulen de forma cualitativa como una proposición a modo de “deber ser”. Es el caso, por ejemplo, de algunos de los catálogos de estándares como los propuestos por el “*Guiding Principles for Evaluators*” de la *American Evaluation Association* o los que se emplean en la Comisión de la Unión Europea.

(4) Estos autores distinguen dos modos posibles de evaluación del éxito o fracaso de las políticas y programas públicos: el “programático” (*programmatic mode of assessment*) y el “político” (*political mode of assessment*). Ambos modos no tienen por qué ir acompañados. Así, por ejemplo, no es extraño que el éxito programático u operativo de una determinada intervención policial no esté vinculado ni sea percibido como un éxito relacional, comunicativo y/o político de la misma.

(5) Para obtener una visión de conjunto de la literatura académica sobre modelos policiales y sus variaciones, véanse, por ejemplo, los estudios de Jar Couselo (2000), Guillén (2015) y Carmona Pérez (2016).

(6) Junto a un plano empírico o descriptivo de la gobernanza no falta tampoco un plano propiamente prescriptivo o normativo, que se reconoce con la rúbrica de “buen gobierno” o “buena gobernanza” y que tiene su origen en los proyectos impulsados por el FMI, PNUD o el Banco Mundial. Sus conocidos “principios de buena gobernanza” aludían generalmente a la adecuación de las capacidades institucionales de los sistemas políticos nacionales (y organizaciones supranacionales) para promover el desarrollo político, social y económico. Asimismo, en el contexto de la Unión Europea, la “buena gobernanza” se basa en cinco principios acumulativos (apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia) que son susceptibles de interpretarse como “criterios de valor” y que sirven de guía u orientación a las políticas comunitarias (Sotillo Lorenzo, 2017: 439).

(7) En consonancia con el gerencialismo y el modelo de policía de servicio público, Guinart i Solà (2003: 4-7) realiza una caracterización sintética de diferentes criterios para la evaluación y medición de la acción policial: mensurabilidad (que la acción policial sea medible); economía (condiciones de acceso a los recursos humanos, financieros y materiales); eficacia (cumplimiento de los objetivos con independencia de los recursos policiales utilizados para ello); eficiencia (cumplimiento máximo de objetivos con la utilización mínima de recursos policiales); efectividad (impacto final de la acción policial en relación con la población total involucrada); equidad (igualdad de acceso en la utilización de los recursos policiales); excelencia (calidad del servicio policial percibida por los ciudadanos, enfatizada por los mecanismos de gobernanza local de la seguridad); entorno (dinámicas de las relaciones policía-ciudadano, así como las de carácter intra e intergubernamental); y sostenibilidad (mantenimiento temporal de estándares de calidad aceptados por el conjunto de la ciudadanía).

Bibliografía

- Agranoff, Robert y McGuire, Michael (2003), *Collaborative Public Management. New Strategies for Local Governments*, Washington, Georgetown University Press.
- Antón Barberá, Francisco y Soler Tormo, Juan Ignacio (2000), *Administración policial. Legislación e investigación privada*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Bell, Emma y Bridgman, Todd (2017), "Why Management Learning Matters", en *Management Learning*, Vol. 48 N° 1, pp. 3-6.
- Bovaird, Tony y Loeffler, Elke (eds.) (2003), *Public Management and Governance*, London, Routledge.
- Bovens, Mark; Hart, Paul; y Peters, B. Guy (eds.) (2001), *Success and Failure in Public Governance. A Comparative Analysis*, Northampton, Edward Elgar Publishing.
- Canel Crespo, María José (2018), "En busca de un marco para medir el valor intangible de la gestión pública. Análisis de casos prácticos de evaluación del valor público", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 19, pp. 70-87.
- Carmona Pérez, Carlos (2016), "Las policías portuarias en España: estructura, actividad y evolución", Madrid, Universidad Carlos III de Madrid. Tesis Doctoral.
- _____ (2017), "La seguridad y protección portuaria. Un subespacio de políticas de seguridad y gobernanza convergente", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 18, pp. 81-93.
- _____ (2018), "Estado compuesto y corresponsabilidad policial. Un análisis comparado entre el sistema español de seguridad pública, el alemán y el canadiense", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 71, junio, pp. 27-60.
- Criado Grande, José Ignacio (2009), "Nuevos enfoques en el estudio de la administración electrónica. Neoinstitucionalismo y tecnologías de información y comunicación e internet en las administraciones públicas", en *Working Papers Online Series*, N° 107.
- _____ (2016), "Las administraciones públicas en la era del gobierno abierto. Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública", en *Revista de Estudios Políticos*, N° 173, pp. 245-275.
- Guba, Egon G. y Lincoln, Yvonne S. (1989), *Fourth Generation Evaluation*, London, Sage Publications.
- Guillén, Francesc (2015), *Modelos de policía. Hacia un modelo de seguridad plural*, Barcelona, Bosch Editor.

- Guinart i Solà, Josep María (2003), "Indicadores de gestión para las entidades públicas", documento presentado en el VIII Congreso internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28 al 31 de octubre.
- Hood, Christopher (1991), "A Public Management for All Seasons?", en *Public Administration*, Vol. 69 N° 1, pp. 3-19.
- Jaime Jiménez, Óscar (2000), *Policía, terrorismo y cambio político en España*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Jaime Jiménez, Óscar y Torrente Robles, Diego (2017), "Los desafíos de la policía como actor político en España", en *Revista Española de Ciencia Política*, N° 45, pp. 147-172.
- James, Oliver y Moseley, Alice (2014), "Does Performance Information about Public Services Affect Citizens' Perceptions, Satisfaction, and Voice Behaviour? Field Experiments with Absolute and Relative Performance Information", en *Public Administration*, Vol. 92 N° 2, pp. 493-511.
- Jar Couselo, Gonzalo (2000), *Modelos comparados de policía*, Madrid, Dykinson.
- Jørgensen, Torben B. y Bozeman, Barry (2007), "Public Values: an Inventory", en *Administration and Society*, Vol. 39 N° 3, pp. 354-381.
- Losada Maestre, Roberto (2015), "Análisis de riesgos y seguridad colectiva", en *Aviones usados como bombas. Problemas políticos y constitucionales en la lucha contra el terrorismo*, José María Sauca (ed.), Madrid, Catarata.
- Loubet de Bayle, Jean-Louis (1998), *La policía: aproximación sociopolítica*, Madrid, Acento.
- Luoma-Aho, Vilma (2008), "Sector Reputation and Public Organizations", en *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 21 N° 5, pp. 446-467.
- Martínez Cárdenas, Edgar Enrique (2002), "La revolución gerencial en la gestión pública", en *Innovar: Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, N° 19, pp. 17-29.
- Mohor, Alejandra (2007), "Uso de indicadores para evaluar el funcionamiento policial", Santiago, Universidad de Chile. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (Documento de Trabajo; N° 2).
- Natera Peral, Antonio (2005), "Nuevas estructuras y redes de gobernanza", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 67 N° 4, pp. 781-817.
- _____ (2008), "La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nos. 33-34, pp. 53-65.
- Norris, Donald F. y Moon, Jae (2005), "Advancing E-Government at the Grassroots: Tortoise or Hare", en *Public Administration Review*, Vol. 65 N° 1, pp. 64-75.

- Prats i Catalá, Joan (2005), *De la burocracia al "management", del "management" a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ramió Matas, Carles (2016), "Una propuesta de postburocracia: un modelo burocrático y empresarial", en *GIGAPP Estudios/Working Papers*, Vol. 3 N° 13, pp. 1-32.
- Robertson, Roland (2003), "Globalización: tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad", en *Cansancio del Leviatán. Problemas políticos de la mundialización*, Juan Carlos Monedero (ed.), Madrid, Trotta.
- Ruano de la Fuente, José Manuel (2014), "La política local de seguridad en las grandes ciudades. El caso de la transformación de la policía municipal de Madrid", en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, Vol. 1 N° 2, pp. 31-49.
- Ruiz Martínez, Ana (2015), "La participación ciudadana como criterio de valor en evaluaciones de carácter integral. Una aproximación desde la experiencia de la AEVAL", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 14, pp. 122-136.
- Schneider, Frank (1991), "Police Organization Effectiveness: the Manager's Perspective", en *Canadian Police College Journal*, Vol. 15 N° 3.
- Scriven, Michael (1991), *Evaluation Thesaurus*, Thousand Oaks, Sage Publications.
- Sonnichsen, Richard C. (2000), "La medición de la actuación de la policía", en *Seguimiento de los resultados de la gestión del sector público. Perspectivas desde la experiencia internacional*, John Mayne y Eduardo Zapico-Goñi (eds.), Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Sotillo Lorenzo, José Ángel (2017), "La Unión Europea y la gobernanza local de desarrollo", en *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, N° 37, pp. 427-454.
- Stoker, Gerry (2006), "Public Value Management: a New Narrative for Networked Governance?", en *The American Review of Public Administration*, Vol. 36 N° 1, pp. 41-57.
- Teeuwen, Bert (2011), *Lean for the Public Sector: the Pursuit of Perfection in Government Services*, New York, CRC Press.
- Thomson, William (1882), *Mathematical and Physical Papers*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Vanaclocha Bellver, Francisco J. (2009), "Gobernanza en las políticas públicas de seguridad. Una nueva perspectiva sobre el lugar de la seguridad privada", en *Seguridad pública-seguridad privada. ¿Dilema o concurrencia?*, José Cabanillas Sánchez (coord.), Madrid, Fundación Policía Española.

- Vanaclocha Bellver, Francisco J.; García Sánchez, Ester; y Natera Peral, Antonio (2010), "La evaluación de la gestión de crisis: dimensiones analíticas y criterios de valor", en *Catástrofes medioambientales. La reacción social y política*, José Ignacio Cases (ed.), Valencia, Tirant lo Blanch.
- Velázquez López, Francisco J. (2009), "La seguridad privada en el sistema de seguridad pública", en *Seguridad pública-seguridad privada. ¿Dilema o concurrencia?*, José Cabanillas Sánchez (coord.), Madrid, Fundación Policía Española.
- Whitaker, Gordon P. (ed.) (1984), *Understanding Police Agency Performance*, Washington, Department of Justice.
- Wiebrens, Clark (1993), *Of Alibis, Arguments and Measurement: the RDC-Model for Police Performance Measurement*, Phoenix, American Society of Criminology.
- Wilson, James Q. (1968), *Varieties of Police Behaviour*, Cambridge, Harvard University Press.
- Wood Junior, Thomaz (2017), "Resisting and Surviving the Mainstream Scientific Model: Findings on Social Relevance and Social Impact in the Tropics", en *Management Learning*, Vol. 48 N° 1, pp. 65-79.
- Wright, Vicent (1995), "Reshaping the State: The Implications for Public Administration", en *West European Politics*, Vol. 17 N° 3, pp. 102-137.
- Zapico-Goñi, Eduardo y Mayne, John (2000), *Seguimiento de los resultados de la gestión del sector público: perspectivas desde la experiencia internacional*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.