

Policía Comunitaria y Sistema de Dirección por Objetivos en la Policía Municipal de Madrid

Community police and System of Management by Objectives in the Madrid Municipal Police

Polícia Comunitária e Sistema de Administração por Objetivos na Polícia Municipal de Madrid

Fecha de recepción: 2018/06/25 | Fecha concepto de evaluación: 2018/10/25 | Fecha de aprobación: 2019/01/23

María Vela Fernández

Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas y de la Administración
Doctoranda en Universidad Pontificia de Comillas de Madrid,
Doctoranda visitante en el Instituto de Criminología de la Universidad de Cambridge
Madrid, España
mvela@comillas.edu

Para citar este artículo / To reference this article / Para citar este artigo: Vela, M. (2019). Policía Comunitaria y Sistema de Dirección por Objetivos en la Policía Municipal de Madrid. *Revista Criminalidad*, 61 (2): 41-58

Resumen

En el ámbito de la organización policial, fundamentalmente durante las décadas comprendidas entre los 70, 80 y 90, numerosas investigaciones criminológicas, principalmente, en Estados Unidos empezaron a cuestionar el modelo tradicional de actuación policial. Las principales críticas se centraron en aspectos relacionados con la efectividad de las estrategias policiales tradicionales, pero también en el distanciamiento existente entre policía y comunidad. En este contexto y en consonancia con el auge de las políticas neoliberales apoyadas en la Nueva Gestión Pública, las organizaciones policiales van progresivamente incorporando sistemas de gestión del rendimiento, descentralización, rendición de

cuentas, dirección por objetivos, entre otros. El presente artículo toma como estudio de caso la Policía Municipal de Madrid y pone de manifiesto las contradicciones existentes entre su sistema de Dirección por Objetivos y la pretendida implantación de un modelo de Policía Comunitaria. Las dificultades y deficiencias se hacen evidentes debido a la complejidad del sistema, a la naturaleza cuantitativa de los indicadores encargados de medir la calidad del trabajo, y también al componente económico ligado al cumplimiento de dichos indicadores. Todo lo cual hace que un sistema a priori encargado de mejorar la calidad del servicio pueda llegar a ser contraproducente para la propia función policial.

Palabras clave

Servicios policiales a la comunidad, organización policial, investigación criminológica (fuente: Tesoro de política criminal latinoamericana - ILANUD). Nueva Gestión Pública, Dirección por Objetivos, Policía Municipal de Madrid.

Abstract

In the field of the police organization, mainly during the 70s, 80s and 90s decades, numerous criminological investigations, mostly in the United States, began to question the traditional model of police action. The main criticisms were centered in aspects related with the effectiveness of the traditional police strategies, but also in the existing aloofness between police and community. In this context and in line with the rise of the neoliberal policies supported in the New Public Management, the police organizations are progressively incorporating management systems of performance, decentralization, accountability, management by objectives,

among others. This article takes as case study the Madrid Municipal Police and reveals the existing contradictions between its system of Management by Objectives and the so-called implementation of a model of Community Police. The difficulties and deficiencies become evident due to the complexity of the system, to the quantitative nature of the indicators in charge of measure the work quality, and also to the economical component linked to the fulfillment of those indicators. All of this makes that a system a priori in charge of improve the quality of the service may be grow into counterproductive for the police function itself.

Key words

Police services to the community, police organization, criminological investigation (source: Tesouro de política criminal latinoamericana - ILANUD). New Public Management, Management by Objectives, Madrid Municipal Police.

Resumo

No âmbito da organização policial, fundamentalmente durante as décadas compreendidas entre os 70, 80 e 90, numerosas investigações criminológicas, principalmente em Estados Unidos, começaram a questionar o modelo tradicional de atuação policial. As principais críticas centraram-se em aspectos relacionados com a efetividade das estratégias policiais tradicionais, mas também no afastamento existente entre polícia e comunidade. Neste contexto e em consonância com o auge das políticas neoliberais apoiadas na Nova Gestão Pública, as organizações policiais vão progressivamente incorporando sistemas de gestão do rendimento, descentralização, rendição de contas,

administração por objetivos, entre outros. O presente artigo toma como estudo de caso a Polícia Municipal de Madrid e revela as contradições existentes entre o seu sistema de Administração por Objetivos e a pretendida implantação de um modelo de Polícia Comunitária. As dificuldades e deficiências se fazem evidentes devido à complexidade do sistema, à natureza quantitativa dos indicadores encarregados de medir a qualidade do trabalho, e também ao componente económico ligado ao cumprimento de tais indicadores. Tudo isso faz que um sistema a priori encarregado de melhorar a qualidade do serviço possa chegar a ser contraproducente para a própria função policial.

Palavras chave

Serviços policiais à comunidade, organização policial, investigação criminológica (fonte: Tesouro de política criminal latinoamericana - ILANUD). Nova Gestão Pública, Administração por Objetivos, Polícia Municipal de Madrid.

Introducción

En los últimos años, hemos sido testigos de cómo los principios del mundo empresarial se han ido imponiendo en la gestión de los servicios públicos. En este sentido, las organizaciones policiales tratan de implementar modelos de actuación policial capaces no solo de dar respuesta a las demandas sociales, sino de hacerlo de un modo rentable, responsable, sostenible y de acuerdo a unos principios éticos. Por ello, la mayoría de organizaciones policiales occidentales cuentan con sistemas de medición y evaluación del rendimiento policial.

En este contexto, también surgen nuevos modelos de intervención policial, cuyo objetivo es superar los modelos profesionales o estandarizados, y promover una cultura de trabajo más sensible a las demandas y problemas de la comunidad. Esta filosofía, que aparece como reacción a los modelos tradicionales, se identifica fundamentalmente con el modelo de Policía Comunitaria.

Además, la actividad policial se lleva a cabo, por regla general, en un contexto totalmente diferente al resto de las profesiones del sector público. De esta forma, la provisión del servicio policial y la consecución de los objetivos y resultados esperados, requiere un equilibrio entre los objetivos fijados por los responsables políticos, las demandas de los ciudadanos y la capacidad de la organización para seguir respondiendo a los requerimientos en situaciones de emergencia. Todo ello, bajo unos principios de eficacia, eficiencia y responsabilidad.

En este entorno se hace especialmente complejo tanto establecer así como adaptar los sistemas de medición del rendimiento ya existentes. Pues medir el trabajo policial, no solo en términos de actuaciones con un valor puramente cuantitativo, sino también en términos de impacto en la seguridad y calidad de vida de un barrio determinado es sumamente complejo.

En definitiva, nos situamos en el contexto de cambio y evolución constante en el que se encuentran inmersas las organizaciones policiales. Estas se ven obligadas, por un lado, a incorporar, en mayor o menor grado, medidas de carácter gerencial o propias de la Nueva Gestión Pública (en adelante NGP)¹, al mismo

tiempo que se exige públicamente la superación del modelo de actuación policial tradicional, o dicho de otra forma, la combinación del quehacer policial unidireccional y reactivo, con formas de actuación basadas en la filosofía de Policía Comunitaria.

Por consiguiente, en el presente artículo tomaremos como estudio de caso la Policía Municipal de Madrid (en adelante PMM), precisamente, esta organización cuenta con sistemas de medición de objetivos desde hace más de una década. Desde nuestro punto de vista, esta constituye la manifestación más clara de la influencia del sistema gerencial dentro del Cuerpo. Dicho lo cual, durante los últimos tres años, el Gobierno Municipal viene intentando diseñar e implementar un sistema de Policía Comunitaria, que de la forma más amplia posible afecte a las diferentes unidades y escalas dentro de la Policía madrileña. ¿Cómo compatibilizar un sistema de medición del rendimiento puramente cuantitativo, operativo durante un período de tiempo en el que la Policía Municipal de Madrid se ha caracterizado por su fuerte componente reactivo?

A continuación, realizaremos una breve exposición de los temas que conforman nuestro objeto de estudio. De forma que logremos la contextualización más completa posible de los aspectos relacionados con la NGP y su introducción en el ámbito público, la Policía Comunitaria y el contexto específico de la Policía Municipal de Madrid. Finalmente, para concluir la parte introductoria de nuestro trabajo desarrollaremos nuestras preguntas de investigación. Nuestra metodología de trabajo, principalmente, de corte cualitativo, será desarrollada a continuación. Finalmente expondremos los resultados y conclusiones al efecto de dar respuesta a los objetivos y preguntas de investigación previamente planteadas.

La NGP, aplicación de los principios empresariales en el sector público

A modo de introducción, la teoría de la NGP defiende un modelo de dirección que favorece la libertad de acción frente a las burocracias y los sindicatos, desechando rasgos asociados a estos últimos como la estabilidad o la rutina. No obstante, la burocratización, lejos de eliminarse o desaparecer, se ha transformado y ha tenido objetivos distintos. El neoliberalismo no supone una desregulación, sino una nueva regulación a favor de los grupos mejor situados en la estructura social y para la consecución del máximo rendimiento

¹ En palabras de Van de Walle y Hammerschimid (2011:191) "Las nuevas teorías que surgían en torno a la naturaleza y el papel del Gobierno y de la Administración pública, así como las reformas más o menos graduales que tenían lugar en los países occidentales dieron lugar a lo que se conocería más tarde como Nueva Gestión Pública". A pesar de la variedad de definiciones disponibles para este enfoque, lo que presentan en común es la pretensión de implementar ideas de gestión propias del sector privado en el sector público (Haynes, 2003 cit. en Van Walle y Hammerschimid, 2011:192). Tales cambios eran identificados, generalmente, tanto en la literatura como en el discurso político, con la búsqueda de la eficiencia,

el establecimiento de objetivos, la evaluación del rendimiento o la descentralización organizativa, entre otras (McLaughlin et ál., 2001:203).

del capital privado (Alonso y Fernández Rodríguez, 2016). Esta teoría ha sido identificada como una de las tendencias reformistas más influyente dentro de la administración pública en las últimas tres décadas (Savage y Leishman, 1996).

A partir de la década de los ochenta, el discurso gerencial, y los principios de la NGP crecieron en popularidad. Favorecidos fundamentalmente por el cambio de ciclo político acaecido en primer lugar en el Reino Unido tras la victoria de Margaret Thatcher y posteriormente en Estados Unidos con la llegada a la presidencia de Ronald Reagan. Los valores del nuevo gerencialismo se encontraban en sintonía con los discursos neoliberales de estos gobiernos de corte conservador.

A pesar de las influencias angloamericanas en favor de la NGP, la adopción de este enfoque se llevó a cabo de forma desigual, tanto a nivel de Estados, como de sectores dentro de las propias organizaciones de la administración pública. De hecho, en Reino Unido, numerosos autores hacen referencia a la posición privilegiada que mantuvo la Policía durante la primera década reformista. Así, los principios de la NGP se implementaban en la Administración, mientras que en la organización policial la “cultura de la relación calidad/ precio” no se implantó hasta bien entrada la década de los 90 (Loader y Mulcahy, 2003; Golding y Savage, 2011:736).

Respecto a los principios teóricos de la NGP, nos centraremos en la teoría de la elección racional (Den Heyer, 2011). Debemos decir que sus principios teóricos tienen su fundamento en la teoría microeconómica. La teoría de la elección racional busca minimizar el papel del Estado, limitando la discrecionalidad política y frenando las funciones del gobierno. El resultado a nivel operativo se materializa en la separación de los procesos de elaboración de políticas públicas de los procesos de prestación de servicios públicos.

Otros investigadores en la materia distinguen tres dimensiones fundamentales en teoría de la NGP. En primer lugar, se enfatiza la superioridad y la efectividad del mercado en la prestación de servicios. En segundo lugar, debe existir una separación entre el proceso de elaboración de políticas públicas y la prestación de servicios. Lo que autores como Osborne y Gaebler (1992) han denominado la separación entre la dirección y el remo. En tercer lugar, la teoría muestra su preferencia por una alta descentralización en la toma de decisión, desplazándose hasta hacerse lo más cerca posible de los destinatarios/clientes de los servicios.

Por su parte, autores como McLaughlin et ál. (2001, cit. en Gillespie, 2006:21) resumen los nueve puntos fundamentales presentes en el proceso de reforma de la NGP de la siguiente forma:

“(i) el interés creciente en la consecución de resultados en lugar de la gestión de procesos; (ii) el establecimiento de objetivos específicos e indicadores de actuación que permitan el control de la eficacia y la eficiencia; (iii) la publicación de tablas de clasificación que reflejen el rendimiento en términos comparados; (iv) la identificación de competencias clave; (v) asegurar una buena calidad-precio; (vi) la externalización de responsabilidades y servicios no esenciales; (vii) el establecimiento de la división comprador-proveedor; (viii) el estímulo de la relaciones de cooperación entre agencias; y (ix) los destinatarios del servicio son denominados clientes, de forma que se enfatiza la naturaleza competitiva del enfoque”.

Por supuesto la introducción de estos principios no estuvo exenta de crítica. El debate más extendido se sitúa en torno a la introducción en el sector público de una serie de postulados propios del sector privado. Esta crítica se asienta sobre la concepción de que el sector público es muy diferente al sector privado. El entorno, los objetivos, las estructuras organizativas y los valores son diferentes, de tal forma que la implementación de teorías del sector privado en la administración pública es considerada por muchos como inapropiada (Butterfield et ál., 2004). Otra de las corrientes críticas más importantes, no considera la adecuación de los principios de gestión privada respecto al sector público, sino que señala que los principios de la Nueva Gestión Pública tienen un reconocimiento y aceptación tan universal, que ya no son un enfoque de reforma característico o novedoso, es decir, como señalan Dunleavy y Hood (1994), si la NGP presenta una implementación tan extendida, aceptada, y todos los ámbitos de la gestión presentan influencias de estos principios, quizá ya no sea nada, quizá ya no constituya un enfoque distintivo de reforma ni de gestión de las organizaciones, pues como estos autores señalan, “*si la Nueva Gestión Pública es hoy en día todo, tal vez no sea nada*”.

La aplicación del discurso gerencial en los Cuerpos de Policía

En el ámbito de la organización policial, fundamentalmente durante las décadas comprendidas entre los 70, 80 y 90, numerosas investigaciones criminológicas, principalmente, en Estados Unidos, empezaron a cuestionar el modelo tradicional de actuación policial. El modelo de policía profesionalizada e independiente de la sociedad, cuya fuente de legitimidad es la ley y su objetivo fundamental es el control del delito, experimentó una profunda crisis.

Como veremos a continuación, se criticaron aspectos relacionados con la efectividad de las estrategias policiales tradicionales, pero también el distanciamiento en las relaciones entre policía y comunidad. Pensemos que en estas décadas fueron claves los violentos enfrentamientos entre la policía y determinados segmentos sociales. En este sentido, desde los departamentos policiales surgieron objeciones respecto a los métodos de actuación tradicional, y se plantearon estrategias alternativas para, por un lado, incrementar la efectividad en la prevención y lucha contra el delito, y, por otro, mejorar los procesos de legitimidad social. Igualmente, desde el ámbito político y académico muchas voces reclamaban reformas policiales profundas.

Entre los estudios que pusieron en tela de juicio las estrategias policiales tradicionales destacan los que trataban de las temáticas relacionadas con el aumento del número de agentes de policía, el aumento de los patrullajes, la disminución en los tiempos de respuesta policial o la investigación estandarizada de los delitos².

2 Destacan autores como Kelling, Pate, Dieckman y Brown (1974), con su investigación *The Kansas City Preventive Patrol Experiment*. Herman Goldstein (1979) con su trabajo *Improving policing: A problem-oriented approach*; Spelman y Brown (1981), con su estudio *Calling the police: Citizen reporting of serious crime*; Visher y Weisburd (1997) con su artículo *Identifying what works: Recent trends in crime prevention strategies*; y Bayley (1998) con su investigación *What works in policing*.

En la tabla que presentamos a continuación, extraída del artículo “*What can police do to reduce crime, disorder and fear?*”, sus autores Weisburd y Eck (2004: 54) realizan un resumen general de los resultados obtenidos en la investigación, en la que utilizan como principal variable la estrategia policial. Además de destacar la escasa investigación en el ámbito de la actuación policial, también señalan la exigua evidencia empírica sobre la efectividad de las estrategias policiales tradicionales. Respecto a la Policía Comunitaria, ocurre el mismo fenómeno, no hay una agenda de investigación consistente que permita evaluar la efectividad de este modelo con la confianza suficiente.

Si bien es cierto que la investigación disponible sugiere que la actuación policial comunitaria tiene incidencia en la disminución del miedo al delito de los ciudadanos y contribuye al desarrollo del capital social, esta tesis es también apoyada por autores como Wiatrowski y Pritchard (2003, citado por Den Heyer, 2011: 426). Finalmente, a partir de las evidencias disponibles se argumenta que aquellas estrategias basadas en el modelo orientado a la resolución de problemas, y que se caracterizan por la utilización de una amplia gama de actuaciones policiales y su concentración en áreas y problemas específicos, son más efectivas en la reducción del delito (Skogan, 2006, cit. en Fernández y Torrente, 2016).

Tabla I.
Resumen de los resultados de investigación en materia de efectividad policial.

Estrategias policiales que:	No están focalizadas	Están focalizadas
Aplican un amplio conjunto de enfoques, incluyendo sanciones legales.	Evidencia de efectividad situada en un nivel débil: Policía Comunitaria sin contacto personal, por ejemplo, hojas o boletines informativos.	Evidencia de efectividad moderada. Policía orientada a la resolución de problemas.
	Evidencia de efectividad situada en un nivel débil a moderado: Contactos personales en Policía Comunitaria. Contactos respetuosos entre la policía y los ciudadanos. Mejora de la legitimidad policial. Patrullajes a pie (reducción del miedo al delito).	Evidencia de efectividad fuerte. Resolución de problemas en puntos calientes.
Descansan casi de forma exclusiva en sanciones legales.	Evidencia de efectividad situada en un nivel débil. Mayor número de efectivos policiales. Patrullaje general. Respuesta rápida. Investigaciones resueltas. Detenciones por violencia doméstica.	Evidencia de efectividad situada en un nivel débil. Investigación sobre delinuentes habituales.
		Evidencia de efectividad situada en un nivel moderado a fuerte. Actuaciones intensivas-focalizadas. Patrullaje de puntos calientes.

Fuente: Traducción de Weisburd, D. & Eck, J. E. (2004: 54).

Del mismo modo en el ámbito europeo en los años 90 empieza a surgir la preocupación por la productividad. El exiguo **rendimiento policial** percibido contrastaba con el incremento en materia de recursos económicos que las organizaciones policiales estaban recibiendo (Golding & Savage, 2008; Den Heyer, 2011).

Los debates que en un primer momento surgieron en torno a la efectividad de la actividad policial tradicional, reactiva o estandarizada dieron paso al cuestionamiento del rendimiento policial. De tal forma que, como indica Casey (2009, cit. Den Heyer, 2011), se hizo patente que la implementación de la Policía Comunitaria no podía ser entendida aislada o separada de las reformas del sector público dentro del marco de la Nueva Gestión Pública.

En este sentido, los cambios organizacionales que tuvieron lugar en la década de los 90 dentro de numerosos departamentos de policía se orientaron hacia la realización de cambios estructurales, incluyendo mecanismos de delegación en la toma de decisión; la reducción de la jerarquización; la introducción de mecanismos de rendición de cuentas, fundamentalmente a través de sistemas de gestión del rendimiento y el intento por crear una nueva cultura de servicio, enfocada al cliente, liderada por los agentes a pie de calle y sus mandos directos (Butterfield et ál., 2005: 330).

La introducción de los principios de la NGP implicó para la organización policial la necesidad de alinear su estructura organizacional, sus estrategias operativas y los procesos de evaluación del rendimiento, con las necesidades de los ciudadanos. No obstante, hemos de tener en cuenta que esta serie de cambios no se basan únicamente en los principios de la NGP, como ya hemos señalado existe un marco de reformas más amplio y complejo.

Es importante señalar también que la focalización del debate político en torno a la efectividad policial dio lugar al desplazamiento de aquellas cuestiones relacionadas con la legitimidad y la conformidad pública con la policía. Fundamentalmente a partir de los años 90, estas cuestiones ven mermada su importancia, como consecuencia, no solo del efecto de la NGP, sino también de la generalización de determinados discursos políticos populistas que trataban de sacar rédito electoral adoptando una visión simplista de la aplicación de la ley y el control del delito (Hough, 2010:71). Estas lógicas favorecen de forma gradual la formalización y el refuerzo de los mecanismos control social formal (Jones y Newburn, 2002:143).

La filosofía de Policía Comunitaria

Es importante enmarcar el modelo de Policía Comunitaria dentro del proceso de reforma del que

vienen siendo objeto las organizaciones de Policía³, fundamentalmente a partir de la segunda mitad del siglo XX. La teoría de Policía Comunitaria supone una importante línea de cambio que se integra junto a otros desarrollos fundamentales los cuales tienen que ver con la adopción de los principios de la NGP, la nueva profesionalización policial o la pluralización experimentada en el ámbito de la seguridad (Bayley & Shearing, 1996). Si bien nos gustaría reiterar como una de las ideas esenciales de nuestro proyecto que estos desarrollos no están libres de contradicciones entre sí.

Enunciaremos brevemente en qué consiste el modelo de Policía Comunitaria y bajo qué principios se está adoptando en el Cuerpo de Policía Municipal de Madrid. Para realizar una breve exposición de esta filosofía tendremos en cuenta la referencia de Robert Trojanowicz, quien es considerado uno de los pioneros en la implementación de esta filosofía, a través de la experiencia de patrullaje a pie desarrollada en Flint, Michigan (Bayley, 2008).

En palabras de Trojanowicz (1988:10), la Policía Comunitaria es una filosofía, no una táctica específica de actuación. Esta constituye un enfoque proactivo y descentralizado, cuyos objetivos principales son la reducción del delito, el desorden, y en consecuencia, la disminución de las percepciones subjetivas de inseguridad y miedo al delito entre la ciudadanía.

Según este modelo, la presencia de un mismo agente o grupo de agentes en el mismo barrio, a largo plazo, permitirá que los vecinos desarrollen actitudes de confianza en la Policía que se materializarán en relaciones de cooperación e intercambio de información para la consecución de los objetivos citados.

El componente preventivo de esta filosofía radica –principalmente– en la anticipación, en la detección y resolución de problemas de convivencia, antes que estos deriven en problemas de seguridad más serios. De esta forma, la organización tiende a la descentralización en la toma de decisión y el agente individual, así como las distintas unidades ven incrementado su catálogo de actuaciones, o **carta de servicios** al ciudadano. Nos referimos, por ejemplo, a las actuaciones que implican establecer contactos e intercambio de información con los vecinos, facilitar la coordinación de servicios con otras organizaciones o niveles administrativos y gubernativos y también fijar grupos de destinatarios específicos como jóvenes, minorías sociales, mujeres y ancianos, entre otros.

3 Es importante señalar como la reforma de la Institución policial, independientemente de la corriente a la que hagamos referencia, se enmarca en un paradigma de reforma más amplio, que durante las últimas cuatro décadas ha afectado a las instituciones integrantes del sistema de justicia penal, encargadas fundamentalmente del control del delito.

El modelo de policía comunitaria implica organizaciones menos burocráticas y menos jerárquicas (Green, 2000). En este sentido, la profesionalización se transforma, en palabras de Bayley:

“La profesionalización cobra sentido, siempre que se acredite que la persona haya recibido la formación adecuada, así como el entrenamiento para realizar el trabajo policial. Sin embargo, resultan más importantes, el desarrollo de valores de respeto a las personas y la prestación de un servicio de calidad. La actuación policial Comunitaria proporciona una justificación nueva y menos exigente para la policía, justo en el momento en el que la justificación tradicional está fallando” (1987, cit. Trojanowicz, 1988:13).

Ciertamente la filosofía de Policía Comunitaria se convirtió en una especie de mantra (Greene, 2000: 301) para las policías estadounidenses durante la década de los 80 y 90. Como señalan Eck y Rosebaum (1994: 3):

“La Policía Comunitaria se ha convertido en un nuevo dogma para los policías. Ambiciosa y ambigua a partes iguales, la Policía Comunitaria promete un cambio radical en las relaciones entre la Policía y los ciudadanos, abordar los problemas subyacentes en los barrios, y mejorar la calidad de vida de los vecinos”.

Durante los 90, prácticamente existe un consenso respecto a la consideración de la Policía Comunitaria entendida como una filosofía, y no como un mero programa. Esto se traduce en que la esencia de este ideal no implica únicamente un conjunto concreto de tácticas, sino un conjunto de ideas que fundamentan la selección e implementación de tácticas y procesos, un conjunto de ideas que implican un estilo de trabajo colaborativo, junto a los ciudadanos y otras organizaciones implicadas en la seguridad y calidad de vida de las personas (Sklansky, 2011:2).

Quizá la Policía Comunitaria es una de las estrategias policiales innovadoras con mayor repercusión en las últimas tres décadas. Importancia que se ha hecho patente en los países anglosajones, Sudamérica y Europa, así como en otros Estados democráticos y en vías de desarrollo. Como señalan Mastrofsky, Willis y Kochel (2007, cit. Willis 2014: 7), hablamos de un producto que se ha exportado y que se puede encontrar prácticamente en cualquier continente. Es un constructo anglosajón que emplea un discurso y una serie de categorías cuya adaptación a nuestro entorno se encuentra con ciertas dificultades. Más allá de las resistencias al cambio propias de cualquier organización policial, o de las diferencias en cuanto a la significación de lo comunitario y la participación ciudadana, entre el contexto europeo y el angloamericano, la propia configuración de los sistemas policiales añade algunos escollos al asunto. Nos referimos principalmente a que la tradición anglosajona da lugar a instituciones más

descentralizadas y cercanas a las realidades locales, en comparación con las organizaciones policiales surgidas de la práctica centroeuropea.

Así, diversos organismos internacionales como Naciones Unidas, la Unión Europea, la OSCE, el Banco Mundial animan a desarrollar este modelo de función policial en aquellos estados democráticos, en vías de desarrollo, o que han sufrido situaciones de conflicto recientes.

Respecto a la importancia e incidencia de la Policía Comunitaria en la sociedad actual, incluso en el contexto de crisis económica reciente, y teniendo en cuenta los enormes retos que plantea su implementación, sigue resonando con fuerza, especialmente, en el ámbito de la reforma pública y los ideales de responsabilidad y transparencia democrática de las instituciones (Willis, 2014: 10).

La Policía Municipal de Madrid. Organización y contexto de reforma

Como sabemos, el sistema Policial español es complejo, integrado por Cuerpos de Policía estatal, autonómica y local. Como su nombre indica, la Policía Municipal de Madrid es un Cuerpo de Policía de naturaleza local, cuyo ámbito de actuación se circunscribe a la capital española. Es la mayor Policía Municipal del país, y según datos publicados en el Plan Director de Policía Municipal de Madrid de 2016, cuenta con unos 6.100 agentes.

De forma introductoria, para ubicar al lector, la PMM se divide en dos escalas, la técnica, formada por los mandos de la organización y la operativa, integrada por el resto de agentes. Para una comprensión eficaz, diremos que la PMM cuenta con dos tipologías de Unidades, por una parte, las Unidades Integrales de Distrito, que como su nombre indica, son aquellas dedicadas a trabajar directamente a pie de calle, desplegadas en los 22 distritos con los que cuenta la ciudad de Madrid. Las Unidades de Especialización constituyen el segundo grupo, tienen un conjunto de tareas más específicas. Entre las Unidades de Especialización más paradigmáticas encontramos la Unidad Especial de Tráfico, la Unidad de Medio Ambiente, la Unidad de Convivencia y Prevención, la Unidad de Refuerzo a los Distritos o la Unidad de Apoyo a la Seguridad, entre otras.

Generalmente, el grueso de esta estructura se mantiene estable, es decir, no hay cambios sustanciales en relación con la creación de nuevas Unidades o supresión de las ya existentes. Si bien, veremos a continuación alguna de las modificaciones llevadas a cabo en los últimos años.

Respeto a su actividad, la creación de este cuerpo data del siglo XIX, pero es a partir del periodo de transición española, cuando la Policía Municipal, igual que el resto de las instituciones del país, va modernizándose y adquiriendo un rol más complejo a medida que incorpora nuevas competencias. La PMM va dejando atrás su papel tradicional centrado en asuntos relacionados con el tráfico, para ir ocupando, como decíamos, una posición relevante en asuntos relacionados con la seguridad.

Es precisamente el asunto de las funciones y el rol de las Policías Locales, el tema que ha presidido el debate en torno a la reforma policial en nuestro país, desde hace ya tres décadas. Sirva, a modo de ejemplo, un artículo del Profesor Manuel Martín Fernández (1994:165), en el que se señala:

“Todos los cuerpos policiales existentes hoy en España están inmersos en profundos procesos de cambio organizacional. Incluso el modelo policial actualmente en vigor está siendo objeto de análisis y renovación. La imagen del Policía dedicado preferentemente a la persecución del pequeño delincuente desde potentes vehículos, está hoy en crisis. Hoy se espera la potenciación de conceptos como el trabajo en equipo, la policía comunitaria, el tratamiento de los problemas sociales o la búsqueda de la calidad máxima del servicio”.

Retomando la idea expresada anteriormente los cuerpos de seguridad se encuentran inmersos en un constante proceso de cambio y adaptación a las demandas de su entorno. Cada organización presentará una serie de problemas específicos, si bien, la mayoría de policías del ámbito europeo, anglosajón y sudamericano muestran ciertos patrones comunes e irán implementando políticas y estrategias de cambio semejantes. La Policía Municipal de Madrid no es una excepción. Y como hemos visto, desde hace algunas décadas, se cuestiona cuál es el lugar de las policías locales en las grandes urbes, planteándose reformas cada vez más ambiciosas en aspectos relacionados con la gestión policial, el liderazgo, las estrategias preventivas, o la adopción de nuevas funciones. Nos referimos con ello a todo lo que afecta a la noción inglesa “policing”.

Cómo decíamos, en la última legislatura, el gobierno local⁴ de la ciudad de Madrid plantea un contexto de reforma para PMM que implica fundamentalmente la progresiva implantación de un modelo de Policía Comunitaria. Para tratar de ilustrar este contexto de

cambio enunciaremos de forma breve las principales reformas llevadas a cabo en la PMM, con el horizonte puesto en la Policía Comunitaria, así como la problemática planteada en términos de compatibilidad con sistemas de gestión del rendimiento, ejemplificados fundamentalmente a través del Sistema de Dirección por Objetivos (en adelante DPO).

Para enunciar de forma breve las principales reformas distinguiremos entre reformas en el organigrama, cambios propuestos en los sistemas de información y comunicación, recursos humanos, formación y calidad y evaluación.

En primer lugar, podemos decir que el organigrama de la organización no ha experimentado cambios significativos. Las principales novedades en este sentido tienen que ver con un refuerzo de las Unidades Integrales de Distrito, mediante la adscripción de un número mayor de agentes procedentes de unidades de especialización. De esta forma, se intenta dar prioridad al trabajo a pie de calle, y a aquellas unidades que pueden generar un mayor y mejor contacto con los ciudadanos.

Otra de las principales novedades a nivel organigrama tiene que ver con la creación de la Unidad de Gestión de la Diversidad, encargada de tratar las problemáticas relacionadas con los delitos de odio. Asimismo se prevé la potenciación de la ya existente Unidad de Convivencia y Prevención, dedicada fundamentalmente a actividades de mediación en la que destaca la figura de los agentes tutores, los cuales se centran en el trabajo preventivo con menores en el ámbito escolar. En el caso de la Unidad de Convivencia y prevención, sus agentes vienen desempeñando un trabajo que se considera muy cercano a los principios de la Policía Comunitaria.

Por otro lado, se plantea una modificación en los procesos de gestión de la información, mediante la adecuación de la emisora y el desarrollo de aplicaciones informáticas que permitan canalizar la comunicación con los ciudadanos de un modo más eficaz. En lo relativo a recursos humanos, es necesario acometer reformas en materia de turnos de trabajo, así como la adaptación del catálogo de puestos de trabajo a la nueva lógica de Policía Comunitaria. No obstante, estas últimas cuestiones se plantean como reformas pendientes debido a la dificultad de la negociación sindical y a la posible resistencia en la plantilla.

La formación impartida hasta el momento ha tenido como destinatarios a los mandos que integran la escala técnica de la Policía Municipal de Madrid, en una primera fase se han realizado diversas ponencias a nivel nacional e internacional para presentar el modelo de Policía Comunitaria a través de experiencias en otras grandes ciudades. La segunda fase de la formación tuvo

⁴ Se puede decir que, tras las elecciones de 2015, el equipo de gobierno de la capital implica una innovación en sí mismo, ya que el Ayuntamiento de la ciudad cambia de signo político tras 24 años. El contexto político en el que tiene lugar la toma de decisión y la iniciativa reformista es novedoso y controvertido al mismo tiempo.

como objetivo la elaboración de índices y esquemas que permitieran trabajar en la producción de Planes de Seguridad para cada uno de los distritos.

De tal forma que los planes sirvieran para conocer con algo más de detalle la situación securitaria y vecinal de los distritos, y así poder tomar decisiones sobre la forma más inteligente de implementar la Policía Comunitaria.

En medio de este contexto de innovación, los sistemas de gestión y medición del rendimiento policial constituyen un elemento fundamental de cara a poder medir el carácter de las actuaciones de los agentes. En definitiva, para poder registrar no solo el rendimiento de los policías y las diferentes Unidades, sino para medir la calidad de la función policial. DPO es uno de los sistemas paradigmáticos establecidos por la PMM con este fin. Tendremos ocasión de verlo más detalladamente en el próximo epígrafe.

Para concluir, la conexión y compatibilidad que debe existir entre el modelo de actuación policial y los sistemas encargados de medir la calidad de las actuaciones y el rendimiento de los agentes constituyen el tópico sobre el que trataremos de arrojar algo de luz en el presente trabajo. En este contexto, en abstracto y con el propósito de relacionar el modelo de Policía Comunitaria con la gestión de la calidad, señalaremos que los indicadores deberían medir la efectividad de la actividad policial, tanto a nivel colectivo como individual, y también, como aspecto esencial, facilitar la medición del impacto que las actuaciones policiales tienen en la comunidad.

Es evidente que la filosofía o modelo de actuación policial adoptada en una organización determinará la forma en la que se gestionarán los recursos materiales y humanos, y también la actitud de los agentes en su quehacer diario. Tradicionalmente, este debate dentro de las Policías Locales se materializa a través de la dicotomía entre el modelo reactivo y preventivo. Toda organización policial ha de contar necesariamente con el componente reactivo, sin embargo, las Policías Locales, por sus particularidades, cuentan con cierta ventaja a la hora de potenciar el trabajo preventivo, proactivo y en colaboración directa con los ciudadanos. Por tanto, los decisores políticos cuentan con cierto grado de discrecionalidad a la hora de decidir qué modelo tendrá más peso en la actividad policial del cuerpo.

Objetivos de investigación

Como venimos señalando en epígrafes precedentes, la organización policial se encuentra en constante cambio. Las diferentes tendencias de reforma han ido

perfilando la organización y la función policial hacia nuevas formas de profesionalización, modelos de Policía Comunitaria y principios de calidad y eficacia en las actuaciones. En el caso que nos ocupa, la PMM cuenta con sistemas de medición del rendimiento como la DPO, también con unidades que de forma efectiva viene implementando la Policía Comunitaria, así como con la voluntad política de extender esta filosofía de trabajo, en la medida de lo posible, al resto de la organización.

Partimos de la idea de que debe existir compatibilidad entre el modelo de actuación policial implementado y los sistemas que establecen los objetivos de la función policial y a su vez tienen la pretensión de medir la calidad de la actividad. Expuestos los cambios que se están implementando en la PMM, hacia la adopción de un modelo generalizado de Policía Comunitaria, queremos poner de manifiesto la necesidad de replantear los sistemas de evaluación y medición de la labor policial. Pues entendemos que el esfuerzo dedicado a medir el rendimiento policial implica actualmente, contabilizar las actuaciones policiales, contextualizarlas en función del total de la actividad realizada y también hacer comparativos con años precedentes. Sin embargo, entendemos que no se evalúa el impacto de las actuaciones en términos seguridad y calidad de vida del barrio. Estos componentes son constitutivos de la esencia y finalidad del modelo de Policía Comunitaria.

Cuando una organización policial se plantea institucionalizar un modelo de actuación policial diferente, en este caso, un modelo de Policía Comunitaria, una cuestión fundamental es si ese cambio va a suponer un cambio efectivo en la función policial. Si se pretenden modificar las actitudes y las actuaciones de los agentes, es decir, las formas de hacer policía, estas diferencias deberían poder ser mensurables. O mejor dicho si el objetivo de la reforma es la mejora de la calidad del servicio, a través de la Policía Comunitaria, la calidad en la mejora de la función policial debe poder ser objeto de estudio por parte de la organización.

Tal y como expondremos a continuación, entendemos que en la Policía Municipal de Madrid este objetivo no es posible. Ya que como veremos, la DPO no constituye un sistema adecuado a tal fin. Trataremos de arrojar luz sobre las razones de esta incompatibilidad, así como sobre otras problemáticas que se han detectado, directamente derivadas de la implementación actual de la DPO, relacionadas con su complejidad y por tanto dificultad de comprensión por parte de los agentes, así como el componente de retribución monetaria que lleva aparejado.

Metodología

El presente trabajo de investigación, así como las evidencias recogidas se incardinan dentro de un proceso de Investigación-Acción-Participativa (IAP). En este sentido, nuestro objetivo es conocer en profundidad las principales problemáticas de la PMM en un contexto de reforma activo.

De esta forma hemos tenido oportunidad de iniciar un primer proceso de investigación exploratoria mediante la observación participante. Esta se ha materializado en nuestra asistencia a las reuniones del Gabinete de Seguridad del Ayuntamiento de Madrid. La información obtenida en estas reuniones semanales, en otras reuniones monográficas, así como en conversaciones informales, es registrada en nuestro cuaderno de campo, en el cual sistematizamos los asuntos tratados, los intervinientes, las formas de actuación, los procesos de toma de decisión y la interacción entre actores políticos, policías, funcionarios, sindicatos y medios de comunicación, entre otros.

Por tanto, el enfoque metodológico propuesto es el de observación participante. Tras varios años de observación y realización de entrevistas a informantes claves, fundamentalmente de los mandos de la PMM, detectamos la importante problemática planteada en este trabajo. De forma que para hacer un análisis lo más completo posible solicitamos a la Dirección del Cuerpo la DPO del último año. Esta se elabora en forma de tabla, así que el volumen de datos es manejable y adecuado para un trabajo de estas características. Su obtención nos permite aportarla como evidencia, al mismo tiempo que su análisis –junto a los datos recogidos en nuestro cuaderno de campo– nos permiten plantear y desarrollar la presente investigación.

Resultados

Eficacia y rendimiento policial, análisis del sistema de Dirección por Objetivos en la Policía Municipal de Madrid

En el presente epígrafe veremos de forma más detallada qué implica el Sistema de DPO para la policía madrileña tratando de poner en valor en qué medida este sistema no se adecua a un contexto Policía Comunitaria. Como hemos tenido ocasión de señalar la DPO supone uno de los mayores retos en el proceso de cambio iniciado, ya que implica sustituir variables e indicadores con un fuerte arraigo dentro de la organización.

La DPO fue introducida en la PMM en el año 2007, durante estos años, el gobierno de la capital y también

el de la Comunidad de Madrid implementaron una serie de políticas públicas liberales con un destacado carácter gerencial apoyadas en el paradigma de la Nueva Gestión Pública. Los indicadores actuales se han ido configurando a lo largo de estos últimos diez años en un contexto de trabajo caracterizado en gran medida por las actuaciones de tipo reactivo, por lo tanto, en una cultura de trabajo y función policial de corte tradicional.

Cuando hablamos de indicadores tradicionales nos referimos a aquellos que recogen datos de carácter cuantitativo como, por ejemplo, el tiempo de respuesta, el número de arrestos realizados, el número de multas de tráfico, el número de delitos, o el número de contactos con los vecinos, entre otros. Sin embargo, estos indicadores **presentan una eficacia limitada**, hoy sabemos que el tiempo de respuesta nos indica la rapidez con la que la policía llega al lugar del suceso, pero no la efectividad de la actuación de los agentes cuando ya están allí. Además, la gran mayoría de llamadas no implican que se esté cometiendo un delito en tiempo real, de forma que la velocidad de la respuesta tendrá probablemente poco impacto en la prevención y resolución de delitos.

Esto también acarrea que a menudo los agentes se acomoden al cumplimiento de unos indicadores relativamente fáciles de medir y controlar, por lo que la introducción de indicadores diferentes que incidan directamente en la forma de desempeñar su trabajo lleva aparejados procesos de resistencia en la organización policial.

También en el caso de que la organización quiera incorporar estrategias de Policía orientada a la resolución de problemas, los actuales indicadores se verían condicionados, ya que bajo el paradigma de estos esquemas de trabajo la recurrencia de determinadas situaciones problemáticas constituye el punto de partida para el análisis profundo sobre sus causas y la puesta en práctica de programas específicos de solución. De tal forma que actuaciones más complejas requerirán también sistemas más elaborados de medición de calidad y de rendimiento y con mayor capacidad prospectiva.

Sabemos que, generalmente, las variables de impacto asociadas al modelo de Policía Comunitaria son heterogéneas, complejas y difíciles de medir. Entre los efectos más estudiados, sobre todo, en el ámbito anglosajón, se destacan las percepciones subjetivas de seguridad, el miedo al delito, el uso de los espacios públicos, la victimización, las llamadas de emergencia, la delincuencia denunciada, las medidas de protección personal y la cohesión vecinal. Por lo tanto una metodología que establece baremos de calidad va mucho más allá de la medición estrictamente cuantitativa.

Otra característica esencial de la DPO de la Policía madrileña es que no es solamente una forma de medir el rendimiento o la efectividad policial, sino que también sirve para configurar todo un sistema de retribución complementaria aplicable al personal de la escala ejecutiva del cuerpo. Es decir, a los agentes que se sitúan en la base jerárquica de las diferentes unidades. Esta retribución complementaria varía en función del porcentaje o grado de cumplimiento de los objetivos establecidos en este sistema.

De esta forma, se establece una productividad variable vinculada a unos objetivos cuyo devengo vendrá determinado por el nivel de cumplimiento de los objetivos fijados por la Dirección General de la Policía Municipal, y cuya evaluación tendrá carácter anual. Entre estos objetivos, se diferenciarán aquellos de carácter corporativo, aplicables a todas las áreas de la organización, de los restantes objetivos específicos, individualizados para cada grupo de unidades.

Tal como se recoge en la instrucción de la Dirección General de Policía Municipal, en la cual se establecen los objetivos, proyectos e indicadores para la percepción de la citada productividad para el año 2017, *los objetivos marcados responden a la misión encomendada de hacer que la ciudad de Madrid sea un lugar con un ambiente seguro para vivir, trabajar y visitar e integrar las expectativas, necesidades y demandas ciudadanas.*

Por consiguiente, en la DPO se articulan aquellas áreas de trabajo que la organización considera claves, recogiendo los principales servicios que la Policía Municipal presta a la ciudadanía. Entre ellos se destacan la seguridad ciudadana, con la generación de seguridad integral ciudadana producida y percibida; el mantenimiento de la convivencia en la ciudad; la mejora de la seguridad vial; la respuesta ante cualquier suceso o catástrofe; la realización de los servicios especiales que la ciudadanía demande y una gestión justa, eficiente y transparente de los diferentes servicios.

La Dirección por Objetivos presenta dos niveles de objetivos, por un lado, encontramos los **objetivos estratégicos** y por otro, encontramos los **compromisos de servicio u objetivos de actividad** como son conocidos dentro de la organización. Como veremos a continuación cada objetivo lleva aparejado uno o varios indicadores que permiten la operacionalización y cuantificación de las actuaciones policiales. A su vez, cada indicador lleva aparejado un valor meta, es decir, el grado de consecución esperado y también un valor asignado. Siendo este último, el peso que se otorga al indicador dentro de la organización.

La comprensión en abstracto del sistema no resulta sencilla. Generalmente la DPO se presenta en forma de tabla, incluiremos a continuación algunos fragmentos de la DPO correspondiente a 2017.

Tabla 2.
Dirección por Objetivos de Policía Municipal de Madrid

Resultados corporativos. Objetivos estratégicos	Indicador	Valor Meta	Valor Asignado
Decremento anual de la tasa de criminalidad	Decremento interanual de la tasa de criminalidad (delitos)	66.5	8
Índices de percepción de la seguridad	Índice de percepción de la seguridad por el día (media barrios)	85.7	2
	Índice de percepción de la seguridad por la noche (media barrios)	63	2
	Índice de percepción de la seguridad en la ciudad	72.4	3
	Índice de percepción de la seguridad general en los distritos	74.3	3
Víctimas en accidentes de tráfico. Adaptado al Plan de Seguridad Vial 2011 a 2020	Nº de fallecidos por accidente de tráfico	21	3
	Nº de peatones fallecidos por accidente de tráfico	14	4
	Tasa víctimas por mil habitantes teniendo en cuenta el 80% de la población censada en la comunidad de Madrid	1.81	3
Grado de satisfacción en relación al servicio prestado por la PMM	Grado de satisfacción obtenido en la encuesta anual de la ciudad	6.6	8
Índice de percepción de civismo y respeto a la convivencia	Índice de percepción de civismo y respeto a la convivencia en la ciudad	80.7	4
TOTAL		40	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados por la Dirección General Policía Municipal de Madrid (2017)

Hemos de destacar que en esta primera parte, la Policía Municipal de Madrid juega con datos estadísticos que vienen dados desde fuera de la organización. Esto es, las tasas de criminalidad provienen de las estadísticas elaboradas por parte del Ministerio del Interior. De igual forma, los datos relativos a las percepciones ciudadanas provienen de las encuestas de calidad de vida⁵ elaboradas por el Ayuntamiento de la ciudad. Es útil destacar que el valor asignado a este primer bloque de actividades es muy elevado, sobre todo si tenemos en cuenta que la organización confía en estadísticas externas. Y también que gran parte de los indicadores, relacionados fundamentalmente con las tasas de criminalidad y las percepciones de seguridad ciudadana, no dependen únicamente de las actuaciones de Policía Municipal de Madrid.

La Tabla 2 corresponde a los **compromisos de servicio u objetivos de actividad**. Debido a la gran extensión que supondría incluir el total de objetivos

de actividad, adjuntaremos el bloque de convivencia ciudadana. Señalábamos en párrafos precedentes que los objetivos establecidos en esta parte se centran en las actividades que se realizan en las diferentes unidades de PMM, desglosándose en seis grupos. Como decíamos, parece lógico que cada grupo de unidades tenga asignado un valor para cada uno de los seis objetivos.

Por ejemplo, en materia de convivencia, el mayor valor asignado será para la subinspección responsable de las Unidades de Distrito, pues estas realizarán su labor a pie de calle en contacto directo con los problemas del día a día de los ciudadanos. Mientras que para objetivos relacionados con la movilidad, la Subinspección de Seguridad Vial asumirá valores superiores. Al tratarse de indicadores más concretos, parece razonable que el rendimiento exigido sea diferente para cada grupo de unidades, atendiendo a la idoneidad de cada una en la realización del indicador de actividad.

Tabla 3.
Dirección por Objetivos de Policía Municipal de Madrid

Fomento de actividades que faciliten la convivencia vecinal								
Convivencia. Facilitar la convivencia ciudadana y vecinal		Valor meta 2017	% Organización	% Asignado				
Compromiso de servicio	Indicador			Jefatura PPM	Subinsp. Distritos	Subinsp. Seguridad	Subinsp. Seguridad vial	Subinsp. Policía judicial
Mejorar la protección y por tanto la convivencia, seguridad de los espacios públicos, especialmente en los lugares de recreo y esparcimiento social, evitando y corrigiendo aquellas acciones que impidan su normal uso.	1. Porcentaje de cumplimiento de patrullajes programados de acuerdo a los planes de acción	50%	2	2	3	2.5	2.5	1
	2. N° de horas de vigilancia en los 50 parques públicos identificados en los planes de acción	3.000 horas	2	2	3	2.5	1	2

(Pasa)

⁵ En relación a la Encuesta de Calidad de Vida ver: <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/El-Ayuntamiento/Observatorio-de-la-Ciudad/PercepcionCiudadana/Edicion2017/?vgnnextfmt=default&vgnnexto id=ba643225968b1610VgnVCM2000001f4a900aRCRD&vgnnextchannel =f22ff49c4495d310VgnVCM2000000c205a0aRCRD>

(Sigue)

Fomento de actividades que faciliten la convivencia vecinal								
Convivencia. Facilitar la convivencia ciudadana y vecinal		Valor meta 2017	% Organización	% Asignado				
Compromiso de servicio	Indicador			Jefatura PPM	Subinsp. Distritos	Subinsp. Seguridad	Subinsp. Seguridad vial	Subinsp. Policía judicial
Mejorar la protección y por tanto la convivencia, seguridad de los espacios públicos, especialmente en los lugares de recreo y esparcimiento social, evitando y corrigiendo aquellas acciones que impidan su normal uso.	3. Vigilancia en entrada y salida de colegios, realizando una visita mensual a todos los colegios, prestando especial atención en aquellos que por sus circunstancias lo requieran. A) 797 colegios por una visita mensual por 10 meses = 7.970 visitas. B) 160 colegios con problemática por 14 visitas al mes por 10 meses (175 días lectivos) = 22.400. C) A+B=30.370 visitas	30,370	2	2	3	2	2	1
	4. Centros educativos con auditorías y planes realizados siguiendo la metodología PISE	510 (60 colegios en 2017)	1.5	1.5	2	1	2	1
	5. Centros frecuentados habitualmente por personas mayores y con discapacidad, con auditorías y planes realizados, siguiendo la metodología del Plan PISE.	60	1.5	1.5	2	1	2	1
	6. Denuncias administrativas por droga y consumo de alcohol en relación a las demandas ciudadanas.	1	1.5	2	2	4	2	3
	7. Actuaciones de protección al consumidor en relación al número de demandas ciudadanas.	3	2	2	2	2	1	3

(Pasa)

(Sigue)

Fomento de actividades que faciliten la convivencia vecinal								
Convivencia. Facilitar la convivencia ciudadana y vecinal		Valor meta 2017	% Organización	% Asignado				
Compromiso de servicio	Indicador			Jefatura PPM	Subinsp. Distritos	Subinsp. Seguridad	Subinsp. Seguridad vial	Subinsp. Policía judicial
Dar respuesta en un plazo de 30 días a los problemas de convivencia vecinal planteados en las Oficinas de Atención al Ciudadano de la PPM, contactando con el demandante, visitando el lugar de la incidencia e informando de la intervención realizada	8. Porcentaje de expedientes resueltos o derivados a instancias competentes, en un plazo menor o igual a 30 días por las Oficinas de Atención de la PPM en relación al número de expedientes abiertos.	95	2	2	3	0.5	1	0.5
Facilitar el acceso de la ciudadanía a la PM, desplegando las Oficinas de Atención Móviles, situadas en los lugares de mayor afluencia de público y cuya ubicación será publicada periódicamente.	9. Grado de cumplimiento de la planificación de las OAC móviles publicadas.	100%	1.5	2	3	0.5	0.5	0.5
Fomentar la participación ciudadana, manteniendo contactos periódicos con todas las asociaciones de vecinos registradas, otras instituciones y ciudadanía en general, en todo caso que siempre que ellas lo demanden para dar solución a problemas que les afecten.	10. Contactos realizados con las asociaciones de vecinos registradas, instituciones y ciudadanía en general.	1 (cada trimestre)	2	2	2	1	1	1

(Pasa)

(Sigue)

Fomento de actividades que faciliten la convivencia vecinal								
Convivencia. Facilitar la convivencia ciudadana y vecinal		Valor meta 2017	% Organización	%Asignado				
Compromiso de servicio	Indicador			Jefatura PPM	Subinsp. Distritos	Subinsp. Seguridad	Subinsp. Seguridad vial	Subinsp. Policia judicial
Inspeccionar todos los establecimientos públicos de ocio, en el plazo de 3 años, elaborando un listado trimestral que recoja aquellos con atención preferente para su posterior seguimiento, a lo largo del trimestre.	11. Porcentaje de locales inspeccionados, (1/3 anula) respecto al total de los que son regulados por la Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (LEPAR), terrazas y veladores, recogidos en la aplicación corporativa.	34%	1.5	1.5	1.5	2	1.5	1.5
	12. Porcentaje de infracciones por inspección a locales respecto a las demandas ciudadanas recibidas a partir de las 03:00 h. (Locales regulados por LEPAR).	75%	2	2	2	2	1.5	1.5
Proteger el medio ambiente, mediante el cumplimiento de la normativa municipal en materia de ruidos.	13. Porcentaje de demandas atendidas de medición de ruidos en locales y viviendas.	8	1.5	1.5	2	1	1	1.5
Participar en la prevención de situaciones que afectan a la convivencia ya sea en centros escolares y/o en las relaciones vecinales mediante acciones de formación e información, procesos de mediación y presencia policial.	14. Charlas y conferencias preventivas en materia de civismo y respeto a la convivencia.	100%	2	2	1.5	1.5	1	1
	15. Mediaciones susceptibles de ser realizadas por PMM	100%	2	2	2	1	1	2
TOTAL				28	34	24.5	21	21.5

Fuente: Dirección General de la Policía Municipal de Madrid (2017)

En definitiva, este sistema se configura como una forma de priorizar y sistematizar la actividad policial,

como una especie de hoja de ruta para la organización. Incorpora, además, indicadores que permiten medir la

efectividad y el rendimiento de la organización. Al mismo tiempo para incentivar y motivar su cumplimiento se establece un complemento de tipo económico.

Parecería lógico que la DPO, según su diseño, favoreciera la mejora de las actuaciones policiales. En el presente trabajo no pretendemos evaluar este aspecto, si tenemos en consideración que los objetivos se cumplen, así como la modificación y adaptación de los indicadores a las necesidades ciudadanas y la agenda política local se realiza de forma anual por parte de los mandos policiales. A lo largo de estos diez años, las diferentes DPO han ido evolucionando, aumentando y disminuyendo el número de indicadores, e intentando contextualizar las mediciones realizadas. No obstante, el sistema sigue planteando, desde nuestro punto de vista, algunas inconsistencias.

Así, debe ser objeto de discusión si la DPO, tal y como se configura, es adecuada para medir la calidad del servicio, si es accesible y favorece su conocimiento por parte de los agentes de policía, y si del mismo modo el componente monetario aparejado cumple su función incentivadora en el quehacer policial. Especialmente, cuando se trata de poner en práctica un modelo de actuación policial de corte preventivo, proactivo y de colaboración con los ciudadanos.

Discusión

Seguridad pública, retribución y Policía Comunitaria

Sin duda, la DPO constituye un sistema de medición del rendimiento complejo, en el que la concurrencia de las variables descritas implica una triple lógica de análisis en lo que respecta a la organización y a la actuación policial a nuestro juicio.

En primer lugar, las políticas públicas no se pueden desvincular de la actuación policial. En esta línea, la DPO es el instrumento a través del cual se sistematizan una serie de objetivos policiales directamente relacionados con la prestación del servicio público de seguridad, así como con unos compromisos de seguridad establecidos en la Carta de Servicios al Ciudadano.

Cada administración local tiene capacidad para determinar qué objetivos o compromisos son más importantes, bien ponderando de un modo diferente el valor atribuido a cada indicador, bien suprimiendo o añadiendo nuevos objetivos. Con la vista puesta en la DPO actual, si una administración es partidaria de incentivar el carácter securitario y centralista de la organización de PMM, otorgará más peso a los resultados corporativos y también a los objetivos

de actividad enfocados en la seguridad ciudadana, concentrando recursos y efectivos en este sentido.

Si, por el contrario, la agenda política se orienta hacia la implementación de una actuación policial de carácter comunitario, se verán incrementados aquellos objetivos de actuación relacionados con la convivencia, la sostenibilidad o la transparencia. En el caso de PMM, los sucesivos gobiernos municipales, manteniendo cierta estabilidad, ponderan la DPO en el sentido descrito.

En segundo lugar, la DPO da lugar a procesos de singularización y simplificación de la función policial por parte de los agentes. En general, estos se limitarán a relacionar el número de jornadas que necesitan trabajar para percibir una determinada remuneración. Hemos de señalar que estas lógicas se han visto favorecidas por las dificultades internas para comunicar los objetivos del sistema por parte de la cúpula policial, lo que ha dado como resultado una exigua comprensión y adopción de los objetivos como propios por parte de los agentes⁶. A esto hay que sumar la forma en la que se expresaban los indicadores al comienzo de la implementación de la DPO, en términos estrictamente cuantitativos y acumulativos.

El sistema ha ido evolucionando y ha sido depurado. Ahora, la mayoría de los datos se expresan en términos relativos. No obstante, al inicio de su puesta en práctica, los indicadores se expresaban en términos absolutos. Es decir si tomáramos como ejemplo las personas puestas a disposición judicial, este indicador se mide en relación a los delitos cometidos. Del mismo modo que el indicador porcentaje de vehículos recuperados se mide en relación a los vehículos robados. Por el contrario, cuando los datos se expresaban en términos absolutos, la DPO veía incrementados cada año las cifras exigidas para cada indicador, sin contextualizar los indicadores, ni considerar un punto de referencia que permitiera fijar los valores de forma lógica. Ahora bien, deberíamos preguntarnos si expresar los datos en términos relativos equivale a medir el impacto de las actuaciones policiales.

En tercer lugar, nos cuestionamos hasta qué punto sería posible medir la actuación policial de tipo comunitaria utilizando sistemas de dirección por objetivos como el que tratamos en este artículo. A menudo, el trabajo de policía comunitaria genera actuaciones no tangibles, no mensurables. Además la amplitud y variedad del quehacer policial demandaría la existencia de un gran número de indicadores que permitieran determinar las actuaciones preventivas y de anticipación policial.

⁶ No debemos olvidar que el sistema no mide el rendimiento individual de cada agente. Ni siquiera de cada Unidad. Sino que la evaluación se realiza a nivel de grupos de unidades.

Del mismo modo, la colaboración con los ciudadanos en la elaboración de los objetivos de actuación policial sería un aspecto a tener en cuenta en la implementación de esta filosofía de trabajo. Los objetivos establecidos –como hemos dicho se derivan de una Carta de Servicios al Ciudadano– se elaboran de forma unilateral, dejando poco espacio a la participación ciudadana.

La inversión de recursos en esta línea de trabajo implica una mayor complejidad en el establecimiento de criterios de evaluación. Pues en muchas ocasiones no se podrán identificar datos objetivos del tipo, 20 identificaciones, 20 detenciones, etc. Por otra parte, sí se espera un mayor impacto de las actuaciones de tipo comunitario, en términos de satisfacción ciudadana, confianza en la policía o disminución del número de requerimientos. Sin embargo, la organización policial necesita seguir midiendo actuaciones finalistas en gran medida. Más aún, cuando el sistema securitario en el que se inserta la Policía Municipal de Madrid necesita contrastar y poner el común el resultado de las actuaciones municipales con el de los Cuerpos de Policía Estatales.

Conclusión

Como consecuencia del pesimismo y la falta de confianza en el sistema policial, fundamentalmente en los esfuerzos policiales dirigidos a disminuir los índices delictivos, las políticas públicas se orientaron hacia el ya citado gerencialismo. De esta forma, una de las soluciones más extendidas en los diferentes gobiernos en relación con los problemas de seguridad y justicia era cómo hacer que las organizaciones se parecieran y funcionaran cada vez más como empresas privadas (Newburn, 2017:110). Las medidas importadas incluían la eficiencia, la rendición de cuentas, objetivos bien definidos, la descentralización y la evaluación del rendimiento, entre otras. Medidas que normalmente se identificaban con el paradigma de la Nueva Gestión Pública.

La dinámica descrita responde a los países del ámbito anglosajón. No obstante en España, a partir de mediados de los años 90, diferentes gobiernos de corte conservador comenzaron a implementar políticas de este tipo en los diferentes niveles de gobierno, estatal, autonómico y local. Tal es el caso de la Policía Municipal de Madrid.

Uno de los principales debates en torno a las policías locales de nuestro país es el relativo a la identidad y rol de estas organizaciones. Las funciones que tienen encomendadas legalmente, así como su

distribución territorial, hacen que sean más cercanas y próximas al ciudadano. No obstante, el papel de colaboración con las Fuerzas de Seguridad Estatales en asuntos relacionados con la seguridad ciudadana o la investigación de ciertos delitos a menudo suscitan el debate político sobre el papel de las policías locales, así como sobre la necesidad de parecerse o diferenciarse de los cuerpos de policía estatales.

En este contexto, se hace complicado encontrar un consenso. Independientemente del acuerdo o no acuerdo sobre el rol de las policías locales y el modelo de actuación policial que se debía implementar, podemos decir que la adopción de sistemas de gestión del rendimiento y dirección por objetivos fue generalizada.

Con estos mimbres, las pretensiones de una Policía Comunitaria se ven, en gran medida, condicionadas. Y se dará la paradoja de que una agenda de reforma y modernización policial fundamentada en la mejora del servicio público y la legitimidad policial contrastará con la existencia de políticas previas que favorecen la eficacia y la eficiencia, estableciendo sistemas que conminan a los agentes a actuar por objetivos, dejando a menudo poco espacio a aquellos elementos asociados con la Policía comunitaria.

Pues como hemos ido observando, incluso dentro de su complejidad, los sistemas de gestión por objetivos pueden resultar rudimentarios y contrarios a los matices que implica la función policial (Hough, 2003:153). El caso de la Policía Municipal de Madrid asume la necesidad de un servicio público de policía eficaz y de calidad. Nos preguntamos, entonces, si los sistemas de gestión del rendimiento y dirección por objetivos son válidos para estos fines. Más aún, si asumimos que uno de los retos fundamentales en la Policía Madrileña será cómo conseguir que cada agente individualmente haga suyos los objetivos de la organización y considere como propio el beneficio del buen desempeño de la función policial. Pues como señalábamos, la singularización y simplificación de la DPO provoca que esta se considere un fin en sí misma. Pasando a un segundo plano, no solo los objetivos de seguridad fijados, sino también la propia función policial.

La evolución experimentada no es suficiente, contextualizar los indicadores o relativizarlos no implica una ulterior medición de calidad ni tampoco de eficacia.

Tampoco el cambio en el peso otorgado a los diferentes objetivos implica la adaptación de la DPO un nuevo modelo de actuación policial, como en el caso de la Policía Comunitaria.

Referencias

- Alonso, L. E. & Fernández Rodríguez, C. J. (2016). La burocracia neoliberal y las nuevas funciones de las normas. *Encrucijadas-Revista Crítica de Ciencias Sociales*, 12, 1201.
- Bayley, D. H. (1998). What works in policing. New York: Oxford University Press.
- Bayley, D. H. (2008). Police reform: Who done it? *Policing & Society*, 18(1): 7-17.
- Butterfield, R., Edwards, C. & Woodall, J. (2005). The new public management and managerial roles: the case of the police sergeant. *British Journal of Management*, 16(4): 329-341.
- Bayley, D. H. & Shearing, C. D. (1996). The future of policing. *Law and society review*, 585-60.
- Casey, J. (2009). *Policing the world: Theory and practice of international policing*, Carolina Academic Press, Durham, NC.
- Den Heyer, G. (2011). New public management: A strategy for democratic police reform in transitioning and developing countries. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 34(3): 419-433.
- Dunleavy, P. & Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public money & management*, 14(3): 9-16.
- Eck, J. E., & Rosenbaum, D. (1994) The new police order: Effectiveness, equity and efficiency in community policing. In *Community policing: Testing the promises*, edited by Dennis P. Rosenbaum. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Greene, J. R. (2000). Community policing in America: Changing the nature, structure, and function of the police. *Criminal justice*, 3(3): 299-370.
- Gillespie, J. (2006). Policing Performance Management Systems: Identifying key design elements within a 'New' Public Management context. Retrieved from <http://ro.ecu.edu.au/theses/32>
- Golding, B. & Savage, S. (2011). Leadership and performance management. Newburn, T. (Ed.), *Handbook of Policing*, Willan Publishing, Portland, OR, pp. 725-59.
- Goldstein, H. (1979). Improving policing: A problem-oriented approach. *NPPA Journal*, 25(2): 236-258.
- Hough, M. (2003). Modernization and public opinion: some criminal justice paradoxes. *Contemporary Politics*, 9(2): 143-155.
- Hough, M. (2010). Policing, new public management and legitimacy. *The new public leadership challenge: The rhetoric and reality of public reform*, 70-84.
- Jones, T. & Newburn, T. (2002). The transformation of policing? Understanding current trends in policing systems. *British journal of criminology*, 42(1): 129-146.
- Kelling, Pate, Dieckman & Brown (1974), con su investigación *The Kansas City Preventive Patrol Experiment*.
- Loader, I. & Mulcahy, A. (2003). Policing and the condition of England: memory, politics and culture. *Oxford University Press*.
- Fernández, M. (1994). La policía local ante una nueva cultura profesional. *Cuadernos de trabajo social. Ed. Universidad Complutense*, (7): 165-178.
- Fernández, M. & Torrente, D. (2016). La reforma de la policía en Europa: desafíos, debates y alternativas. *Desafíos*, vol. 28 (2): 113-144.
- McLaughlin, E., Muncie, J. & Hughes, G. (2001). The permanent revolution: New Labour, new public management and the modernization of criminal justice. *Criminal Justice*, 1(3): 301-318.
- Newburn, T. (2017) *Criminology* (3ª Ed.) New York: Routledge.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming government. *Reading Mass. Adison Wesley Public Comp*.
- Savage, S. P. & Leishman, F. (1996). Managing the police: a force for change? *Managing the New Public Services (242-256)*. Palgrave, London.
- Sklansky, D. (2011) The Persistent Pull of Police Professionalism. New Perspectives in Policing; UC Berkeley Public Law Research Paper.
- Skogan, W. (2006). The Promise of Community Policing. David L. Weisburd y Braga, A. A. *Police Innovation: Contrasting Perspectives*. New York: Cambridge University Press.
- Spelman, W. & Brown, D. K. (1981). Calling the police: Citizen reporting of serious crime. Washington, DC: Police Executive Research Forum.
- Van de Walle, S. & Hammerschmid, G. (2011). The impact of the new public management: Challenges for coordination and cohesion in European Public Sectors. *Halduskultuur – Administrative Culture* 12 (2): 190-209.
- Trojanowicz, R. C. & Carter, D. (1988). The philosophy and role of community policing. *National Neighborhood Foot Patrol Center, School of Criminal Justice*, Michigan State University.
- Visher, C. A. & Weisburd, D. (1997). Identifying what works: Recent trends in crime prevention strategies. *Crime, Law and Social Change*, 28(3-4): 223-242.
- Weisburd, D. & Eck, J. E. (2004). What can police do to reduce crime, disorder, and fear? *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 593(1): 42-65.
- Wiatrowski, M. & Pritchard, A. (2003), Democratic policing, post-conflict criminology and democratic development, unpublished
- Willis, J.J. (2014) A Recent History of the Police. In: Reisig MD, Kane R (eds) *The Oxford handbook on police and policing*. Oxford University Press, Oxford, pp 3–33